

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

TÁRCIA RAFAELA GOMES BEZERRA LEMOS

**AVANÇOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E  
REGIONAL NO MERCOSUL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO FOCEM**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2023

TÁRCIA RAFAELA GOMES BEZERRA LEMOS

**AVANÇOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E  
REGIONAL NO MERCOSUL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO FOCEM**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe como requisito final para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Fernandes Franco.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2023

TÁRCIA RAFAELA GOMES BEZERRA LEMOS

AVANÇOS E PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL  
NO MERCOSUL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO FOCEM

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos finais para a obtenção do Título de Mestra em Desenvolvimento Regional. Esta dissertação foi julgada e aprovada pela comissão abaixo assinada em 15 de agosto de 2023.

São Cristóvão, Sergipe, Brasil.

---

Prof. Dr. Thiago Fernandes Franco – Orientador  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dra. Christiane Senhorinha Soares Campos  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino  
Universidade Federal de Sergipe

A Deus e a minha família.

## **Agradecimentos**

Quero agradecer primeiramente a Deus. O louvo por ter me sustentado, pois reconheço que sem Ele eu nada poderia fazer, nem mesmo existir. Sua graça e misericórdia me alcançaram, dando-me forças quando achei ser impossível chegar até aqui. *Soli Deo Gloria!*

Agradeço também ao meu esposo. Sem seu apoio, incentivo, paciência e conselhos minha trajetória acadêmica teria sido tão árdua a ponto de não saber reconhecer se isso tudo seria possível sem seus ombros para me sustentar. Obrigada também por diversas vezes levantar-se bem cedo para cuidar dos nossos filhos e preparar o nosso café enquanto eu desenvolvia a dissertação nesse curto tempo diário disponível. Você sempre foi o primeiro a torcer por mim. Muito obrigada, meu amor!

Aos meus filhos, que mesmo tão pequeninos, são capazes de me surpreender e me fazer realizar coisas extraordinárias. A pureza no sorriso de vocês é meu estímulo constante para fazer desse mundo, mesmo que por vezes tão tenebroso, um pouco melhor.

Registro também especial agradecimento ao meu querido orientador, Prof. Thiago Franco. Serei eternamente grata por toda a paciência, humildade, preocupação e empatia que teve comigo no decorrer de todo o Mestrado. Você sempre me orientou com maestria, apontando caminhos a serem trilhados, mas sem deixar em nenhum momento que sua bagagem acadêmica ofuscasse a minha. Ao contrário, me permitiu ser livre nas decisões que precisava tomar ao longo da pesquisa. Sem suas contribuições este trabalho não seria possível. Muito obrigada!

Ao professor Edson Aquino por toda colaboração feita à pesquisa até aqui. Desde a graduação você tem acompanhado minha trajetória acadêmica, por isso sinto muito orgulho de tê-lo, agora na Pós-Graduação, em minha banca avaliadora. Você faz parte disso!

Marina, amiga que a Universidade Federal de Sergipe me presenteou, muito obrigada por desde sempre torcer por mim e pelo meu sucesso. Agradeço também por me ajudar em vários momentos com a formatação do trabalho. Te amo, amiga!

Por fim, agradeço sobretudo ao Programa de Pós-Graduação em Economia, nas pessoas da Profa. Denísia Chagas e Christiane Campos. A última, inclusive, foi meu primeiro contato na Pós-Graduação, mostrando-se sempre solícita e amigável. Obrigada por lutarem por meus direitos enquanto discente-mãe, mesmo que eles não tenham sido

gozados plenamente. Vocês são exemplos de que o ambiente acadêmico pode e deve ser mais acessível e humano. Por mais mulheres na ciência!

*...um dia, quando o sertão se preparar pro saber  
da carta do abc e dominar toda ciência,  
terá autossuficiência, será do mundo um celeiro.*

*Profetizou Conselheiro a idos tempos atrás  
e o nó enfim se desfaz, é tempo de redenção.*

Flávio Leandro – o poeta cantador.

## RESUMO

A presente pesquisa ocupa-se do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que completou 30 anos em 2021 e, apesar de sua trajetória, ainda enfrenta críticas a respeito, principalmente devido aos problemas decorrentes das assimetrias econômicas persistentes e estruturais no processo de integração entre os Estados Partes. Para tentar resolver esse problema, o bloco criou o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), responsável pelo financiamento de projetos de convergência estrutural e coesão social que pretendem amenizar essas diferenças. Nesse sentido, a fim de compreender de que forma o Fundo reflete as preocupações com a diminuição dessas assimetrias, foi empregado o método indutivo, somado de estudo bibliográfico-documental. Além disso, foi realizado o levantamento de dados para analisar as implicações do Focem para o desenvolvimento econômico do Mercosul. O trabalho, portanto, conclui argumentando que a trajetória do bloco apresentou uma crescente distinção entre os países membros, enquanto o Brasil fortaleceu sua relevância econômica nesse processo. Isso é decorrente, dentre outros fatores, do próprio processo de formação da integração regional influenciado pelo liberalismo econômico.

**Palavras-chave:** Mercosul; Focem; Relações Internacionais; Integração Regional; Desenvolvimento Econômico.

## ABSTRACT

The present research deals with the Common Market of the South (Mercosur), which completed 30 years in 2021 and, despite of its journey, still faces criticism, mainly due to problems arising from persistent and structural economic asymmetries in the integration process between the States Members. To try solving this problem, the bloc created the Mercosur Structural Convergence Fund (Focem), responsible for financing structural convergence and social cohesion projects that intend to smoothing out these differences. In this sense, in order to understand how the Fund reflects the concerns with the reduction of these asymmetries, was used the inductive method, in addition to a bibliographic-documentary study. Besides that, were collected datas to analyze the implications of Focem for the economic development of Mercosur. The research, therefore, concludes by arguing that the trajectory of the bloc has shown a growing distinction between its members, while Brazil has strengthened its economic relevance in this process. This is due, among other factors, to the very process of formation of regional integration influenced by economic liberalism.

**Keywords:** Mercosur; Focem; International Relations; Regional Integration; Economic Development.

## Índice de Figuras

Figura 1: Grau de abertura (exportações + importações de bens e serviços como % do PIB)..28	28
Figura 2: Coeficiente de Gini, entre 2002 e 2012 na América Latina (18 países) .....	34
Figura 3: Mercosul: Evolução dos fluxos intra bloco (1992-2016).....	39
Figura 4: Composição do PIB do Mercosul em 2020 - em % .....	41
Figura 5: Mercosul: Assimetrias espaciais, populacionais e de mercado.....	41
Figura 6: Distribuição dos recursos do Focem por Programas - em % .....	47
Figura 7: Distribuição dos recursos do Focem - em %.....	48
Figura 8: Contribuição ao Focem por país - em % .....	48
Figura 9: Distribuição dos recursos do Focem, por país, segundo a execução de projetos - em % .....	51
Figura 10: Alcance dos projetos do Focem entre os Estados Partes .....	55
Figura 11: Série histórica de exportações e importações - Parceiro: Mercosul.....	63
Figura 12: Focem: total de entradas e montantes atribuídos (2008-2020) .....	66
Figura 13: Focem: entradas desagregadas (2006-2020) (Em US\$ milhões).....	67

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CCM – Comissão de Comércio  
CMC – Conselho do Mercado Comum  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
FED – Federal Reserve  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercado Comum do Sul  
GMC – Grupo Mercado Comum  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IED – Investimentos Estrangeiros Diretos  
IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos  
ISM – Instituto Social do Mercosul  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
OE – Organismo Executor  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PARLASUL – Parlamento do Mercosul  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior  
SITEC – Sistema de Informações da Tarifa Externa Comum  
SM – Secretaria do Mercosul  
TEC – Tarifa Externa Comum  
TPR – Tribunal Permanente de Revisão  
TSL – Taxa de Escolarização Líquida  
UTNF's – Unidades Técnicas Nacionais do Focem

## SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo 1 – As influências do Desenvolvimentismo e do Neoliberalismo na Integração Regional Latino-Americana .....	15
1.1 O pensamento cepalino acerca da integração econômica como instrumento de desenvolvimento na América Latina .....	15
1.1.2 A perspectiva do desenvolvimento regional por meio da integração econômica na América Latina em Celso Furtado.....	19
1.2 Desenvolvimentismo e Neoliberalismo na integração regional latino-americana .....	22
1.3 Integração e assimetrias regionais: o contexto do Cone Sul .....	27
Capítulo 2 – O Mercosul e o Focem.....	37
2.1 A origem do Mercosul e sua dinâmica de funcionamento .....	37
2.2 A criação do Focem como medida de mitigação das assimetrias.....	40
2.3 Estrutura e organização do FOCEM.....	44
2.4 Projetos desenvolvidos pelo Focem em seus 15 anos de trajetória.....	50
Capítulo 3 – Rumos da integração regional latino-americana para o desenvolvimento econômico.....	56
3.1 Os desafios nos 30 anos do Mercosul.....	56
3.2 As relações Brasil-Mercosul na atualidade: o que a China tem a ver com isso? .....	61
3.3 O futuro do Focem.....	66
Considerações Finais .....	71
Referências .....	74
ANEXO I.....	80

## Introdução

No período posterior à Guerra Fria, a organização do mundo em blocos regionais se tornou cada vez mais expressiva, posto que as alianças econômicas, militares e políticas passaram a ser utilizadas pelos países no cenário internacional como estratégia de integração dos mercados, bem como oportunidade de crescimento econômico e desenvolvimento social. Nesse contexto, Brasil e Argentina, que já tinham acordos de integração regional desde a década de 1980, foram precursores na criação, em 1991, de um bloco na América do Sul denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul) que conta atualmente, além destes países, com a participação do Paraguai e Uruguai. A Venezuela está atualmente suspensa do bloco, enquanto os demais países sul-americanos estão vinculados ao bloco como Estados Associados. A Bolívia, por sua vez, tem o “*status*” de Estado Associado em processo de adesão.

Com o intuito principal de favorecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, os países que compõem o Mercosul se comprometeram a promover ao longo do tempo a adoção de uma política comercial comum, com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), bem como a coordenação de posições conjuntas em foros internacionais, a formulação conjunta de políticas macroeconômicas e setoriais e, por fim, a harmonização das legislações nacionais com vistas a uma maior integração (MERCOSUL, 2023). Assim, sua ênfase de atuação tem sido o comércio intra bloco, com a meta de aperfeiçoar as relações comerciais entre os países membros, que cresceu exponencialmente desde sua criação.

Apesar de sua consolidação no cenário internacional como o principal bloco comercial e de cooperação da América do Sul, sua trajetória foi marcada por diversos fatores que remetem à própria construção do “ideal de integração” da América Latina. Cabe ressaltar que antes mesmo que houvesse Mercosul, a integração econômica como instrumento de desenvolvimento regional já estava em discussão. É o caso, por exemplo, de diversos pensadores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Foi principalmente a partir dessa organização que este tema passou a ser debatido, tendo em vista lograr oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional, reverberando em desenvolvimento econômico para a região.

É interessante observar, no entanto, que a direção tomada pelas organizações dantes mencionadas por vezes foi sendo modificada no decorrer dos anos, tendo sofrido influências

de diferentes correntes teóricas de pensamento econômico ao longo de suas trajetórias. É o caso, por exemplo, do Desenvolvimentismo e do Neoliberalismo, ambos com suas características presentes na construção da integração regional latino-americana, como será observado ao longo deste trabalho.

Diante do contexto histórico-econômico de formação da América Latina, como será discutido ao longo da pesquisa, problemas relacionados às desvantagens comparativas e assimetrias colocam em xeque a integração regional. Problemas que, inclusive, são oriundos da lógica de pensamento preponderante na construção em seu processo de formação. Assim, tencionando responder aos problemas enfrentados, o Mercosul criou, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que intenta financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade e a coesão social, particularmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2023). Em resumo, o respectivo fundo foi concebido para financiar projetos de convergência estrutural e coesão social, contribuindo para amenizar as diferenças econômicas e sociais entre seus países membros.

Com o intuito de unir o tema do Desenvolvimento Regional às Relações Internacionais, área de formação da pesquisadora, o presente trabalho busca trazer à luz o debate sobre como o pensamento teórico econômico é capaz de influenciar, direta ou indiretamente, a construção do processo de integração de uma região, bem como seus reflexos e respostas. Neste sentido, o problema e, conseqüentemente, o objetivo central da pesquisa consiste em analisar as tensões entre a liberação das tarifas comerciais e a redução das assimetrias socioeconômicas supra regionais entre os países do Mercosul, tendo como foco de análise o Focem.

Ademais, o trabalho destaca-se ao promover uma discussão acerca do transcurso histórico das influências tanto do Desenvolvimentismo quanto do Neoliberalismo – usualmente entendidos como inconciliáveis – na integração latino-americana, e de como isso desencadeou uma série de fatores relacionados às assimetrias entre os países do Cone Sul. Para além disso, será apresentada uma gama de dados atuais relacionados às questões socioeconômicas envolvendo os países membros do Mercosul, tais como concentração fundiária, concentração de riqueza, Índice de Desenvolvimento Humano, etc; bem como informações específicas do Focem, como por exemplo todos os projetos realizados ao longo

dos seus quase 20 anos de existência, nos sendo possível avaliar o comprometimento dos membros do bloco para com a organização.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é majoritariamente de caráter qualitativo. Por partir de algo geral para o particular, emprega o método dedutivo ou, em outros termos, parte do Mercosul para entender o Focem tendo como premissas de análise que a integração deveria cumprir determinadas funções mas há algumas contradições na construção da mesma que impedem esse cumprimento. Para sustentar esse argumento, o trabalho ficou dividido da seguinte forma: o primeiro capítulo aborda as influências desenvolvimentista e neoliberal no processo de integração da América Latina, através das perspectivas da CEPAL e de Celso Furtado sobre desenvolvimento regional, e encerra com os problemas ocasionados pelas assimetrias dentro do contexto da integração supranacional; já no segundo capítulo, a pesquisa discorre sobre as características do próprio Mercosul e do Focem, apresentando sua estrutura e forma de organização bem como os projetos desenvolvidos desde a sua criação; por fim, o último capítulo ocupa-se em discutir o futuro da integração latino-americana como instrumento de desenvolvimento econômico, abordando os desafios do Mercosul e os rumos do Focem, tal como a atual relação do Brasil com o bloco e as tendências do desenvolvimento econômico regional por meio da integração no Cone Sul.

## **Capítulo 1 – As influências do Desenvolvimentismo e do Neoliberalismo na Integração Regional Latino-Americana**

A integração econômica supranacional, após o fim das 1ª e 2ª Guerras Mundiais, passou a ser tema de discussão na América Latina, dentre outros motivos, como uma espécie de “trampolim” para o desenvolvimento econômico. Diante desse contexto, surgiram os debates a respeito do tema. Dentre outros, encontram-se principalmente os estudos da CEPAL, com destaque para os escritos de Celso Furtado, especialmente no seu período de trabalho em Santiago, no Chile. Desta feita, o presente capítulo propõe-se a abordar o tema da integração e do desenvolvimento regional na América Latina pela perspectiva da CEPAL e de Celso Furtado – considerando estes uns dos mais relevantes precursores do pensamento relacionado ao desenvolvimento econômico na região. É necessário, no entanto, considerar que a CEPAL não foi isenta da influência de correntes de pensamento econômico hegemônicas em determinados contextos, especialmente no que diz respeito ao Desenvolvimentismo e Neoliberalismo, e é sobre isso que trata este primeiro capítulo, destacando os reflexos disso na integração regional latino-americana, especialmente no Mercosul.

### **1.1 O pensamento cepalino acerca da integração econômica como instrumento de desenvolvimento na América Latina**

No período posterior às duas grandes guerras, os Estados passaram a compreender a necessidade de integrarem-se em busca do bem comum a todos que haviam tido sua economia fortemente impactada, tendo como precursores os países europeus que haviam criado a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A partir de então, outras regiões do globo passaram a refletir acerca da integração econômica tendo em vista lograr avanços nesse aspecto e promover, em decorrência, o desenvolvimento dos países participantes.

Diante desse contexto, em 1949, nos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), surge a ideia de criar um mercado comum na América Latina. Segundo as percepções de então, os países da região, mesmo os maiores, careciam de um mercado de alcance regional para o seu desenvolvimento industrial. Assim, já em 1951, os países da América Central pediram formalmente à CEPAL apoio técnico para seu processo de integração, o que deu origem ao atual Mercado Comum Centro-Americano (BAUMANN, 2005).

Desde então, a ideia de uma integração supranacional foi amadurecendo ainda mais entre os países da América Latina e estes, então, procuraram promover a aproximação de suas

economias por meio da formação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), tendo como parte dela o Grupo Andino. O pensamento era que, ao permanecerem as condições vigentes na segunda metade dos anos 1950, a região sofreria desequilíbrio exponencial na Balança de Pagamentos, o que implicaria na restrição de bens de capital (BAUMANN, 2005). A criação de um mercado regional seria, portanto, uma condição fundamental para a produção de bens de capital e bens intermediários, necessários para a promoção do crescimento econômico.

Nesse sentido, a teorização mais ampla sobre a integração econômica, inspirada na vivência europeia da década de 1950, defendia que o mercado comum implica em um alto nível de regionalização, de modo que deveria ser precedido de etapas, exibindo níveis crescentes de complexidade (BALASSA, 1964). Assim, de acordo com a perspectiva da CEPAL, o mercado comum latino-americano progressivamente seria alvo de implantação desse processo, iniciando com a redução tarifária entre os países. Uma vez promovida, a regionalização deveria funcionar como motor fundamental para a expansão econômica do subcontinente, induzida pela intensificação do comércio recíproco (LINS, 2019). Concomitantemente, notou-se que o funcionamento do mercado comum estaria condicionado pela força do crescimento apresentado na região. Em outros termos, para a CEPAL, existiria “[...] uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico” (CEPAL, 2000a, p. 352). A aposta era que tal aceleração tornar-se-ia intrínseca ao processo de industrialização, que se apresentava como condição fundamental para que a região adentrasse no rol mundial de propagação do desenvolvimento técnico, reduzindo, assim, a distância existente dos países centrais (LINS, 2019). Isto porque, conforme Prebisch, a industrialização

[...] não constitui um fim em si, mas é o único meio de que [...] [esses países] dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 2000, p. 72).

De acordo com o Estudo Econômico da América Latina, de 1949, aponta-se que, naquele determinado contexto, o desenvolvimento industrial repercutiria positivamente na economia, promovendo mudanças significativas na região (CEPAL, 2000b). Somado a isso, o processo de integração, incentivando investimentos até pelos estimados ganhos de escala propiciados pelo aumento do mercado, exerceria um relevante papel (LINS, 2019).

Consequentemente, como descreve Prebisch, o avanço industrial exige “[...] abordar indústrias cada vez mais complexas, nas quais a dimensão do mercado é um fator primordial de produtividade” (CEPAL, 2000a, p. 351). Neste sentido, conforme a perspectiva da

CEPAL, a intensa comercialização entre os países na América Latina seria articulada com o processo de substituição das importações – ocasionado pelo incentivo ao investimento industrial, como dantes mencionado – e com a consecutiva diversificação da pauta exportadora. A esse respeito, ressalta-se que a produção intelectual da CEPAL no decorrer desses anos, firmou-se no uso do método histórico-estruturalista, somado à disposição em analisar a transição econômica para o modelo urbano-industrial no subcontinente.

Contudo, observou-se que, nos termos das análises protagonizadas, a forte herança do modelo primário-exportador criava barreiras às mudanças profundas e significativas (LINS, 2019). Além dessa compreensão, os problemas relacionados às desigualdades entre os países pairavam sobre a própria maneira de idealizar o processo de integração naquele cenário. Foi o que Prebisch levou em consideração ao evidenciar que

o mercado comum deveria dar oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Mas, como as situações relativas dessas nações são desiguais, em virtude de seus diferentes graus de evolução, impõe-se um tratamento diferenciado para conseguir, na medida do possível, essa igualdade de oportunidades em relação ao mercado comum (CEPAL, 2000a, p. 350).

Nesse sentido, a agência compreendeu que as desigualdades intrínsecas ao contexto histórico latino-americano – seja no que diz respeito aos territórios, processos produtivos ou grupos sociais –, como dito anteriormente, constituíam barreiras à difusão do progresso técnico. Para a CEPAL, as dificuldades enfrentadas por esses países para participar do movimento mundial dessa propagação, veloz desde o Segundo Pós-Guerra, perfilavam-se no fundamento dos obstáculos enfrentados na América Latina quanto ao desenvolvimento de um modo geral e, somado a isso, permanecia uma continuada tendência de deterioração dos termos de troca (LINS, 2019). Ou seja, longe de constituir uma percepção decorrente da integração dos mercados, desde os primeiros estudos da CEPAL acerca do desenvolvimento econômico na América Latina, *as assimetrias regionais já estavam sendo identificadas pela agência como um dos mais relevantes problemas sócio-econômicos da região.*

Ainda sobre essa perspectiva, é válido ressaltar que no período posterior à chamada “crise da dívida” – década de 1980 –, a CEPAL reconheceu na América Latina uma grande debilidade estrutural, na medida em que a região dependia dos mercados dos países industrializados para a maioria dos seus ganhos de divisas e para as importações requeridas para manter o ritmo da atividade econômica (BAUMANN, 2005). Com base nesses dados, a agência argumentou que a integração regional poderia oferecer escapes para a superação daquela crise, posto que

o comércio intra-regional permite no curto prazo a utilização da capacidade instalada; e b) o regionalismo permite o crescimento do comércio externo com menor uso de divisas (através da busca de equilíbrio comercial e do uso de mecanismos de pagamento regionais) (BAUMANN, 2005, p. 4).

É importante destacar, contudo, que a defesa da integração regional como promotora do desenvolvimento econômico não ocorre somente na teoria cepalina, de cunho desenvolvimentista.

Enquanto a maioria dos países da região enfrentava uma importante crise econômica e a escola cepalina ia progressivamente perdendo influência nos governos, já a partir de meados da década de 1980, temos uma ampla adoção – em geral como parte de programas de estabilização de preços – de políticas de abertura comercial multilateral generalizada sob forte influência do pensamento neoliberal, vislumbrado com a assim chamada “globalização”. O pensamento neoliberal, por seu turno, se dividia entre a defesa da promoção irrestrita do “livre-comércio” e o entendimento de que a abertura primeiramente regional poderia ser entendida como uma *etapa prévia* à liberalização mais ampla, que permanecia como meta. Sob um ponto de vista – desenvolvimentista – chegaríamos a uma integração regional pensando na autonomia e no bem estar das sociedades como um fim; sob outro prisma – neoliberal – a integração era pensada como um *meio* para a prosperidade dos indivíduos da região. A primeira, portanto, possui uma tendência mais “bolivariana”<sup>1</sup>, enquanto a segunda possui uma tendência a um relativo protecionismo “listiano”<sup>2</sup>, ou seja, uma zona preferencial de tarifas entendida como uma etapa para o livre-comércio em termos mundiais.

Ou seja, em outros termos, havia projetos *distintos* de integração regional, mas que ao fim eram *convergentes* ao apontar na mesma direção: a construção de um “bloco regional” com acordos diferenciados de tarifas alfandegárias que objetivavam a promoção do desenvolvimento econômico dos países da região. Com efeito, *na implementação das políticas econômicas e dos acordos regionais, ambas as tendências se superpõem*, de modo

1 O Bolivarianismo é um conceito político associado ao líder venezuelano Hugo Chávez e seu movimento político-socialista, caracterizado pela defesa da soberania nacional, promoção do socialismo, rejeição do neoliberalismo e busca da unidade latino-americana. O termo é derivado do nome de Simón Bolívar, líder da independência latino-americana. O uso desse termo aqui não corresponde imediatamente ao pensamento cepalino, mas funciona como uma *ilustração didática* do argumento.

2 O Listianismo é uma doutrina econômica baseada nos escritos do economista alemão Friedrich List, que defendia políticas protecionistas e estímulos à industrialização como meios de alcançar o desenvolvimento econômico. List também argumentava que o Estado deveria ter um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico, através de investimentos em educação, infraestrutura e pesquisa científica. O Listianismo tem influenciado a política econômica de diversos países, mas tem sido criticado por economistas liberais por suas políticas intervencionistas e protecionistas. Da mesma forma, o uso do termo é *ilustrativo*. Voltaremos a essas discussões no item 1.3 do corrente trabalho.

que é mais importante entendermos que ambas confluem na mesma direção do que seria a tentativa vã de “pesar” qual teria tido uma influência maior ou menor na conformação dos processos de integração.

De acordo com a CEPAL (1994), a liberalização do comércio intra-regional deveria dar suporte à especialização intra-industrial, visto que os produtos comercializados na região tendem a ser mais intensos em tecnologia se comparados aos produtos exportados ao resto do mundo. Foi nesse contexto, inclusive, que o denominado “regionalismo aberto” passou a ser concebido, sendo este o processo de racionalização relativa à simultaneidade dos processos de integração regional e de abertura multilateral. Segundo essa concepção, a evolução da integração deve ser compatível com a abertura multilateral, sendo um progresso no sentido de promover essa abertura. Desta feita, “[...] os acordos de integração devem prover a liberalização extensiva: a) dos mercados, na maior parte dos setores e b) dos países – os acordos devem ser formulados com critérios flexíveis de participação” (BAUMANN, 2005, p. 7).

Contudo, a partir da virada do milênio aos dias atuais percebe-se que o cenário da América Latina tem se caracterizado pelos acordos bilaterais e plurilaterais que, de maneira geral, em vez de aprofundarem a dimensão de desenvolvimento (por meio da promoção de complementaridade produtiva; mecanismos de transferência de tecnologia, *etc*), têm avançado mais na liberalização comercial e de temas específicos (diversificando entre acordos), como regulação e facilitação de acesso a compras governamentais, homogeneização da regulação da concorrência, abertura do mercado de serviços, *etc* (BAUMANN, 2005).

Na tentativa de compreender melhor como essa contradição se manifesta, nos próximos itens deste trabalho abordaremos com maiores detalhes o pensamento de Furtado, desenvolvimentistas e neoliberais sobre o assunto.

### **1.1.2 A perspectiva do desenvolvimento regional por meio da integração econômica na América Latina em Celso Furtado**

Celso Furtado, em certa medida, atuou na CEPAL durante a primeira fase da periodização dos trabalhos da instituição, período que se estendeu de 1949 a 1957 (TENÓRIO; WANDERLEY, 2018). Tendo isso em mente, podemos entender que, se a integração econômica supranacional propriamente dita não tem presença recorrente nas obras dele, não obstante, o que o autor escreveu sobre o tema, longe de constituir um reflexo acidental do seu envolvimento técnico e intelectual com a problemática mais geral da América Latina, pode ter sido fortemente influenciado pelo amadurecimento das reflexões da

própria CEPAL sobre o assunto (LINS, 2019).

Tal afirmação pode ser corroborada quando Furtado (1976) destaca que sua atuação na CEPAL possibilitou uma melhor análise da natureza da dependência externa dos países latino-americanos, estabelecendo-se como uma espécie de divisor de águas nos estudos sobre a região (FURTADO, 1976). A princípio, para Celso Furtado,

a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas (FURTADO, 2000a, p. 331).

Ou seja, em sua percepção, a integração, seja de economias próximas ou distintas, mas *sempre e quando integradas em um processo muito cauteloso e planejado*, traria implicações relevantes enquanto instrumento de superação das limitações ocasionadas pelo subdesenvolvimento. Um exemplo de sua preocupação a esse respeito encontra-se no prefácio de sua obra intitulada *Formação Econômica da América Latina*, de 1969, na qual assevera a compreensão crescente de que, na América Latina, mais do que em qualquer outra região, as barreiras ao desenvolvimento seriam especialmente de caráter *institucional* e, como consequência, *estrutural* (CARDOSO, 2018). Para o autor, portanto, “[...] o crescimento de um conjunto complexo sem desenvolvimento seria aquele do qual estivesse ausente toda modificação na estrutura” (FURTADO, 1967, p. 4).

A partir, então, Furtado (1976) concluiu que já não era cabível admitir a possível reversão a um contexto em que as exportações de bens primários desempenhassem a função de principal centro propulsor do desenvolvimento regional. Conforme argumenta o economista paraibano, a ideia do mercado comum, portanto, fazia parte de um processo de realinhamento das economias: de primário-exportadoras para abastecedoras do mercado interno. Assim, a substituição de importações buscava complementar o comércio com o restante do globo (BAUMANN, 2005).

Como a integração iria permitir o começo da industrialização, ou seja, a instalação de indústrias de reduzidas economias de escala – têxtil, alimentos, etc – seria provável que as principais vantagens proporcionadas estivessem do lado da aglomeração. (FURTADO, 2000). Nesse sentido, os benefícios com a integração regional seriam maximizados, por conseguinte, se o processo pudesse ser – como dantes mencionado – de um planejamento que dividisse, de acordo com algum critério, entre as nações participantes as unidades produtivas de modo que passassem a produzir nos mais variados países participantes em volumes ampliados, graças à escala do mercado conjunto (BAUMANN, 2005).

Assim sendo, para o autor, *o planejamento da integração seria como que a maneira mais complexa dessa técnica de gerência das decisões econômicas, pois no que diz respeito às economias subdesenvolvidas, a integração não-planificada levaria inevitavelmente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda*. Nesse sentido, pelo próprio fato de que favorece o crescimento do coeficiente de capital, a integração poderia atuar no sentido de acentuar os problemas estruturais mais básicos e com isso, a aproximação regional poderia contribuir para *aumentar* a concentração funcional da renda. Se levarmos em consideração que a adoção de políticas de tipo qualitativo – para não falar de reformas estruturais de maneira mais profunda – será sempre mais difícil num sistema multinacional integrado que numa economia nacional, cabe reconhecer que, para Furtado, *o processo integracionista pode, em determinados casos, tornar ainda mais difícil a superação do subdesenvolvimento* (FURTADO, 1983).

Isso se agrava pelo fato de que, como o autor ressalta, muitas das causas do subdesenvolvimento na região residem no fato de que as nações periféricas (caso dos países latino-americanos) não detêm seus próprios centros de decisão capazes de gerir efetivamente as suas atividades em âmbito interno. É daí que, segundo Fernanda Cardoso, Furtado infere que a deterioração nos termos de troca, tal como observada na tese Singer-Prebisch,

[...] teria a raiz de seu problema residindo na rigidez estrutural e na incapacidade dos centros internos de decisão em introduzir as modificações necessárias nessas estruturas, compondo essa questão crucial do fenômeno da dependência externa. E, por conseguinte, também da constituição da armadilha do subdesenvolvimento (CARDOSO, 2018, p. 135).

Em suma, o economista defende que a intensidade com que se processa o desenvolvimento depende do nível de eficácia dos centros tomadores de decisões estratégicas e da plasticidade das estruturas (FURTADO, 1976). Por conseguinte, o aproveitamento da capacidade germinativa teria ao menos duas fontes de condicionantes internos fundamentais ao desenvolvimento, relativos ao planejamento e às condições estruturais. Da questão do planejamento, deriva a relevância da atuação estatal; e das condições estruturais, imputa a elas a capacidade de levar os efeitos positivos resultantes do avanço da matriz produtiva para se transformarem em desenvolvimento econômico. Em outros termos, unindo as duas questões em uma única solução: as modificações estruturais não seriam criadas *naturalmente*, mas, ao contrário, sua efetivação implicaria a *atuação direta e bem planejada dos Estados* (FURTADO, 1976).

Assim sendo, observa-se que, para Furtado, a saída para os países subdesenvolvidos não estaria na formulação de planos *convencionais* de desenvolvimento aos moldes dos países

centrais, mas sim na construção de uma estratégia que permitisse modificar igualmente as suas estruturas (CARDOSO, 2018) e, portanto, se não forem arquitetadas reformas de base – a exemplo da reforma tributária e da reforma agrária – não haveria como executar planos de desenvolvimento exitosos.

Ademais, pensando especificamente no contexto latino-americano ao observar a conjuntura da região em meados da década de 60, Celso Furtado concluiu que, de maneira geral, o processo de integração haveria de cumprir um papel muito importante no desenvolvimento de economias com menores dimensões. Nesse sentido, o autor afirma não ter “dúvida [...] que no caso de pequenas nações como as centro-americanas, ele [o processo integracionista] constitui requisito prévio à formulação de uma política eficaz de desenvolvimento” (FURTADO, 1983, p. 234).

Portanto, vale salientar que, na perspectiva do autor, é possível considerar que a integração econômica

[...] desencadeará um processo evolucionário envolvendo estruturas políticas, um desenvolvimento que corresponda às urgentes mudanças demandadas pelas relações internacionais. A necessidade de uma definição mais realista das suas relações com os grandes blocos de poder no mundo atual, particularmente com os Estados Unidos, levou os latino-americanos a atribuir um maior valor ao que possuem em comum e a se mover rumo à estruturação de um projeto regional que condicionará a evolução sociopolítica no plano nacional [...]. Para suplantarmos as dúvidas naturais de países com uma longa história de dependência externa, essa evolução exigirá uma definição clara dos objetivos de desenvolvimento no nível nacional. (FURTADO, 1976, p. 240).

## **1.2 Desenvolvimentismo e Neoliberalismo na integração regional latino-americana**

Nesta seção observamos o envolvimento de duas das principais correntes teóricas de economia, Desenvolvimentismo e Neoliberalismo, na CEPAL. Podemos considerá-las como tendências de pensamento que se apresentaram concomitantemente na construção dos estudos da comissão mas, notoriamente, em alguns períodos houve maior ou menor sobreposição de uma à outra. Nosso objetivo aqui também é perceber como isso influenciou na dinâmica de surgimento do Mercosul, tendo o Focem, inclusive, como uma resposta aos possíveis problemas oriundos do neoliberalismo – conforme abordaremos posteriormente.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a América Latina iniciou um período de transformação e, diante dessa conjuntura, os projetos nacionais, não apenas do campo da economia, mas também da arte e da cultura, por exemplo, passaram a contestar os pressupostos dos países centrais. É nesse contexto que, em 1948, como antes mencionado, foi criada a CEPAL, surgindo não como uma instituição acadêmica, mas como um promotor, planejador e criador de políticas públicas capazes de superar as deficiências técnicas que os

países latinos apresentavam. O pensamento cepalino ansiava superar o “vácuo teórico” existente e explicar o sucedido crescimento por meio das estruturas econômicas, produtivas e sociais na região, criando, assim, uma teoria acerca do desenvolvimento (VAZ; BRAZ, 2020). O principal do argumento cepalino, conforme observa Bielschowsky (2000a), ficou conhecido ainda em seus primeiros textos, pois foram acompanhados da tese da tendência à deterioração dos termos de troca, contradizendo ao argumento liberal das benesses do comércio internacional livre.

A CEPAL, ainda, foi responsável pela formulação de um método que pensa o desenvolvimento por uma perspectiva própria latino-americana no qual, por meio de influências schumpeterianas e keynesianas, busca alcançar respostas à luz de sua realidade. A partir disso surge o método estruturalista latino-americano, que por meio da junção do “enfoque histórico estruturalista” com o clássico método indutivo, aproxima-se do objeto visando interpretá-lo pelas relações histórico-comparativas “[...] para compreensão da formação diacrônica e desigual da economia mundial bem como na propagação do progresso técnico” (VAZ; BRAZ, 2020, s.p.). Ademais, busca analisar os reflexos econômicos de uma estrutura político-social que demonstraria “fatores não-econômicos”, como o regime de terras, dominação estrangeira da economia e da exclusão de parte da população que não estaria integrada à economia de mercado (COSTA, 2012). Como bem descreve Bresser-Pereira (2010),

entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo extraordinário. Eles se aproveitaram da fragilidade do centro nos anos 1930 para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção da indústria nascente nacional (ou industrialização por substituição de importações) e a promoção de poupança forçada pelo Estado. Além disso, julgava-se que o Estado deveria fazer investimentos diretos em infraestrutura e em certas indústrias de base cujos riscos e necessidades de capital eram grandes. Essa estratégia foi chamada de “nacionaldesenvolvimentismo”. Esse nome tinha por objetivo enfatizar que, em primeiro lugar, o objetivo básico da política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva (BRESSER-PEREIRA, 2010, pp.6-7).

É válido ressaltar que a CEPAL, por várias décadas, foi tida como a instituição internacional capaz de unir desenvolvimento de pesquisa e teoria econômica com gestão pública especificamente para os países da América Latina. Contudo, cumpre anotar que a comissão não produziu um pensamento unívoco. Além de contar com divergências internas, em grande parte do período em que o estruturalismo foi hegemônico na política econômica da região, este pensamento enfrentou diversas transformações. Por algum tempo conseguiu

ocupar o posto de principal pensamento sobre políticas econômicas no subcontinente, mas após o fim da década de 1970 e meados de 1980, vários dos países latino-americanos estavam em crise, o que culminou no abandono dos pressupostos estruturalistas por parte dos mesmos (VAZ; BRAZ, 2020).

Ou seja, a instituição passou por várias fases e mudanças ao longo de sua história, demonstrando possuir um espaço de discussão diversificado, apesar de ter uma abordagem metodológica relativamente comum. Em resumo, se pudermos colocar as fases do pensamento cepalino em uma divisão, devemos iniciar com a ênfase na questão da troca internacional e suas distorções, através dos trabalhos de Raul Prebisch a partir de 1950. Na década de 1960, a discussão se ampliou para incluir o subconsumo, enquanto nas décadas de 1980 e 1990 as discussões apresentaram características mais próximas ao pensamento econômico ortodoxo<sup>3</sup>.

As mudanças em termos de política econômica defendida pela CEPAL iniciam após as consecutivas crises da década de 1970 e 1980, com um desvio em direção a uma abordagem mais liberal a partir da obra de Fajnzylber “*La Industrialización Trunca de América Latina*” de 1983, que deu origem ao que mais tarde foi chamado de “neoestruturalismo”. Na concepção de De Moraes, Ibrahim & Morais (2020) é com o neoestruturalismo de Fajnzylber que o Estado passa a ser visto por uma perspectiva mais moderna, necessitando de mudança em sua estrutura e em seu grau de eficiência. Em seus termos,

o documento faz um resumo das experiências dos países latino-americanos na década de 1980 e denuncia os problemas do balanço de pagamentos deficitário e a desorganização das contas públicas. O caminho era modernizar o Estado, fazendo com que ele deixasse de ser Estado-empresário e passasse a ser Estado-gerencial. Seria um Estado mais pontual, capaz de reverter os desequilíbrios fiscais, fazer uma melhor inserção no sistema do comércio mundial, possibilitando, dessa maneira, a transformação produtiva com equidade dos países da região. (DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020, p.10).

Ou seja, em outros termos, o neoestruturalismo situa o Estado como administrador de conflitos, enquanto a industrialização não é tida como condição *única* para superar o subdesenvolvimento, apesar, evidentemente, de sua relevância. Com isso, o neoestruturalismo traz uma atualização ao antigo modelo de Estado compreendendo que a industrialização por si só não é suficiente para o desenvolvimento. Assim, faz-se fundamental priorizar o *tipo* de industrialização que tem seu alicerce na produção de bens intensivos em tecnologia para sobrepujar a condição de subdesenvolvimento (DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020).

3 Não deixemos de anotar que este período comporta as discussões relacionadas à formação do Mercosul.

No período em que Fajnzylber desenvolvia suas teses a respeito das transformações no perfil do Estado e avanço na regionalidade, grande parte dos países latino-americanos propuseram-se a mudar suas políticas econômicas a fim de tentar se beneficiar da conjuntura e facilitar a cooperação e integração internacionais, trazendo ao setor externo uma função mais relevante, estimulando mais as exportações e aplicando em mais “pólos de demanda” (VAZ; BRAZ, 2020).

Dessa forma, os países da América Latina passaram a alternar suas políticas econômicas com o intuito de favorecer a integração e cooperação internacional, delegando ao setor externo maior importância por meio dos estímulos às exportações e liberalização de importações, facilitando assim a inserção de parte de sua economia com o capitalismo central (VAZ; BRAZ, 2020). Nesse contexto, o setor industrial se diversificou para adentrar em mercados mais atrativos, e o setor agrícola foi, então, o beneficiado pelo progresso tecnológico. Sendo assim, os países latino-americanos, em alguma medida, buscaram aproveitar o dinamismo do comércio exterior, mas para isso tiveram que realizar algumas reformas internas ou, em determinados casos, optou-se pela imposição de quotas de rendimento ao capital estrangeiro ou pela liberalização da economia para atrair maiores investimentos (VAZ; BRAZ, 2020).

Após esse movimento de maior abertura comercial e financeira que envolveu a América Latina, a economia internacional foi estremecida pela “Crise do Petróleo” nos anos de 1974-1975 e 1979-1980, quando grande parte dos países da região passaram por profundos desequilíbrios comerciais. Porém, como a maioria dos países latino-americanos começaram a ter como base o financiamento externo, ocorreu um impacto fiscal radical em suas economias (CEPAL, 2000c; CHESNAIS, 2012). Nesse período, os países centrais encontravam-se estagnados devido à alta competitividade internacional. Então, em resposta à crise, uma onda de ascensão de governos neoliberais começa a surgir – a exemplo de Margareth Thatcher no Reino Unido (1979-1990) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989) –, ampliando as medidas de compressão salarial, diminuição nos gastos sociais e medidas de austeridade para redução dos custos de produção (CRUZ, 2004). Além disso, ao fim da década de 1970, o então presidente do Federal Reserve (FED) Paul Volcker, elevou concomitantemente o valor do câmbio americano e as taxas de juros, o que acabou por acentuar ainda mais os problemas econômicos dos países periféricos, abarcando consequências dramáticas para a região, como foi o caso da “crise da dívida”, que perdurou basicamente por uma década. Consequentemente, os problemas vivenciados nas condições sociais dos trabalhadores e a

dependência externa foram ainda mais acentuados e,

desse modo, os setores produtivos endividados passaram a depender não apenas da política monetária e creditícia interna, mas também das taxas internacionais de juros e da situação do balanço de pagamentos. À medida que essas mudanças financeiras iam se extremado, o sistema produtivo perdia uma parcela apreciável de seu poder econômico e político. Com isso se inaugurou um novo eixo de ordenação das economias nacionais. (CEPAL, 2000c, p.837).

Devido a estes e outros fatores, a América Latina passou por uma transição para a liberalização comercial, financeira e de diminuição da máquina estatal, iniciando em 1973, no Chile, mas que se estendeu ao restante da região até tornar-se hegemônica na década de 1990, com a soma ao movimento de Victor Estenssoro, na Bolívia (1985); Carlos Salinas, no México (1988); Carlos Menem, na Argentina (1989); Carlos Perez, na Venezuela (1989); e, por fim, no Brasil e no Peru, com Fernando Collor e Alberto Fujimori (1990), respectivamente (VAZ; BRAZ, 2020).

Diante da tendência à liberalização comercial e financeira, “os analistas de políticas públicas que [...] tinham ligação direta com os institutos de pesquisa que produziam ideologia neoliberal [...] fariam o tipo de reforma no Estado discutido pela Cepal” (VAZ; BRAZ, 2020, s.p.). Ou seja, de um Estado que deixa de ser protagonista em sua condução econômica e passa por uma reforma “gerencial”, só que no contexto dos regimes neoliberais tal reforma foi conduzida a suas últimas consequências, formando um conceito ortodoxo de “estabilização”, capaz de engessar o Estado por completo e de impedi-lo, inclusive, de promover políticas públicas para grupos mais vulneráveis.

Essas reformas neoliberais foram realizadas tendo em vista uma elevação oriunda do investimento privado advindo de condições macroeconômicas estáveis, unindo a desregulamentação ao corte orçamentário (PALMA, 2004). A despeito de tanto a CEPAL quanto a corrente neoliberal – centralizadora do “Consenso de Washington”<sup>4</sup> – *discutirem* acerca da reforma do Estado, a *vivência* da América Latina foi distante do que poderíamos considerar como neoestruturalismo.

Na virada do século, podemos observar a consolidação de uma “Nova CEPAL”, como denominam alguns autores<sup>5</sup>, no qual o neoestruturalismo, diferente do pensamento clássico, não é totalmente oposto à abertura comercial e ao desenvolvimento pautado no mercado

4 O Consenso de Washington foi um conjunto de políticas econômicas neoliberais criadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional implementadas em países em desenvolvimento durante a década de 1980 e 1990. Algumas das políticas incluíam a liberalização comercial, privatização de empresas estatais, desregulamentação financeira e redução dos gastos públicos (BATISTA, 1994).

5 Como é o caso, por exemplo, de Vinicius Vaz e Emerson Braz (2020) e Carcanholo (2008).

externo. Como descrevem os autores Vinicius Vaz e Emerson Braz (2020, s.p.),

Neste caso, podemos afirmar que a “Nova Cepal” tem diferenças substanciais para com a ortodoxia neoliberal? Na interpretação de Carcanholo, [...] a resposta é negativa. O Estado deixaria de ter o papel “ativo” de direção, planejamento e implantação de política econômica, principalmente as que são capazes de contrariar as previsões do mercado, o “Estado ativo” da nova Cepal é o Estado capaz de garantir um ambiente institucional mais eficiente para as decisões do mercado. Consequentemente, as reformas pró-mercado não são questionadas, mas tratadas como condição necessária para a inserção da economia latino-americana na concorrência internacional e assim minimizar seus danos [...].

Apesar de pontuais discordâncias que a CEPAL exprimiu com relação ao pensamento ortodoxo, percebe-se que os impactos do neoliberalismo na América Latina não se apresentaram apenas no campo das *economias* latino-americanas – no qual, vale-se destacar, sofreram com uma profunda depuração –, mas também no próprio *pensamento econômico* latino-americano. Neste aspecto, a instituição não demonstra um caminho intermediário entre a ortodoxia e o desenvolvimento nacional, mas uma defesa da redução dos danos sociais ocasionados pelo regime neoliberal, aceitando grande parte de seus pressupostos (VAZ; BRAZ, 2020).

Tratando-se da CEPAL atualmente, o que podemos observar a partir da penúltima década foi um posicionamento de abandono da discussão centrada no capital trabalho e os impactos do subdesenvolvimento das economias periféricas, a fim de dar maior ênfase aos debates relacionados à “inclusão social pautada na cidadania” e um interesse em se alinhar às discussões da ONU da “Agenda 2030”, que tem por objetivo o crescimento com sustentabilidade. É nítido, portanto, que todo esse panorama demonstra o quanto as mudanças em termos de alinhamento econômico e social da CEPAL influenciaram na construção histórica do pensamento das economias latino-americanas e de seu posicionamento acerca da integração regional, como é o caso da formação do Mercosul. A partir de então, torna-se mais claro perceber a atuação do Estado enquanto promotor ou gerenciador das políticas econômicas mas, principalmente, como atualmente a América Latina tem se ocupado em reduzir os reflexos negativos oriundos das práticas neoliberais na região. Sobre esse assunto, abordaremos de maneira mais aprofundada nas próximas seções.

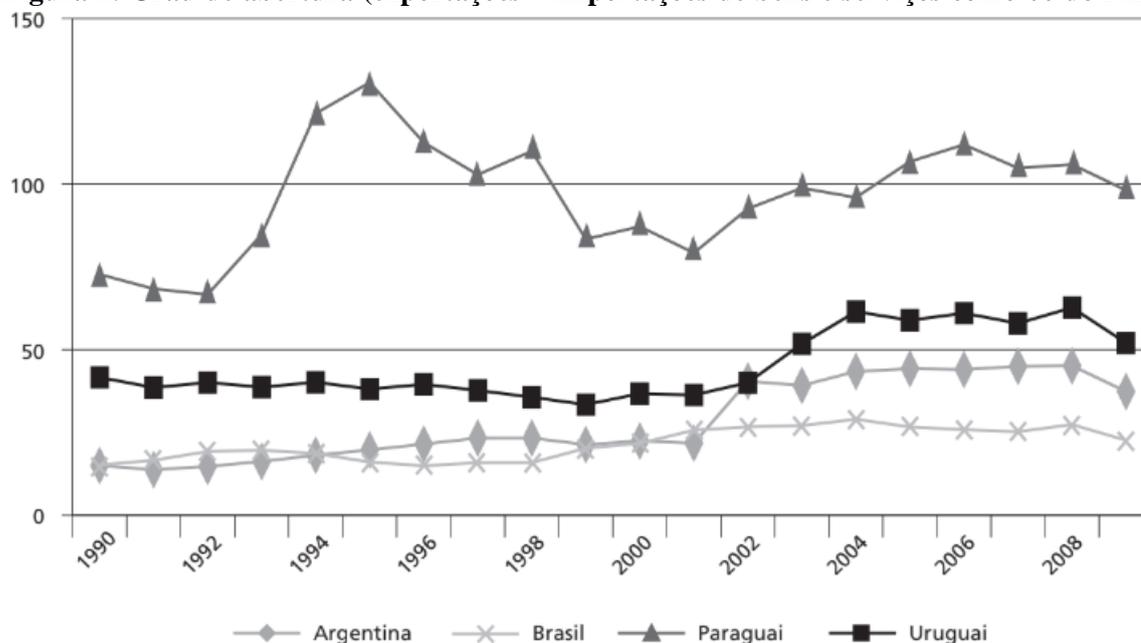
### **1.3 Integração e assimetrias regionais: o contexto do Cone Sul**

O Mercosul, nos últimos anos, tem sido alvo de diferentes críticas a respeito dos reais impactos do bloco entre seus países participantes, especialmente devido aos problemas decorrentes das assimetrias econômicas estruturais persistentes no processo de integração. Nesse sentido, a fim de melhor compreender as semelhanças e diferenças socioeconômicas

entre os países-membros, a corrente seção tem como expectativa analisar, por meio de determinados autores, essas assimetrias<sup>6</sup> bem como as repercussões da integração na própria economia brasileira, como por exemplo no que tange aos reflexos espaciais e as tendências à aglomeração.

Como observa Baumann (2011), a década de 2000 foi singular para as economias da América do Sul, sobretudo aos membros do Mercosul, período em que houve um comportamento econômico de maior abertura com o exterior, expressado pelo maior peso das transações com bens e serviços em relação ao produto nacional dos países. O gráfico abaixo pode representar essa ampliação no grau de abertura dessas economias:

**Figura 1: Grau de abertura (exportações + importações de bens e serviços como % do PIB)**



**Fonte:** (Banco Mundial, 2010 *apud* Baumann, 2011).

Conforme esperado, o envolvimento com o setor externo foi mais significativo nas economias menores, que apresentaram um maior grau de abertura. Isso não é apenas uma demonstração numérica, mas estrutural. Como descreve Baumann,

[...] o fato de que essas economias menores dependam mais de suas relações com o exterior, em vista das dimensões mais reduzidas do seu mercado interno, aumenta a ironia dos resultados mostrados anteriormente, de baixo grau de estímulo encontrado na relação com os sócios maiores (BAUMANN, 2011, p. 22).

6 Conforme descreve Morais (2012, s.p.) “as assimetrias regionais normalmente traduzem-se, em diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social, que poderá induzir a processos de vulnerabilidade das regiões levando a aplicação de políticas de desenvolvimento regionais incoerentes, com consequências preocupantes para a coesão social e territorial”.

Tais resultados expressam, evidentemente, ganhos consideráveis nas relações de troca entre os países, especialmente na penúltima década: segundo dados do Banco Mundial (2010), entre 2006 e 2008 os ganhos com termos de troca em relação aos anos 2000 foram de 21,4% para Argentina, 7,1% para o Brasil, e 1% para o Paraguai, tendo apenas o Uruguai com uma perda de quase 10%.

Como Baumann (2011) observa, pelo menos até o momento em que surgiu, a crise financeira relacionada ao estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, em 2008, as exportações entre os países cresceram exponencialmente. Contudo, tal situação foi decorrente do acúmulo de superávits pelo Brasil – algo que já era esperado diante das diferenças entre o tamanho dos mercados nacionais –, o que levou à conclusão de que esse país “não tem cumprido o papel de ‘motor’ das vendas externas de Argentina, Uruguai e Paraguai [...]” (MARKWALD, 2005, p. 25). Conforme descrevem alguns autores acerca de grande parte dos anos 2000, apesar de

[...] a paridade peso/real [...] ser claramente favorável à Argentina, o sistema produtivo (desse país) não [...] (pareceu) capaz de reverter a falta de competitividade de cada ramo industrial com respeito [...] (ao Brasil) (CIGLIANI; JUNCAL, 2007, p. 17 *apud* LINS, 2013, p. 97).

Ainda sobre essa década, teóricos irão afirmar que foi repleta de posturas unilaterais que criaram empecilhos para o comércio entre Brasil e Argentina, o principal parceiro comercial brasileiro dentro do Mercosul, especialmente quando houve a crise global de 2008. Em abril de 2009, por exemplo, a Argentina elevou o regime de licenças não automáticas de importação, o que atingiu os produtos que haviam representado 1/5 das vendas brasileiras em 2008 (LINS, 2013).

Isso nos demonstra o quanto o comércio bilateral é uma questão muito mais sensível no país vizinho, para quem o Brasil sempre foi o mercado regional mais relevante. Por exemplo, enquanto o Brasil chegou a receber no ano de 1997 quase 31% de todas as exportações argentinas de bens, a Argentina nunca obteve, nesse período, mais do que 13% das exportações brasileiras (LINS, 2013). Ou seja, o mercado brasileiro tem sido mais significativo para a Argentina do que o inverso, uma discrepância que, no início da década de noventa, concentrou grande parte do debate naquele país sobre a então chamada “Brasil dependência” (CHUDNOVSKY *et al.*, 1996).

De qualquer maneira, faz-se relevante destacar que a integração regional promoveu impactos comerciais tanto na Argentina quanto no Brasil, talvez principalmente durante a década de noventa. Mais especificamente,

[...] na Argentina, a política de abertura comercial e a estabilização dos preços dinamizaram a demanda, o que foi aproveitado pelo Brasil. Neste, a estabilização dos preços combinada à política cambial repercutiu nas exportações argentinas, que inclusive exibiram maior qualidade produtiva comparativamente ao elenco global das vendas externas daquele país (LINS, 2013, p. 97).

Ademais, se tratando do crescimento econômico brasileiro, é válido ressaltar que os fluxos pós 1994 superaram significativamente tanto os do começo da década como os dos anos 1980. Ao destacarem o papel das reformas estruturais do país nesses movimentos, Laplane e Sarti (1997) apontaram como focos mais relevantes os serviços privatizados e as atividades industriais tais como as de complexo automotivo. Já nos anos 2000, destaca-se a produção de manufaturas com base em recursos naturais, bem como de peças de automóveis e aeronáutica, somado aos combustíveis e à mineração (CEPAL, 2006).

No início do segundo milênio, o impacto do Mercosul nos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) para América Latina e Caribe foi consideravelmente menor se comparado ao final dos anos 1990. Contudo, em termos absolutos, os resultados do Brasil permaneceram expressivos, posto que em 2007 e 2008 entraram no país US\$ 34,6 bilhões e US\$ 45,1 bilhões, respectivamente, superando o pico nos anos 2000 (LINS, 2013).

Em suma, tanto pela perspectiva do comércio intra-bloco ou dos IED, a trajetória do Mercosul demonstra-se tortuosa. O bloco, em seu período inicial, foi capaz de promover otimismo, mas posteriormente, no decorrer da década de 2000, deu lugar a uma conjuntura em que se chegou a pensar em crise terminal do processo de integração, demonstrando a necessidade recorrente de lidar com conflitos oriundos, dentre outros motivos, de compreensões sobre suas desvantagens (LINS, 2013).

A noção de desvantagens da integração regional remonta aos problemas derivados de seu processo nos países membros. O objetivo dos signatários do Tratado de Assunção – a saber, de que ocorreria uma melhora no envolvimento desses países na dinâmica internacional – acabou sendo frustrada, dentre outros motivos, pelo progressivo e destacado posicionamento do Brasil como destino de IED, bem como porque, para o referido país, torna-se comparativamente muito menor a relevância das trocas intrarregionais, o que acaba por refletir em uma projeção internacional maior em termos comerciais (LINS, 2013)<sup>7</sup>. Conforme destaca Lins (2013, p. 103),

7 Além, é evidente, de outras alterações estruturais do comércio internacional, dentre as quais se destaca o aumento exponencial das exportações e importações chinesas, tema que desenvolvemos no último capítulo desta dissertação.

[...] se de fato houve avanços em termos de inserção internacional nesse período, como se pretendia, isso diz respeito sobretudo ao Brasil, de modo aparentemente incontroverso, um resultado com implicações no plano das assimetrias e desigualdades no seio do Mercosul.

Uma outra questão importante que podemos observar desse processo é a dimensão espacial dos reflexos de integração no que concerne à distribuição dos complexos industriais entre os membros do bloco, conforme observam teóricos como Sanguinetti, Traistaru e Martincus (2004), que abordam o tema observando as implicações nos padrões produtivos do Brasil, Uruguai e Argentina no período que compreende de 1985 e 1998. Como já é sabido, essa análise engloba momentos importantes que antecedem a criação do Mercosul, como a elevação da cooperação do plano institucional em nível de Cone Sul.

Ao dividir esse momento em subperíodos (1985-1990 e 1995-1998), os autores notaram o aumento da participação relativa dos países no valor da produção em escala do Mercosul, conforme os perfis nacionais em dotação de fatores bem como a intensidade no uso dos mesmos. O estudo infere, com isso, que o processo de integração interferiu nos padrões produtivos do bloco, devido, especialmente, aos papéis relativos de cada país, assim: a “[...] liberalização comercial preferencial no Cone Sul impulsiona uma reorganização espacial da produção de acordo com as vantagens comparativas internas [...]” (SANGUINETTI; TRAISTARU; MARTINCUS, 2004, p. 24).

É válido ressaltar que, na pesquisa realizada pelos autores, o Uruguai participa muito pouco nos setores em que as margens preferenciais são maiores no comércio intrarregional, como vários da indústria de transformação – um resultado que se intensificou na década de noventa no âmbito do acordo comercial. Diante disso, parece oportuna a seguinte postulação: quando se diz respeito a grupos de países menos desenvolvidos e muito desiguais, o processo de integração impacta negativamente a produção industrial daqueles que, além de menores, possuem vantagem comparativa “extrema” em termos agrícolas (LINS, 2013).

A pesquisa aponta, em contrapartida, que no Brasil, diferentemente do Uruguai e até mesmo da Argentina, a presença relativa de setores mais intensivos em capital e tecnologia cresceu na década de 1990, tais como máquinas elétricas e instrumentos profissionais (SANGUINETTI; TRAISTARU; MARTINCUS, 2004). De acordo com o estudo, o processo de integração regional unido à liberalização comercial, as intensidades relativas de fatores – ou seja, suas dotações nacionais em termos comparativos – passam a representar a melhor explicação da concentração relativa da indústria, demonstrando importância especial para a geografia industrial a intensidade relativa do aspecto mão de obra.

Outra autora que pesquisa essa temática acerca da região é Lo Turco (2001). Segundo suas análises, que abrangem o período de 1985 e 2004, detectou-se um grande movimento de especialização produtiva em atividades industriais baseadas em recursos – retratando o peso das vantagens comparativas – nos casos do Paraguai, Uruguai e Argentina, mesmo que este último também tenha obtido uma rápida melhora do seu posicionamento em setores de média e alta tecnologia.

Em contrapartida, no caso do Brasil, que antes mesmo do início do processo de integração já concentrava mais de  $\frac{3}{4}$  da produção regional com base em condições tecnológicas altas e médias, houve no período uma elevada diferenciação produtiva diante da região. O resultado empírico alcançado pela autora sugere uma distribuição desigual da atividade econômica entre os países parceiros, sejam eles grandes ou pequenos, após a formação do Mercosul no âmbito de uma liberalização comercial dentro da região que aparentemente intensificou a operação de forças de aglomeração.

Ademais, outro fator importante a se destacar é que, em paralelo ao agravamento da concentração econômica entre os países, destacando-se a situação brasileira, também em escala intranacional apresenta-se o problema da localização das atividades e da concentração geográfica da indústria, com rebatimento no dinamismo econômico (LINS, 2013). Essa problemática, portanto, faz-se relevante tendo em vista que aspectos da geografia da produção tem propensão a compor a elevação das desigualdades socioeconômicas na integração regional gerando, conseqüentemente, tensões devido aos movimentos em diferentes direções dos blocos de países.

No que diz respeito ao Brasil, por exemplo, pesquisas demonstram que as regiões Sudeste e Sul – como anteriormente discutido – foram as regiões do país mais beneficiadas com a intensificação das relações comerciais causadas pelo Mercosul, especialmente pelo comércio com a Argentina (PORTO, 2000). Ainda, outro elemento fundamental se refere à distribuição dos investimentos industriais, que é “[...] igualmente sugestiva da sedução exercida pelo Brasil Meridional [...], ecoando obviamente a própria história da industrialização nacional” (LINS, 2013, p. 112).

Com isso, pode-se inferir que o Mercosul teve influência sobre a localização desses investimentos, principalmente na segunda metade dos anos 1990, quando ocorreu concentração geográfica pela indústria automotiva (ARBIX, 2002). Isso repercutiu em racionalização produtiva e exploração das possibilidades de se obter especialização e complementaridade entre plantas em localizações distintas, privilegiando áreas no centro-sul

do Brasil e no centro-leste da Argentina, ou seja, o que podemos definir como “centro de gravidade” da integração no Cone Sul (LINS, 2013). Diante disso,

As desigualdades de desenvolvimento presentemente observadas no Mercosul em nível de espaços subnacionais estariam a refletir, assim, a combinação entre assimetrias socioespaciais históricas, estruturais, e os efeitos da própria integração (LINS, 2013, p. 113).

As desigualdades, no entanto, não estão presentes apenas nos aspectos econômicos de cada país. Como podemos observar, os fatores sociais, tal qual os problemas relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), acesso à educação, índice de trabalho formal, etc., agravam ainda mais aquilo que já temos discutido no trabalho até o presente momento. A começar pelo IDH que, a saber, compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, expectativa de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças, já podemos notar uma considerável discrepância entre os membros do bloco na ocupação desse ranking. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2021, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupa a posição 84º no ranking global de IDH, enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai ocupam a posição 47º, 114º e 60º, respectivamente.

Em termos de acesso à escolaridade primária e secundária, os registros apontam que, em 2019, a taxa de escolarização líquida (TSL) no Brasil para o ensino primário (idade de 7 a 12 anos) foi de 97,8% e para o ensino secundário (idade de 13 a 16 anos) foi de 85,6%. Na Argentina, a TSL para o ensino primário foi de 99,3% e para o ensino secundário foi de 83,8%. Já no Paraguai e Uruguai, a TSL para o ensino primário foi de 95,4% e 98,5%, enquanto o ensino secundário foi de 61,5% e 86,7%, respectivamente. Neste aspecto, podemos observar similaridades entre os membros do bloco, que conta com alto índice de TSL para o ensino primário com um decaimento para o ensino secundário, tendo o Paraguai com o pior índice, na faixa de 60%.

Ao partirmos para os índices de acesso a emprego formal entre os Estados Partes do Mercosul chegamos às seguintes informações: conforme apontam os dados apresentados pelo Banco Mundial, em 2020, no Brasil a taxa de emprego formal era de cerca de metade da população ocupada, 50,6%. Na Argentina, a taxa era de 48,1% da população ocupada, enquanto no Uruguai era de 53,9%, contando com a maior taxa. Em contrapartida, o Paraguai contou apenas com 17,1% da população ocupada, sendo o único a contrastar em maior grau com os demais países. É válido ressaltar que esses índices podem variar de acordo com a definição de emprego formal adotada por cada país.

Um outro fator relevante a ser considerado é o índice de concentração fundiária, que se relaciona diretamente com os países que vivem sob um contexto histórico de desigualdade econômica e social. Observe a tabela abaixo:

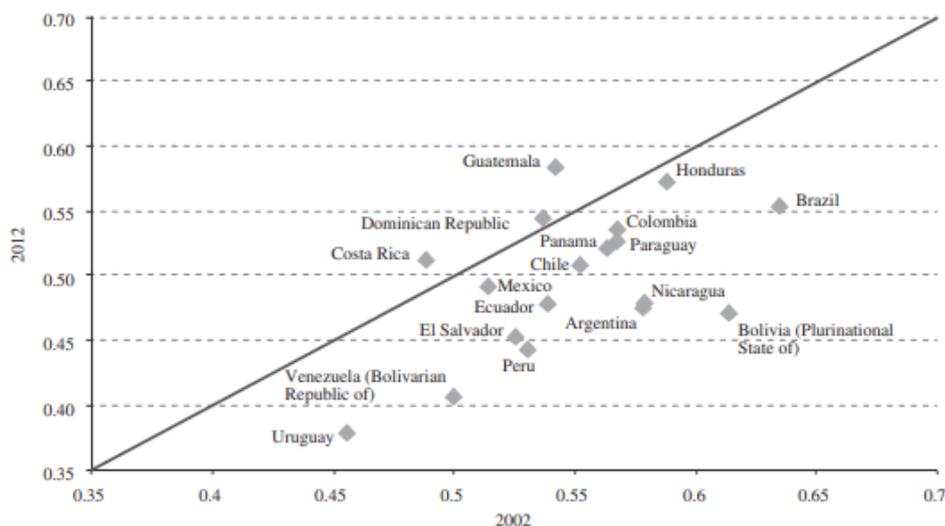
**Tabela 1: Índice de concentração fundiária dos Estados Partes do Mercosul**

País	Ano	Proprietários com maior área (%)	Área total utilizada na agricultura (%)
Brasil	2015	10%	84%
Argentina	2016	10%	67%
Paraguai	2013	10%	77%
Uruguai	2011	10%	60%

**Fonte:** tabela elaborada pela própria autora com base no relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) (2020).

O Brasil, portanto, é o país que possui o maior índice de concentração fundiária se comparado aos outros membros do bloco, constando uma diferença de 24% com relação ao Uruguai, país com o menor índice. Há ainda um outro ranking em que o Brasil fica à frente dos demais países e que está diretamente ligado aos dados anteriores, que é o de desigualdade de renda, ou seja, concentração da riqueza. Observe o que nos apresenta o gráfico abaixo, que tem por método o Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda em uma escala de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima):

**Figura 2: Coeficiente de Gini, entre 2002 e 2012 na América Latina (18 países)**



**Fonte:** Amarante, Galván e Mancero (2016), com base em dados da CEPAL.

Para além dos fatores socioeconômicos, existem as assimetrias políticas, a começar pelas próprias decisões no âmbito do Mercosul e a incapacidade ou indisposição dos países membros de internalizarem as regras por eles acordadas. Segundo a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, até o ano de 2010, das 120 decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), apenas 36 foram aprovadas nos legislativos dos quatro países. Conseqüentemente, as normas e instituições do bloco permanecem altamente vulneráveis às mudanças de governos e orientações políticas nos países-membros (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

As assimetrias estruturais nos ajudam a entender por que não há representação do Mercosul em fóruns multilaterais, apesar de um dos principais objetivos do bloco ter sido elevar o poder de barganha dos países membros nas negociações que ocorrem no âmbito desses fóruns (HOFFMANN, 2007). No consenso de Buenos Aires, os então presidentes de Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, e Argentina, Néstor Kirchner, declararam que “a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação (...) amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais” (ver CONSENSO DE BUENOS AIRES). Apesar disso, o Brasil tem demonstrado preferência pela manutenção de sua autonomia nessas negociações e decidido, por vezes, pela formação e estabelecimento de alianças com outros países em desenvolvimento nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

É importante destacar, ainda, que essas assimetrias políticas são capazes de gerar externalidades negativas na região, promover retrocessos no processo de integração e extinguir a coesão política no âmbito do Mercosul. Assim, a despeito do crescente comércio intrabloco entre os anos de 1991 e 1997, as já mencionadas crises econômicas que ocorreram no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001 provocaram a diminuição do comércio intra e extra bloco e a adoção de medidas protecionistas unilaterais, como por exemplo impostos e licenças não automáticas de importação intrabloco. Ademais, desde a virada do milênio tem ocorrido uma elevação constante das exceções à TEC (Tarifa Externa Comum), minando, sobretudo, as possibilidades de o bloco tornar-se de fato uma união aduaneira. Como descrevem Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 9), “esse período de crise no bloco revelou como a falta de harmonização macroeconômica poderia não somente travar o processo de integração regional, mas também revertê-lo”.

Diante de tamanha amplitude a respeito dos obstáculos provocados pelas assimetrias estruturais e de políticas impostas ao processo de integração, é surpreendente que os acordos realizados pelo Mercosul não apresentem medidas de tratamento especial aos países e regiões menos desenvolvidas. Ao contrário, em sua criação o Mercosul evitou aderir políticas que tivessem por objetivo minorar as desigualdades entre países e regiões subnacionais. Prova disso é que o Tratado de Assunção sequer reconhece o princípio formal de tratamento diferenciado e em seu artigo 2º declara nitidamente que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

Diante do exposto, é possível inferir que as assimetrias estruturais resultam de condições cuja mudanças ocorrem apenas no longo prazo, o que não significa que por este motivo não devam ser combatidas no âmbito do Mercosul. O Focem, que, conforme apresentaremos na sequência, representa o principal instrumento com este objetivo, e exprime o crescente reconhecimento, especialmente a partir de 2003, de que somente *se e quando* as assimetrias estruturais forem reduzidas haverá a possibilidade de ascensão no processo de integração regional. Portanto, a fim de compreender mais profundamente este órgão do Mercosul, abordaremos sobre sua criação, existência, função e impactos no capítulo subsequente.

## Capítulo 2 – O Mercosul e o Focem

O Mercosul (Mercado Comum do Sul), nos últimos anos, têm sido alvo de diferentes críticas a respeito dos reais impactos entre seus países participantes, especialmente devido aos problemas decorrentes das assimetrias sócio-econômicas estruturais persistentes no processo de integração. Neste sentido, a fim de melhor compreender o processo de atuação do bloco bem como o papel exercido pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) em seu processo de integração, discutiremos a estrutura e dinâmica de funcionamento das duas instituições. Mais especificamente, serão abordados os marcos normativos de criação desses órgãos tal qual o contexto envolvendo a criação dos mesmos; o sistema de funcionamento de ambos; e quais foram os projetos desenvolvidos pelo Fundo – dando maior destaque aos países contemplados e aos investimentos realizados, com ênfase na questão das assimetrias tratadas anteriormente.

### 2.1 A origem do Mercosul e sua dinâmica de funcionamento

A partir dos dados e discussões levantados até aqui sobre desenvolvimento econômico na América Latina, integração regional e assimetrias que implicaram esse processo, podemos compreender um pouco mais a fundo o principal bloco econômico presente na América do Sul, ou seja, o já mencionado Mercosul. A partir de então será possível analisar a estrutura e funcionamento do Focem, órgão de financiamento dos países do bloco, como resposta aos problemas enfrentados na seção anterior.

Para isso, precisamos refletir sobre a América do Sul tendo em vista os processos de cooperação econômica e relacionamento político entre os países. Historicamente, pode-se perceber que, mesmo que retomando ideias latino-americanas do século XIX, essas iniciativas integracionistas são muito recentes, principalmente se comparado com outras regiões do globo, pois foi apenas no pós Segunda Guerra Mundial que surgiram essas novas maneiras de posicionar a região diante de outros continentes e de interesses de grandes potências (BRESSAN; JUNQUEIRA, 2021).

No período posterior à Guerra Fria, a organização do mundo em blocos regionais se tornou cada vez mais expressiva, posto que as alianças econômicas, militares e políticas passaram a ser utilizadas pelos países no cenário internacional como estratégia de integração dos mercados, bem como oportunidade de crescimento econômico e desenvolvimento social. Nesse contexto, Brasil e Argentina, que já tinham acordos de integração regional desde a década de 1980, foram precursores na criação, em 26 de março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, de um bloco na América do Sul denominado Mercado Comum do Sul que, além

destes países, conta com a participação do Paraguai e Uruguai. A Venezuela chegou a ser membro, mas atualmente está suspensa do bloco, enquanto outros países sul-americanos estão vinculados ao bloco como Estados Associados. A Bolívia, por sua vez, tem o “status” de Estado Associado em processo de adesão, uma vez que seu Protocolo de Adesão ao Mercosul já foi assinado, em 2015, pela totalidade dos Estados Parte, e agora se encontra em vias de incorporação pelos congressos dos mesmos (MERCOSUL, 2022).

O Mercosul é um processo de integração com caráter intergovernamental, no qual cada Estado Parte detém um voto e as decisões são tomadas em consenso, contando, assim, com a presença de todos os seus membros. É válido destacar, ainda, que suas decisões são feitas através de três órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) – responsável por conduzir politicamente o processo de integração –, o Grupo Mercado Comum (GMC) – que zela pelo funcionamento do bloco em seu cotidiano –, e, por fim, a Comissão de Comércio (CCM) – que como o próprio nome indica, encarrega-se da administração dos instrumentos comuns de política comercial (MERCOSUL, 2022).

Em termos legais, as normas, quando negociadas e aprovadas por esses órgãos decisórios, se tornam obrigatórias e, conforme as necessidades, devem ser incluídas nos ordenamentos jurídicos nacionais através dos procedimentos cabíveis, conforme a legislação de cada Estado Parte. Assim, para efeitos da implementação de suas políticas regionais, o bloco criou organismos com caráter permanente, dentre os quais se encontra o próprio Focem, além de outros, como o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), a Secretaria do Mercosul (SM) e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) (MERCOSUL, 2022).

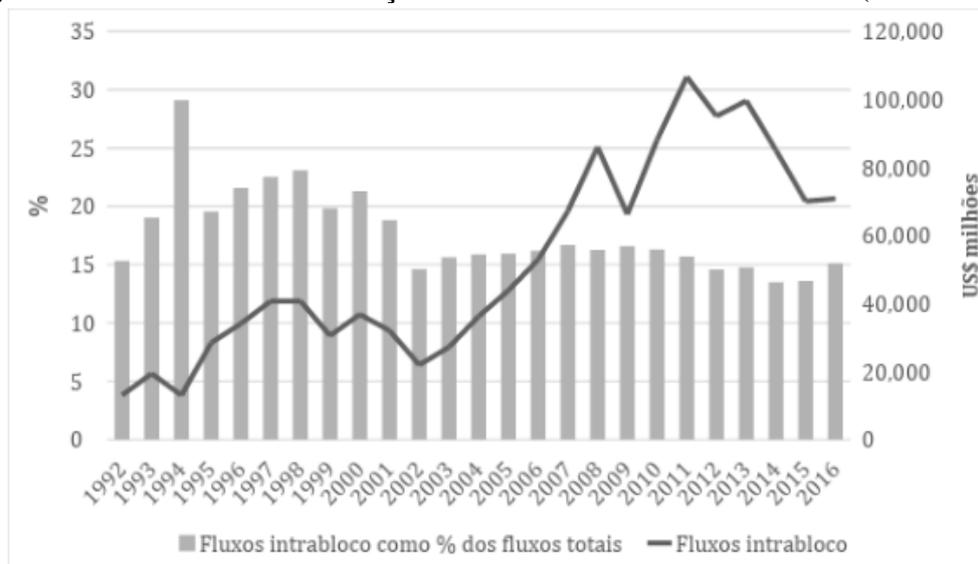
Para o ingresso no bloco, os novos membros precisam atender a determinados requisitos, tal como ser membro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e seguir o processo de adesão previsto na normativa interna do Mercosul. A partir de então, os próximos passos a serem seguidos correspondem à solicitação escrita apresentada perante o CMC através da presidência *pro tempore*; a negociação, mediante um grupo *ad hoc*, das condições e termos de adesão junto ao Grupo Mercado Comum, no qual representantes do aderente e dos Estados Parte levam os resultados ao CMC para sua aprovação; a aprovação unânime expressa mediante decisão do CMC; e, por fim, a subscrição de um protocolo de adesão que deve ser incorporado aos ordenamentos jurídicos internos do aderente e dos Estados Partes (MERCOSUL, 2022).

No âmbito social, o bloco visa promover a articulação de políticas públicas regionais

em temas que se relacionam com a fome e a erradicação da pobreza, valorização e promoção da diversidade cultural, universalização da educação e da saúde pública, dentre outros (MERCOSUL, 2022).

No sentido econômico, com o intuito principal de favorecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, os países que compõem o Mercosul devem promover ao longo do tempo a adoção de uma política comercial comum, com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), bem como a coordenação de posições conjuntas em foros internacionais, a formulação conjunta de políticas macroeconômicas e setoriais e, por fim, a harmonização das legislações nacionais com vistas a uma maior integração (MERCOSUL, 2022). Assim, a ênfase de atuação do bloco tem sido o comércio intra bloco, ou seja, de aperfeiçoar as relações comerciais entre os países membros. Neste sentido, nota-se que este comércio cresceu exponencialmente desde a criação do bloco, sendo que, ao longo das duas primeiras décadas de sua existência, saltou de US\$4,5 milhões, em 1991, para cerca de US\$100 milhões, em 2011.

**Figura 3: Mercosul: Evolução dos fluxos intra bloco (1992-2016)**



**Fonte:** Moneytimes, 2019.

Apesar disso, o Mercosul atualmente ainda é considerado uma “união aduaneira imperfeita”, posto que não há uma zona de livre circulação de mercadorias de forma plena entre seus membros. Mesmo que tenham sido feitas reduções significativas com relação às tarifas comerciais em diversos setores, muitos dos produtos produzidos pelos países-membros não estão isentos de barreiras para ingressar nos demais. De igual forma, há uma lista extensa de exceções para a aplicação da Tarifa Externa Comum em negociações com outros países.

Essa “união aduaneira imperfeita” também pode ser justificada tendo em vista que as economias dos países-membros são consideravelmente assimétricas, como já discutido no capítulo anterior. A título de exemplo, o PIB do Brasil é cerca de 75 vezes maior que o do Paraguai (NOVO, 2017). Com isso, “[...] o Mercosul acaba estabelecendo algumas brechas, com mecanismos para não prejudicar as economias menos dinâmicas e os setores econômicos mais sensíveis à concorrência externa” (NOVO, 2017, s.p.).

Diante desse breve panorama, podemos observar que o Mercosul apresenta ao

Brasil a possibilidade de se tornar o líder de uma região com um PIB da ordem de grandeza de US\$4,7 trilhões; sem conflitos étnicos, de fronteira, religiosos, históricos ou culturais; com sistemas financeiros relativamente desenvolvidos; uma tradição capitalista de décadas; um parque industrial de porte razoável; consumo de massa; e uma considerável demanda reprimida, visto se tratar de uma região com uma renda per capita média, porém com bolsões de pobreza excessivos e portanto com grande potencial de expansão de consumo (NOVO, 2017, s.p.).

Neste sentido, o Mercosul pode se caracterizar como um dos principais expoentes brasileiros no cenário internacional, nas relações econômicas e políticas, propiciando uma estrutura de negociação maior ao deter o status de bloco econômico.

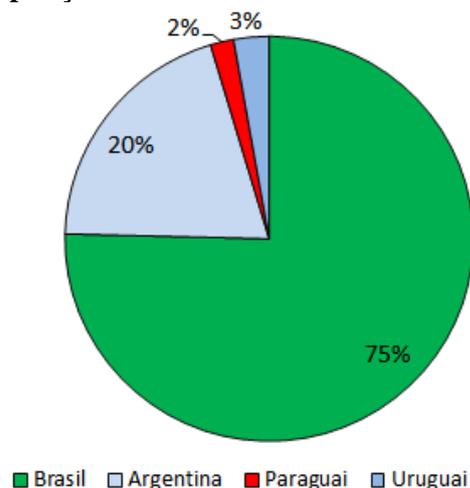
## **2.2 A criação do Focem como medida de mitigação das assimetrias**

A fim de promover a integração regional, por vezes, faz-se necessário a criação de aparatos institucionais que suportam de maneira eficaz este processo, e os fundos são, por natureza, uma dessas estratégias que buscam reduzir as possíveis assimetrias estruturais ou conjunturais/políticas existentes entre os membros de um acordo ou bloco econômico (OLIVEIRA CRUZ, 2019). Conforme discutiremos nesta seção, é neste contexto que surge o Focem. Para melhor compreensão dos termos,

as estruturais referem-se a aspectos geográficos, territoriais, populacionais, históricos e econômicos, os quais tendem a beneficiar os países dotados de maiores níveis de desenvolvimento e infraestrutura e com sistemas produtivos mais avançados no processo de integração. As assimetrias conjunturais ou políticas, por sua vez, derivam da criação e alocação de políticas públicas no processo integracionista por parte dos Estados-membros (GIORDANO; MOREIRA; QUEVEDO, 2004 *apud* SIMÕES; GARCIA, 2021, p. 109).

Segundo apresentado no tópico anterior, apesar de ser um processo de integração composto apenas por países em desenvolvimento, existem diversas assimetrias entre as economias que formam o Mercosul. Essas diferenças são nítidas, por exemplo, nos índices do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país membro: em 2020, o Brasil registrou a marca de 1,445 trilhões de dólares, e a Argentina 383,1 bilhões de dólares, Paraguai e Uruguai atingiram 35,3 e 53,63 bilhões de dólares, respectivamente (WORLD BANK, 2022), conforme podemos identificar no gráfico abaixo.

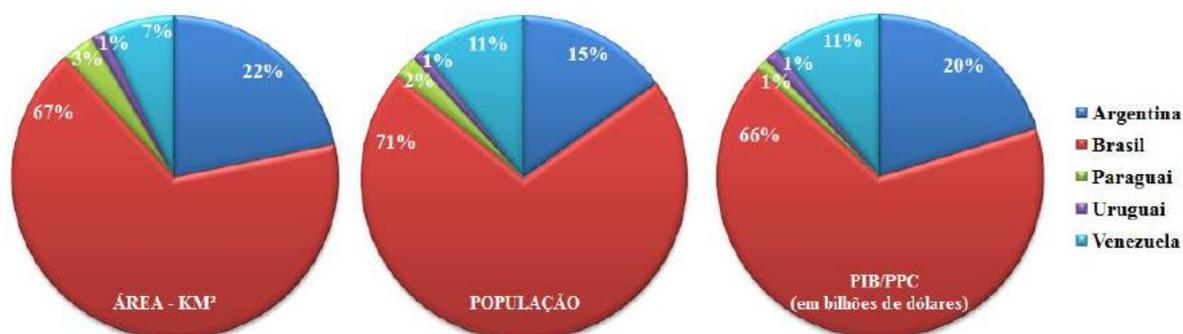
**Figura 4: Composição do PIB do Mercosul em 2020 - em %**



Fonte: World Bank, 2022 (elaboração própria).

Além das assimetrias que podem ser comprovadas com dados micro e macroeconômicos, temos também outras, que por sua vez também provocam uma série de empecilhos para a concretização dos objetivos do Mercosul, como as questões territorial e populacional (TESSARI, 2012), conforme observa-se nos gráficos a seguir.

**Figura 5: Mercosul: Assimetrias espaciais, populacionais e de mercado**



Fonte: Rodrigues, 2016.

Infere-se, portanto, que o peso da economia e o potencial exportador de cada país, quando comparados entre os países membros, se mostram muito díspares. Contudo, é importante notar que o Tratado de Assunção (1991) não os considera como barreiras à integração regional. Isto porque, dentre outros fatores, o Tratado foi influenciado pelas noções de liberalização e abertura de mercados que se tornaram predominantes na região à época de sua assinatura, sendo identificado com os preceitos da denominada “segunda onda integracionista” (MASI, 2003 *apud* TESSARI, 2012). Naquele contexto, era defendido um modelo de integração que em sua essência fosse *comercial*; integrado ao mundo globalizado e

que não focasse em medidas de integração positiva ou, em outros termos, que interferisse o mínimo possível na economia de seus Estados-membros (TESSARI, 2012). Acreditava-se, com isso, que o aumento dos fluxos comerciais propiciados pela integração permitiria minorar essas diferenças e elevar a competitividade das economias menores, visto que fariam parte de um mercado aberto e ampliado. Isso demonstra ainda mais o quanto o Tratado de Assunção foi influenciado por tais pressupostos e, com isso, não foi capaz de prever mecanismos relacionados à intervenção estatal na economia de seus Estados Partes.

Diante desse contexto, alguns autores – como Fernando Masi (2003), Marina Valle (2005) e Ana Maria Stuart (2002) se debruçaram em estudos direcionados à criação de fundos estruturais, tendo como inspiração o modelo europeu, como é o caso do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), visando promover o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2022). Para os autores, o fundo é uma medida eficiente de compensação e redução das diferenças no Mercosul, contanto que seja considerado o contexto em que estão inseridos os países do bloco, além de contribuírem para o fortalecimento institucional ao processo de integração.

Em face da insatisfação das duas menores economias do Mercosul – a saber, Paraguai e Uruguai – e do reconhecimento por parte dos governantes do bloco acerca da implantação dos fundos como uma das medidas fundamentais para o avanço da integração, em dezembro de 2003, durante a 25ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC), decidiu-se pelo início das pesquisas necessárias para a criação de uma política de Fundos Estruturais (TESSARI, 2012). Pela perspectiva política, como observa Desiderá Neto (2015), as discussões a respeito das assimetrias no âmbito do bloco e a elevação da cooperação e desenvolvimento passaram a ter destaque nas eleições dos governos de Néstor Kirchner, na Argentina, e de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, no início do novo milênio. Em 2006, o presidente brasileiro, na 30ª Reunião Ordinária do CMC, em Córdoba, discursou o seguinte:

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco (SILVA, 2006, s.p. *apud* TESSARI, 2012, p. 122-123).

É válido ressaltar que, no período em que os países sul-americanos passaram pelo processo de abertura econômica para o capital internacional e de atuação de empresas multinacionais, as contradições regionais foram ainda mais acentuadas, conforme preteritamente discutido. Santos (2008) observa que, nesse mesmo período, Brasil e Argentina

vivenciaram as transformações decorrentes do meio técnico-científico-internacional, e é neste contexto que as transformações da economia, agora organizada em escala global, informacional e organizada em rede, acrescido da industrialização tardia, passam a ampliar as assimetrias entre os países mercosulinos. Como destaca Oliveira Cruz (2019), a partir de então as desigualdades atingiram todas as escalas geográficas (do subcontinente à cidade).

Tudo isso propiciou uma reconfiguração de relevância geográfica decorrente da globalização e da lógica de divisão internacional do trabalho, tornando o espaço cada vez mais reticulado (OLIVEIRA CRUZ, 2019). Sendo assim, diante da multiplicidade e crescente fluidez dos fluxos, os lugares ausentes dos requisitos necessários para atender às exigências dessa nova relação dialética entre fixos e fluxos, passaram a ser dispensáveis. Conseqüentemente, esses espaços permaneceram marginalizados das interações suscitadas entre o movimento e a materialidade espacial, descritos por Milton Santos e Maria Laura Silveira (2006) como *espaços opacos*. Os autores designaram os termos “espaços opacos” e “espaços luminosos” para distinguir os lugares quanto à acumulação de capital, o potencial de atração de fluxos e a competitividade entre os lugares no contexto do meio técnico-científico-informacional decorrentes desse processo (OLIVEIRA CRUZ, 2019). A esse respeito descrevem:

Chamamos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo de capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haveria toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas (SANTOS; SILVEIRA, 2006 p. 264 *apud* OLIVEIRA CRUZ, 2019, p. 49).

As discrepâncias existentes entre os espaços luminosos e espaços opacos no âmbito do Mercosul implicam em prejuízos ao aprofundamento do seu processo de integração e expansão da competitividade no cenário internacional, principalmente devido aos gargalos infraestruturais persistentes nos espaços opacos. Com isso, os investimentos realizados pelo Focem em infraestruturas são uma tentativa de estímulo à atração de capitais, haja vista que a falta de recursos para o investimento é um entrave para a promoção da rede de transportes e energia, posto que sem essa expansão, o custo para a produção e circulação de bens e mercadorias se eleva, reduzindo o potencial de competitividade (OLIVEIRA CRUZ, 2019).

A partir desse panorama é possível observar o quanto a questão regional no Mercosul é complexa, já que não está limitada apenas às diferenças existentes entre os limites nacionais dos Estados Partes. Em cada território nacional existem pontos opacos que requerem

investimentos nos setores de energia e transportes. Assim sendo, as desigualdades regionais oriundas do processo de acumulação capitalista impõem-se à integração regional, mesmo aos membros maiores do bloco, como por exemplo as mesorregiões Nordeste e Norte do Brasil. Ou seja, a circulação de mercadorias e as possibilidades de integração produtiva nesses espaços são limitadas (OLIVEIRA CRUZ, 2019).

Em contrapartida, através dos estímulos e atrações de capitais direcionados aos espaços luminosos, estes tendem a adquirir maior estímulo para a ampliação de suas infraestruturas a fim de atender os fluxos internacionais. Para Vazquez (2006, p. 50), por exemplo, o caso do Paraguai ilustra esse processo, haja vista que o Mercosul “reforçou a tendência de ocupação nas zonas leste e sul da região Oriental do país, que concentra a produção de soja e atrai empresários estrangeiros (brasileiros, principalmente)”. A consequência disso foi a marginalização de áreas com menor índice de desenvolvimento, como o Chaco paraguaio, distante da zona fronteira com Brasil e Argentina.

A respeito da organização espacial das regiões no âmbito nacional, Santos (2008) atribui sua configuração não somente ao cenário econômico, mas também às decisões políticas. Para o autor, os mecanismos de poder determinam as escolhas no sentido de modernização dos lugares através de orçamentos para a execução de um plano ou pela legislação. No âmbito do Mercosul, essa afirmação torna-se evidente pelo perfil dos projetos apresentados ao Focem, majoritariamente destinados ao setor de infraestrutura. Desta feita,

[...] o perfil dos projetos está diretamente relacionado aos agentes privilegiados pelo conteúdo técnico na circulação das mercadorias, na tentativa de integração produtiva, no potencial de novos negócios, na possibilidade de maximização dos lucros, *etc.* (OLIVEIRA CRUZ, 2019, p. 50).

Após essa breve discussão a respeito do contexto histórico, econômico e político envolvendo a criação do Focem, bem como suas complexidades, é possível, então, aprofundá-la no sentido de compreender como o Fundo se comporta em termos de organização e estrutura de funcionamento. Abordaremos este assunto, portanto, na seção subsequente.

### **2.3 Estrutura e organização do FOCEM**

Conforme apresentado no tópico anterior, apesar de ser um processo de integração composto apenas por países em desenvolvimento no âmbito do Cone Sul, há grandes divergências e assimetrias entre os países que compõem o Mercosul. Como já é sabido, com a chegada no novo milênio essa discussão passou a ser mais evidente entre suas economias, e é com o intuito de mitigar essas diferenças que o bloco criou, em 2004, o Focem, que intenta financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade

e a coesão social, particularmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2022). Ou seja, o respectivo fundo é responsável pelo financiamento de projetos de convergência estrutural e coesão social, contribuindo para amenizar as diferenças econômicas e sociais entre seus países membros. Neste sentido, por meio do Conselho do Mercado Comum (CMC), instituíram-se normas para o funcionamento do fundo, a saber:

- Decisão CMC nº 45/04: Estabelecimento do Focem
- Decisão CMC nº 18/05: Integração do Focem
- Decisão CMC nº 24/05: Regulamentação do Focem

Em janeiro de 2007, em reunião do CMC realizada na cidade do Rio de Janeiro, foram aprovados 11 projetos pilotos: 1 pluriestatal, 5 apresentados pelo Paraguai, 3 apresentados pelo Uruguai e 2 apresentados pela Secretaria do Mercosul, somando um valor total de USD 74,8 milhões (FERRETI, 2013)<sup>8</sup>. É válido ressaltar que nesta ocasião o Fundo contava com os aportes dos Estados Partes do ano de 2006 e 2007, com 125 milhões, posto que no primeiro orçamento do Focem os Estados Partes precisaram integrar 50% de seus aportes anuais, para a execução de projetos pilotos previstos no artigo 21 da Decisão CMC nº 18/05. Já no segundo ano orçamentário do Fundo, integraram 75% de seus aportes anuais. A partir do terceiro ano, deveriam passar integrar 100% de seus aportes por ano (FERRETI, 2013) – o que nem sempre ocorreu.

De acordo com a Decisão do CMC nº 01/10, os recursos do Focem estariam integrados pelas seguintes fontes:

- Aportes regulares anuais dos Estados Partes de acordo com o previsto no Art. 6 da Decisão CMC nº 18/05;
- Aportes voluntários dos Estados Partes e recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais;
- Recursos resultantes de contas remuneradas.

Destaca-se que essas normas, além dos pressupostos já mencionados, estabelecem quatro programas de atuação, a saber: i) o programa de convergência estrutural<sup>9</sup>, com a

8 Na seção posterior os projetos estarão mais bem detalhados e organizados para que se possa compreender em maior profundidade sua dinâmica de funcionamento.

9 Consoante o Art. 12 do regulamento do Focem (Decisão CME no 18/2005), os recursos destinados especialmente para os programas relacionados à infraestrutura devem ser, durante os primeiros quatro anos do

execução de projetos que poderão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, inclusive na melhora da integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação; ii) o programa de desenvolvimento da competitividade nas atividades produtivas, que inclui o reordenamento dos processos produtivos e trabalhistas que facilitem a criação do comércio intra-Mercosul; iii) o programa de coesão social, que prevê uma contribuição para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira; e, por fim, iv) o programa de fortalecimento das instituições e do processo de integração, que avalia a eficácia e a atuação das diversas instâncias que compõem o arcabouço institucional do bloco (MISSIO, 2019).

Tais programas buscam priorizar setores fundamentais em que as assimetrias entre os países são maiores e precisam ser diminuídas para o aprofundamento da integração regional<sup>10</sup>. Com efeito, a carência de infraestrutura nos países-membros e entre os mesmos – principalmente energética e viária – se tornou um obstáculo, de fato, para o crescimento dos fluxos de fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul diante de outros concorrentes internacionais (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011). No que tange à estrutura produtiva, a disparidade entre o Brasil e os demais parceiros comerciais, especialmente em relação ao Paraguai e Uruguai, prejudica a apropriação de benefícios econômicos provenientes da integração pelos sócios menores, podendo causar insatisfação e desentendimentos políticos.

Além disso, sem que haja intervenção estatal, essas disparidades entre os setores produtivos dos países-membros tendem a se ampliar, já que a escala do mercado consumidor brasileiro se constitui como fator de atração. Nas questões sociais, a integração econômica tende a dirigir a especialização produtiva, o que debilita os países, regiões e setores econômicos com pouca competitividade e provoca impactos sociais, além de concentração econômica e desemprego (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011). Consequentemente, o apoio político e a legitimidade dos países ao processo de integração tendem a diminuir.

Conforme descrevem Souza, Oliveira e Gonçalves (2011, p. 8), esse é o grande motivo “[...] de as disparidades sociais no âmbito do Mercosul constituírem um potencial entrave ao aprofundamento da integração sub-regional e serem consideradas uma das prioridades do Focem”. Ademais, o fortalecimento institucional do bloco é fundamental para que todos esses

---

Focem, direcionados prioritariamente para a infraestrutura física que facilite a integração do Mercosul.

10 Ver Art. 30 do Conselho do Mercado Comum (CMC) no 18/2005. Disponível em: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

programas possam ser eficaz e eficientemente elaborados, executados e fiscalizados.

Quanto à distribuição dos recursos do Focem entre os seus programas, demonstra-se que projetos relacionados à convergência estrutural (90%) e desenvolvimento da competitividade (5,48%) têm recebido a maior parcela dos recursos. Já as áreas de coesão social e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul correspondem, respectivamente, a 3,8% e 0,13% dos recursos aplicados do fundo (FOCEM, 2021).



Fonte: FOCEM, 2021.

Reitera-se que o aporte financeiro de recursos é proporcional ao grau de desenvolvimento e o volume da economia de cada país, e a utilização dos mesmos se realiza numa lógica inversa ao que foi aportado. Ou seja, a distribuição dos recursos para o financiamento dos projetos baseia-se no princípio de solidariedade redistributiva e, desta maneira, os membros com economias menores recebem a maior porcentagem das contribuições.

Sendo assim, o Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo; a Argentina é responsável pela integralização de 27% do montante; o Uruguai, pela contribuição de 2% e o Paraguai de 1%. Ao mesmo tempo, as duas economias menores do bloco são as maiores beneficiárias dos projetos: enquanto o Uruguai é contemplado com 29,05% dos recursos, o Paraguai recebe 43,65% (FOCEM, 2021).

**Figura 7: Distribuição dos recursos do Focem - em %**



**Fonte:** FOCEM, 2021.

Essas contribuições ao FOCEM iniciaram em 2006, levando em consideração um montante anual de US\$100 milhões. Com a entrada da Venezuela em 2012 e até o ano de 2015, o Fundo passou a ser integrado com aportes de US\$127 milhões anuais (FOCEM, 2021). A figura a seguir ajuda a compreender melhor essa dinâmica.

**Figura 8: Contribuição ao Focem por país - em %**



**Fonte:** FOCEM, 2021.

A esse respeito, é válido destacar também que os Estados com projetos aprovados precisam entrar com uma contrapartida nacional de, pelo menos, 15% do orçamento total desses projetos. Esta contrapartida tem como função impedir o abandono de políticas nacionais de investimento em infraestrutura por parte dos Estados membros, visto que poderiam então beneficiar-se de investimentos oriundos da esfera da integração (TESSARI, 2019). Assim, em outros termos, os recursos são entregues em caráter não-reembolsável com o objetivo de financiar até 85% do valor elegível dos projetos apresentados.

Para fins de execução efetiva dos projetos implementados, o Fundo conta com um Organismo Executor (OE), correspondendo ao setor público de algum dos países membros do Mercosul. Em determinados casos previstos pela normativa, o país membro pode incumbir a gestão do projeto para instituições mistas ou privadas, desde que seja parte da administração direta, indireta ou do sistema operacional do país, sendo que a responsabilidade no que concerne à gestão completa do projeto é do país membro (THESING *et al.*, 2019).

Os interessados em obter financiamento do Focem, sejam estes Organismos do Setor Público dos países membros, instituições mistas ou privadas estabelecidas pelo seu regulamento, devem apresentar suas propostas de Projetos às Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF's). A documentação dos projetos, vale ressaltar, deve cumprir os requisitos de formulação, análise e apresentação exigidos pelo regulamento do Fundo. Aos que cumprirem as exigências, os projetos serão apresentados pelas UTNF's por meio de sua Representação Permanente no Mercosul, para a análise da presidência *pro tempore* da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, desde que o país membro beneficiário entenda seu interesse.

É necessário observar, no entanto, as deficiências apresentadas pelo Focem. Couto (2012), por exemplo, destaca que os projetos relacionados ao Focem partem dos Estados nacionais sem uma diretriz macrorregional (supranacional) específica. Além disso, os critérios gerais de seleção não satisfazem a afirmação de uma estratégia planejada de desenvolvimento regional ou de coesão territorial, o que implica que o Fundo pode acabar respondendo por demandas nacionais pontuais e específicas, perdendo a visão ampla do combate às desigualdades territoriais. Dito de outra forma, o risco é que os recursos sejam aplicados de forma desconexa, reduzindo, assim, sua capacidade de atenuar as assimetrias regionais (GONÇALVEZ; MELLO; OLIVEIRA, 2011).

Ademais, outro ponto de atenção diz respeito ao modelo adotado pelo Focem, que está diretamente relacionado à rigidez institucional fincada no modelo intergovernamental adotado pelo Mercosul, não admitindo até os dias atuais nenhuma instituição de caráter supranacional. Segundo o pensamento de Tessari (2019), a administração do Focem por um órgão com características supranacionais distribuiria mais independente e adequadamente os seus recursos – analisando as mudanças no contexto de cada país, por exemplo, ou até mesmo os aplicando de maneira regionalizada. Isso contribuiria para a observação contínua das especificidades internas de cada país e não apenas de um único dado macroeconômico, como o PIB (TESSARI, 2019).

## **2.4 Projetos desenvolvidos pelo Focem em seus 15 anos de trajetória**

No ano de 2021, além de o Mercosul completar 30 anos de existência, o Focem celebrou 15 anos de funcionamento, se consolidando como o primeiro mecanismo voluntário de financiamento de investimentos públicos provenientes dos Estados Partes do próprio Mercosul. Apesar de já abordado anteriormente, é válido ressaltar que entre os anos de 2004 e 2005 esses países formaram o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul e delimitaram seus objetivos, suas normas regulamentadoras e de funcionamento, tendo o financiamento do seu primeiro projeto apenas em 2007.

É válido destacar, ainda, que as principais atividades desenvolvidas pelo Fundo refletem seu objetivo central de redução de assimetrias que basicamente são representadas no desenvolvimento desigual das infraestruturas dos membros do bloco, assim, suas ações objetivam justamente alcançar a convergência estrutural entre os mesmos. Mais especificamente, esses projetos correspondem a mais de 90% do financiamento concedido pelo fundo desde sua criação até os dias atuais (FOCEM, 2022). Ademais, a atuação do Fundo em atividades relacionadas a questões sociais, de melhorias nos processos produtivos, de investigação científica, entre outras, contribuem significativamente para a promoção da competitividade e desenvolvimento social dos países membros, especialmente nas economias menores do Mercosul.

Até janeiro de 2022, os Estados Partes do Mercosul apresentaram ao Fundo um total de 53 projetos, sendo que 49 passaram para a etapa de execução. Dentre elas, 12 foram concluídas e 22 finalizadas por um montante total de US\$1,5 bilhão, sendo que deste valor mais de US\$1 bilhão correspondeu ao financiamento não-reembolsável do Focem (FOCEM, 2022).

Para fins de melhor compreensão acerca de como esses projetos são implementados, faz-se necessário discutir mais profundamente como eles são elaborados e elegidos pelo Mercosul. A esse respeito, como dantes apresentado, entende-se que primariamente os projetos devem estar estruturados conforme exigem as normativas do Focem, e a sua iniciativa de apresentação cabe à Unidade Técnica Nacional de cada Estado Parte responsável por atender assuntos relacionados ao Fundo junto à Secretaria do Mercosul. A partir de então, o projeto será encaminhado à Comissão de Representantes Permanentes do bloco, subordinada ao Conselho do Mercosul.

Essa Comissão é responsável pela elegibilidade e o cumprimento dos requisitos materiais e formais de apresentação dos projetos. Assim, quando a decisão é favorável –

adotada por consenso –, o projeto passa para a Unidade Técnica do próprio Focem, que cuidará da análise acurada dos requisitos de elegibilidade (THESING *et al.*, 2019). A partir de então, a decisão é submetida ao Conselho do Mercado Comum, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia (ou seus correspondentes) dos Estados Partes.

Seguindo a proposta de redução das assimetrias entre os países do Mercosul, o Paraguai, como dito anteriormente, é o país que mais recebe apoio, tendo o conjunto de 17 projetos aprovados pelo Conselho do Mercosul formalizados através de Convênios de Financiamento. Logo após encontra-se o Uruguai, receptor de 12 convênios. Brasil e Argentina contam somente com 4 convênios. Há, ainda, 3 convênios pluriestatais e apenas 1 convênio atribuído ao fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. A esse respeito, segue abaixo um gráfico demonstrativo.

**Figura 9: Distribuição dos recursos do Focem, por país, segundo a execução de projetos - em %**



**Fonte:** Gráfico desenvolvido no âmbito do Convênio de Cooperação da Secretaria do Mercosul – Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação – Unidade Sorocaba, 2021.<sup>11</sup>

Por meio da análise dos dados financeiros disponibilizados pelo Focem a respeito do andamento dos projetos aprovados, conforme observa THESING *et al* (2019), há um avanço seguro nas condições sociais, econômicas e estruturais do Mercosul, principalmente com relação ao Paraguai, maior beneficiário do Fundo, onde são perceptíveis as melhorias alcançadas através dos investimentos feitos pelo Focem. Em sua capital, Assunção, há placas

<sup>11</sup> A legenda denominada “Programa IV” corresponde aos recursos para Fortalecimento do Processo de Integração.

em diversos locais indicando o Fundo como o principal financiador das obras de infraestrutura. Já nos demais membros do bloco, a despeito dos projetos aprovados e em andamento, tal visibilidade não é tão evidente.

A partir dessas informações, é possível inferir que o Fundo tem se firmado como uma ferramenta de cooperação Sul-Sul que busca contribuir para o alcance das condições necessárias ao fortalecimento da integração implementada pelos Estados Partes desde a formação do Mercosul. Ao considerar todas essas informações, os países membros do bloco avaliaram o funcionamento do Focem como favorável, haja vista a concretização de resultados tangíveis e decidiram, na Cúpula de Presidentes do Mercosul em julho de 2015, pela continuidade do Fundo.

Para fins de melhor compreensão, seguem abaixo os objetivos de cada programa bem como os principais trabalhos desenvolvidos e/ou em execução pelo Focem até o ano de 2021 (FOCEM, 2021):

- **Convergência Estrutural:**

Os projetos apresentados neste programa devem contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias e regiões menores, incluindo o aprimoramento dos sistemas de integração fronteiriça e os sistemas de comunicação como um todo. No total, o programa de Convergência Estrutural conta com 26 projetos, sendo destinados três (3) para Energia, dois (2) para Ferrovias, dezessete (17) para Rodovias e quatro (4) para Saneamento.

- a) **Energia:** O Fundo contou com um financiamento de mais de US\$410 milhões para a realização de três projetos para interconexão elétrica regional, a saber: Interconexão Elétrica Uruguai-Brasil; Ampliação da Margem Direita de Itaipu, Sub-Estação Villa Hayes e Linha de Transmissão Villa Hayes (Paraguai); e Vínculo de Interconexão ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte (Argentina).
- b) **Saneamento:** Um projeto foi desenvolvido para construir um sistema de saneamento urbano em Ponta Porã (Brasil) e encontra-se em execução um projeto binacional na zona fronteiriça de Aceguá (Uruguai-Brasil). Outros projetos também têm sido operados em comunidades rurais da região oriental do Paraguai e comunidades indígenas.
- c) **Rodovias:** Houve a reparação, na região fronteiriça entre os países do Mercosul, de mais de 790 km de rodovias e sua infraestrutura complementar em pontes, passos de nível, deságues etc.

- d) **Ferrovias:** O Uruguai recuperou mais de 450 km de ferrovias que facilitam a conexão do país com a Argentina e o Brasil por meio de uma contribuição do Fundo de US\$133,6 milhões.

- **Desenvolvimento da Competitividade:**

Os trabalhos apresentados neste programa devem promover a competitividade das atividades produtivas do Mercosul, incluindo processos de reconversão produtiva e trabalhista que contribuam com a criação do comércio intrabloco; projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada em aspectos relacionados à qualidade da produção; e, por fim, a investigação científica e tecnológica e a criação de novos produtos e processos produtivos. Ao todo, o Programa conta com dez (10) projetos, sendo um (1) destinado à Pesquisa em Saúde, seis (6) à promoção de Competitividade, um (1) ao Turismo e dois (2) à Saúde Animal.

- a) **Pesquisa em Saúde:** Estão sendo financiadas, por meio do Focem, pesquisas conjuntas entre os países do Mercosul, além da compra de equipamentos de alto nível e a construção de laboratórios.
- b) **Competitividade:** Medidas estão sendo criadas para o rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais a fim de garantir a qualidade e segurança dos produtos e subprodutos de valor econômico dos países-membros. Além disso, com o objetivo de fortalecer as capacidades do setor produtivo dos Estados Partes, o Fundo financiou projetos de crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, promovendo seu vínculo com os mercados regionais e de desenvolvimento de novos empreendimentos.

- **Coesão Social:**

Como o próprio nome já indica, esse programa deve contribuir com a coesão social, especialmente em zonas fronteiriças, e pode incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde, educação, redução da pobreza e desemprego. O Programa soma, atualmente, sete (7) projetos, sendo dois (2) destinados à Moradia, dois (2) à Educação e três (3) ao Desenvolvimento Social.

- a) **Moradia:** Atualmente o Fundo financia a construção e reforma de mais de 2.300 moradias no Paraguai.
- b) **Educação:** Através da contribuição do Focem, foram executadas obras de melhoria de espaços educativos de níveis inicial, básico e médio em áreas do norte da Província de

Santa Fé, na Argentina.

- c) **Desenvolvimento Social:** Alguns recursos do Fundo foram distribuídos em projetos que fomentam a renda em atividades de economia solidária e de combate à pobreza, por meio da promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis em regiões fronteiriças do Uruguai.

● **Fortalecimento do Processo de Integração:**

Seus projetos devem atender ao aperfeiçoamento da estrutura institucional do Mercosul e seu eventual desenvolvimento, tal como o aprofundamento do processo de integração. Com isso, o Programa totaliza seis (6) projetos, no qual dois (2) compõem a temática de Direitos Humanos e quatro (4) de Fortalecimento Institucional.

- a) **Direitos Humanos:** Os projetos desta temática têm como objetivo fortalecer as capacidades institucionais para a gestão de políticas públicas em Direitos Humanos e construir uma infraestrutura capaz de proteger e promover esses direitos no âmbito do Mercosul.
- b) **Institucionais:** As contribuições do Fundo neste tema visam fortalecer o Instituto Social do Mercosul e consolidar seu Plano Estratégico de Ação Social; identificar as necessidades de Convergência Estrutural do bloco; criar um sistema informático que permita a sistematização e a busca de informações jurisprudenciais dos tribunais nacionais dos Estados Partes ligadas ao direito do Mercosul; e, por fim, aperfeiçoar o Sistema de Informações da Tarifa Externa Comum (SITEC).

Em síntese, como dantes mencionado, o Focem conta com um total de 49 projetos aprovados. Ademais, a imagem abaixo ilustra o alcance territorial de grande parte desses projetos e, em anexo a este trabalho, é possível observar uma tabela que consta uma lista com todos os projetos aprovados pelo Focem e suas especificações, até 2021, período em que os dados foram coletados.

**Figura 10: Alcance dos projetos do Focem entre os Estados Partes**



Fonte: Site do FOCEM, 2022.

Por meio do panorama apresentado neste capítulo, podemos, portanto, compreender o contexto histórico de criação do Mercosul, bem como as nuances políticas e econômicas que envolveram sua formação. Em decorrência disso, o desenvolvimento de um fundo que pudesse minorar as assimetrias oriundas do processo de integração regional tornou-se cada vez mais latente, culminando, assim, na formação do Focem. Os projetos já executados e em processo de execução tem seguido nesse objetivo, mas ainda há diversos percalços que precisam ser discutidos e avaliados pelo bloco para melhor aplicação de seus recursos. Em outros termos, é salutar observar as dinâmicas internas de cada Estado Parte para indicar a aplicação desses recursos em projetos que contemplem mais territórios, como os espaços opacos (especialmente nos membros maiores).

Para que isso seja possível, faz-se necessário o fortalecimento da estrutura institucional do bloco. Contudo, conforme destaca Oliveira Cruz (2019), diante das novas tendências da integração regional sul-americana, mais notadamente do Mercosul, a partir de 2016, com a defesa da flexibilização do bloco e a crescente predisposição global por acordos binacionais, torna-se oportuna uma reflexão e questionamentos acerca do papel do Focem no Mercosul. A esse respeito, trataremos mais profundamente no capítulo posterior.

### **Capítulo 3 – Rumos da integração regional latino-americana para o desenvolvimento econômico**

Após debatermos a respeito da construção histórica e econômica da integração regional na América Latina e suas implicações na formação do Mercosul – Capítulo 1 – e, em seguida, discorrermos sobre a dinâmica de atuação do bloco e a estrutura de organização do Focem – Capítulo 2 –, podemos então fomentar uma análise acerca do futuro do bloco e, conseqüentemente, do Fundo. O corrente capítulo propõe-se a analisar as tendências relacionadas à integração entre os Estados Partes, como também o papel do Brasil nesse contexto.

#### **3.1 Os desafios nos 30 anos do Mercosul**

Em 29 de março de 2021 o Mercosul completou 30 anos de existência, um marco para a integração regional latino-americana. Em sua formação, havia um consenso entre os governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai no que tange ao propósito e significado da integração entre eles. O bloco, neste sentido, tornou-se uma ferramenta capaz de promover o desenvolvimento a partir dos incentivos do mercado bem como uma melhor inserção dos países no cenário internacional em face das mudanças econômicas e geopolíticas presentes naquela conjuntura.

Apesar dessa compreensão, o surgimento de crises financeiras (como a mexicana de 1994, a asiática de 1997 e a global de 2008) e os problemas internos enfrentados pelos governos (a exemplo da crise argentina de 2001, ou os processos de *impeachment* do Paraguai em 2012 e do Brasil em 2016) acabaram por esvaziar progressivamente esse projeto inicial, demonstrando as barreiras em se construir um novo consenso sobre os propósitos da integração (MARIANO; MENEZES, 2021). Conforme observa Bouzas (2003), a principal restrição do Mercosul tem sido a falta de um projeto comum que justifique o investimento de recursos econômicos e políticos no processo de integração regional.

A união com a finalidade de criar uma integração regional enquanto proposta de solução para os desafios internacionais ao fim da década de 1980 não era um posicionamento incomum, mas se direcionava ao fenômeno global de incentivo ao regionalismo e que se exprimiu em todo o cenário internacional. A particularidade do caso do Mercosul é que, à medida em que se adotava uma lógica de cooperação regional com pressupostos do regionalismo aberto (FUENTES, 1994), apontava como modelo a vivência europeia para a criação de um mercado comum.

Com o decorrer dos anos, foi possível observar que a integração, especialmente no

caso do Mercosul, ganha dinamismo quando as metas tornam-se mais claras, e isso independe da visão de integração que esteja prevalecendo (MARIANO; MENEZES, 2021). Historicamente, houve dois momentos em que isso se tornou mais evidente: na formação do Mercosul (incluindo o período de transição 1991-1994) e entre 2003-2010. Isso porque o contexto de criação do bloco foi marcado tanto pela preocupação com a consolidação democrática – provocando um consenso pelo aprofundamento da cooperação e integração entre os países –, quanto pelo reconhecimento de uma conjuntura internacional de intensificação da globalização – tornando a integração uma ferramenta capaz de aperfeiçoar a competitividade das economias e definir condições capazes de viabilizar um novo ciclo de desenvolvimento (MARIANO; MENEZES, 2021).

Dentro desse contexto, é importante ressaltar que Brasil e Argentina, antes mesmo da formação do bloco, já eram grandes parceiros comerciais, mas a inclusão de Paraguai e Uruguai para a integração do bloco econômico trouxe consigo algumas contradições. Isso pode ser observado na própria dificuldade em se alcançar o propósito inicial do bloco que, conforme destaca o Art. 1º do Tratado de Assunção, era de estabelecer um mercado comum até dia 31 de dezembro de 1994, com a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. A lógica para este prazo consiste na preparação dos países para realizar essa tarefa, visto que exige a harmonização de políticas entre eles. No entanto, já em 1992, por meio do Protocolo Las Leñas<sup>12</sup>, os negociadores abandonaram a ideia e então definiram um outro cronograma para a consolidação de uma união aduaneira como etapa preliminar ao mercado comum.

Trinta e dois anos já se passaram, mas esse objetivo ainda não foi alcançado. No decorrer do período de transição, os Estados Partes optaram por manter o processo integracionista, mas sem senso de urgência de estabelecer um mercado comum ou mesmo um prazo para tal. Assim sendo, “o processo deveria ser mais gradual e sua institucionalidade evoluir em compasso com o desenvolvimento da integração. Acomodavam-se, assim, as duas visões” (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 154).

Esse comportamento mais acomodado acabou por provocar uma ausência de objetivos bem delineados. Por conseguinte, a ideia de mercado comum foi enfraquecendo sem ter uma substituição direta pelo comprometimento aberto com a união aduaneira. Conforme observam

12 Disponível em: <https://cbar.org.br/site/legislacao-internacional/protocolo-de-las-lenas/>, acessado em 28 de julho de 2023 às 16h37h.

Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p.543), a “necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum [...]” nos ajuda a compreender os imbróglis vivenciados no âmbito do Mercosul, posto que esse arranjo é uma “opção de grande dificuldade operacional”.

A questão dessa atuação é que a temática de enfrentamento dos problemas estruturais e a definição de metas de médio e longo prazo foram desaparecendo do horizonte negociador, indicando a percepção dos Estados Partes sobre o futuro do processo (MARIANO; MENEZES, 2021). Isso fez com que a dinâmica de negociação entre seus membros se voltasse para a agenda negociadora de curto prazo, ora pautada em temas de cunho comercial, ora com a perspectiva de maior pluralidade temática – mas ainda, ressalta-se, com caráter informal e sem capacidade decisória.

A partir desse panorama, podemos identificar então que a evolução do Mercosul tem três períodos distintos: no primeiro momento, de 1991 a 2002, ocorreu o período de transição e estabelecimento da estrutura desenvolvida pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) sendo, portanto, a fase que reajustou o modelo de integração no que diz respeito a sua proposta inicial; no segundo período, entre os anos de 2003 a 2015, encontra-se o que a literatura denominou de regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal (Riggiorizzi e Tussie, 2012; Sanahuja, 2012); já a terceira fase, iniciou-se em 2016 e persiste atualmente, sendo compreendida enquanto período de revisionismo do período anterior.

Uma das características centrais do bloco e que, inclusive, permanecem até hoje, é a escolha por uma institucionalidade estritamente intergovernamental visando assegurar a manutenção da autonomia dos governos, o que incitou a formação de espaços consultivos para a inclusão de setores da sociedade (MARIANO; MENEZES, 2021). Nesse sentido, podemos inferir que possivelmente a principal característica do Mercosul seja a de negociar as pautas que são de fácil decisão postergando, então, as mais difíceis – ou, em outros termos, tardando o embate relacionado aos problemas estruturais que exigem custos – inclusive mas não somente monetários – consideráveis aos Estados Partes e que, conseqüentemente, necessitam de um comprometimento maior.

Outro fator que merece destaque é a grande dependência da vontade política dos governos no processo de institucionalização da integração. É comum que os ajustes dentro do bloco sejam, em sua maioria, resultantes dos interesses particulares dos governantes, ou então dependentes das dinâmicas das políticas internas que prevalecem sobre os interesses

regionais.

Outro fator relevante que se soma aos problemas já mencionados é a demasiada burocracia do Mercosul, tornando custoso os processos de exportação, visto que a rotulagem dos produtos e as normas sanitárias são distintas entre os países. Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, já criticou abertamente as resistências da burocracia brasileira, “[...] uma vez que há leis e regulamentos que precisam ser atualizados, modificados ou extintos” (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 160).

O excesso de burocracia do bloco, diferentemente do caso europeu, está ligado justamente à sua fragilidade institucional e organizacional. Posto que as jurisdições do Mercosul não têm capacidade impositiva, logo todas as decisões são incorporadas internamente conforme os respectivos regulamentos nacionais, pressupondo a mudança de comportamentos/procedimentos burocráticos passíveis de resistência pelos órgãos nacionais.

Um exemplo disso foi a decisão de unificação das placas dos veículos automotivos entre os Estados Partes<sup>13</sup>. Influenciado pelo sistema europeu, o estabelecimento de um único padrão para o emplacamento de veículos objetiva desenvolver uma base de dados de maneira conjunta, logrando facilitar a fiscalização nas fronteiras. Tomada em 2014, essa decisão conjecturava sua implantação plena até o início de 2016, mas apenas Uruguai e Argentina cumpriram esse prazo, tendo o primeiro implantado desde março de 2015 e o segundo a partir de abril de 2016. Paraguai e Brasil, no entanto, só conseguiram implantar plenamente o novo sistema a partir de julho de 2019 e janeiro de 2020, respectivamente, apesar de no Brasil a implementação já estar vigorando desde setembro de 2018.

O comportamento brasileiro pode ser justificado pela relutância dos estados em executar a nova legislação, inclusive recorrendo ao Supremo Tribunal de Justiça na tentativa de postergar ou até mesmo cancelar a implementação da nova placa do Mercosul. Prova disso foi a própria investida de anulação do então presidente Jair Bolsonaro, em março de 2019, argumentando em vídeo que o novo sistema traria dispêndios a mais (PRESIDENTE..., 2019).

Esses exemplos, portanto, apontam para a fragilidade institucional do bloco, o que implica diretamente na implementação das decisões tomadas em âmbito regional desde a sua formação, ou seja, não se limitando apenas aos períodos em que governos mais críticos estão

13 Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7292018consolidada.pdf>, acessada em 27 de julho de 2023, às 12h03.

no poder, como foi o caso de Jair Bolsonaro. Conforme observam Mariano e Menezes (2021, p. 161), “se olharmos no início da integração, quando encontramos um contexto político mais favorável ao processo (e com expectativas positivas predominando), é possível perceber essa mesma dificuldade”.

Ao apresentar um panorama histórico acerca da internalização das normas definidas pelo Mercosul, Ventura e Perotti (2004) constatam que entre março de 1991 e fevereiro de 2004 1.484 normas foram produzidas pelo bloco, das quais: 331 decisões são do CMC, 1.023 são resoluções do GMC e 140 são diretrizes do CCM. Dessa soma, 1.152 requisitavam a internalização nos ordenamentos jurídicos nacionais, ou seja, não poderiam ser implementadas imediatamente e, dessas, apenas 80 precisavam de trâmite legislativo. Do todo, apenas 558 se internalizaram no período – dentre elas apenas 21 daquelas que tramitaram pelo Congresso brasileiro.

Já entre os anos de 2003 e 2014, é possível identificar um processo de ampliação da estrutura organizacional do bloco com a criação de novas instâncias, expansão da agenda negociadora e dos atores envolvidos. Para além disso, como já discutido, houve também o reconhecimento da necessidade de combater os problemas estruturais e de convergência do Mercosul, como é o caso das assimetrias, objetivando tornar a integração uma ferramenta efetiva de desenvolvimento econômico e ampliar as capacidades estatais de seus membros.

O período seguinte, entre os anos de 2016 a 2021, foi marcado por uma fragilidade política que ultrapassa para o âmbito regional. Havia um cenário contrário à construção de um novo consenso, apesar de existir uma certa convergência acerca da pauta comercial na integração – inclusive sendo possível, em grande parte por este motivo, retomar e concluir as negociações do acordo com a União Europeia. Como apontam Mariano e Menezes (2021, p. 162-163),

o governo do Uruguai encontrava-se em situação desconfortável por ser o último remanescente da fase anterior, mostrando-se ainda alinhado com o governo venezuelano de Nicolás Maduro, este em claro conflito com os demais integrantes, o que levou à suspensão desse país do bloco. O governo do ex-presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) estava gravemente desgastado pela crise econômica de seu país e o de Michel Temer (2016-2108) pelas acusações de corrupção. Ainda assim, construiu-se um certo consenso sobre o futuro imediato da integração, reforçando seus aspectos comerciais.

A partir desse panorama podemos inferir que a carência de um projeto comum de integração no âmbito do Mercosul acarretou diversos problemas para a sua consolidação. Se em seu princípio existia um debate entre as perspectivas a respeito dos objetivos do bloco, com o decorrer dos anos essa disputa foi sendo substituída pelas preocupações em enfrentar as

pressões conjunturais. A esse respeito, infere-se que o Mercosul carece de um planejamento estratégico capaz de demonstrar aos seus membros quais são os objetivos que se pretende seguir e, por conseguinte, quais os compromissos e custos envolvidos no processo.

A atuação do Mercosul ao longo de sua trajetória, portanto, estabeleceu uma institucionalidade inconclusa e limitada em face da sua proposta inicial, mas, a despeito dessas dificuldades, ainda foi capaz de garantir que o bloco se tornasse hoje um facilitador comercial funcionando, em certa medida, razoavelmente bem. Ou seja, em outros termos, o Mercosul tem beneficiado setores relevantes das economias envolvidas, tal qual atraído investimentos externos e a disposição de outros países e regiões do globo pela construção de acordos comerciais. Outrossim, o Mercosul tem se mostrado capaz de se manter estruturado mesmo quando o membro mais forte do grupo, o Brasil, esteve sob o comando de um governo abertamente contrário à integração. A institucionalidade e benefícios oriundos do processo de integração regional foram capazes de assegurar o apoio necessário à permanência do processo e refrear uma desestruturação passível de seu desaparecimento.

### **3.2 As relações Brasil-Mercosul na atualidade: o que a China tem a ver com isso?**

Como já é sabido, o Brasil é o maior país em termos econômicos, territoriais e populacional do Mercosul e por muito tempo se portou como uma liderança entre seus membros. Contudo, no cenário político dos últimos anos, esse comportamento se tornou distante da realidade, posto que o bloco foi, por vezes, negligenciado ou colocado em segundo plano na agenda política internacional do país.

Diante desse contexto, o corrente tópico visa, dentre outras questões, discutir a estratégia brasileira nos últimos anos com relação ao Mercosul bem como a influência da China na agenda político-econômica de seus membros, tendo em vista sua crescente presença no mercado dos países do Cone Sul. Para tanto, é válido ressaltar que a análise tem como base os pressupostos apresentados na pesquisa de Campello (2021) intitulada *A estratégia 'kamikaze' bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul*. Outrossim, apresenta dados e informações relacionadas ao último governo, quando houve uma ruptura significativa em termos de relacionamento com o bloco. No cenário atual, com a volta de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, no entanto, há uma tendência diferente para a atuação do Brasil com relação ao Mercosul, mas não nos ateremos a este período no presente trabalho haja vista o pouco tempo em que se encontra novamente no poder.

Com essa análise, portanto, poderemos compreender os impactos ocasionados pela ausência de um projeto de Estado brasileiro no que diz respeito a uma política industrial que

promova a competitividade das empresas nacionais tanto no mercado interno quanto no âmbito do próprio Mercosul, até mesmo para afastar a concorrência da China – como veremos mais adiante. Além disso, será possível considerar os diversos efeitos ocasionados pela perda de preponderância geopolítica e geoeconômica brasileira com relação aos vizinhos do bloco, sendo este “o espaço de atuação mais relevante da política externa e dos setores econômicos mais modernos do país” (CAMPELLO, 2021, p. 74).

Em resposta ao questionamento levantado no enunciado do presente tópico, é válido trazer à luz que o avanço global da influência chinesa a partir do século XX fez do país uma das maiores potências político-econômicas do Sistema Internacional na atualidade. Com isso, o gigante asiático tornou-se um concorrente hegemônico dos Estados Unidos sendo, atualmente, o maior parceiro comercial tanto do Brasil quanto dos membros do Mercosul.

Em contrapartida, nos últimos anos a economia brasileira registrou um recuo anual de 0,6% do PIB per capita no período entre 2011 e 2020 (CONSIDERA; TRECE, 2021), seguida de uma das mais significativas crises de desindustrialização vivenciada pelo país desde a década de 1980, já que a participação da indústria de transformação do PIB caiu de 35,90% em 1985 para 11,30% em 2020 (CNI, 2020). Assim, diante dessa discrepância estratégica entre ambos os países, a China vem tomando o lugar do Brasil enquanto um parceiro político-econômico e estratégico de cada membro do Mercosul. Conforme descreve Campello (2021, p. 75),

o enfraquecimento do Mercosul nos últimos anos, motivado tanto pelas crises econômicas na maior parte dos países membros como pela marginalização do bloco pela atual condução da política externa brasileira, reduziu a influência geopolítica e geoeconômica nacional sobre os vizinhos. A falta de visão estratégica brasileira abriu caminho para a maior presença do Estado chinês e facilitou a expansão das exportações de produtos manufaturados chineses no Mercosul.

Após sua campanha eleitoral em 2018, o Ex-presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, decidiu, como uma de suas estratégias políticas, seguir a cartilha do trumpismo conectando o neoliberalismo com o neoconservadorismo (KALIL, 2018). Essas e outras medidas fazem parte do que ficou conhecido no Brasil como “bolsonarismo” que, dentre tantas outras posturas radicais e contraditórias, se apresenta como um movimento contra a globalização e as Organizações Multilaterais Internacionais, mas é condescendente com determinados fundamentos econômicos que compõem o modelo neoliberal (KALIL, 2018).

Nesse sentido, o bolsonarismo se utiliza de uma narrativa que critica fortemente a “ideologia globalista”, conceito abstrato, vago e que é de difícil aplicação no mundo real para além da compreensão de que o mesmo é uma figura de linguagem que, quando utilizada,

reforça a noção de um inimigo do “nós” contra “eles”, de “confronto permanente” e de “guerra cultural” (CAMPELLO, 2021). Segundo esta cosmovisão, as elites financeiras globais, juntamente com Organizações Multilaterais Internacionais e grupos políticos do *establishment*, se unem com o intuito de determinar novas formas e valores de comportamento que não condizem com a prática judaico-cristã (*sic*) (MUDDE; KALTWASSER, 2017).

As estratégias e decisões políticas do ex-presidente brasileiro, no entanto, caminharam na contramão do que os dados nos apresentam com relação à relevância que o Mercosul tem para o país. O bloco sul-americano, conforme apresentado pela Confederação Nacional da Indústria (2021), ao promover um superávit de US\$ 54,9 bilhões para o Brasil entre 2011 e 2020, tornou-se crucial para a formação de renda, emprego e cadeias produtivas com maior valor agregado em seu território. Ademais, é válido destacar que o Brasil detém uma pauta diversificada para o Mercosul, contando ainda com privilégio às exportações de produtos industrializados tais como máquinas mecânicas e elétricas, automóveis, plásticos e papel.

Apesar disso, as transações comerciais do Brasil com os demais países mercosulinos reduziu consideravelmente nos últimos anos. Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia (SECEX, Online), as transações comerciais do Brasil com esses países são emblemáticas. Em 2011 – ano com os maiores índices de transações comerciais desde a criação do bloco – o Brasil exportou US\$ 27,8 bilhões e importou US\$ 21,1 bilhões; já em 2020, o Brasil exportou US\$ 12,4 bilhões e importou 11,9 bilhões; ou seja, uma redução de mais de 50% dos valores em comparativo com o ano de 2011, além de apresentar os valores mais baixos desde 2005. Podemos observar essa diferença através da imagem a seguir.

**Figura 11: Série histórica de exportações e importações - Parceiro: Mercosul**

**Fonte:** Alice web, 2022.

A despeito das crises econômicas no Brasil nos últimos 10 anos, a SECEX levantou dados apontando que em 2020 a China tornou-se o primeiro parceiro comercial a ultrapassar o histórico marco de US\$ 100 bilhões em transações comerciais com o Brasil. Ainda no mesmo ano, o país apresentou um superávit comercial de US\$ 33.645 bilhões com a China, representando um saldo total acumulado de cerca de 65% pelo país com todos os parceiros naquele ano (US\$ 50,9 bilhões).

Muito desse relacionamento comercial existente entre os dois países deve-se pelo apetite do mercado chinês pelas *commodities* brasileiras, elevando, conseqüentemente, o crescimento das exportações do setor primário. Essa relação comercial tem sido fortemente associada ao processo de reprimarização econômica do Brasil, como apontam Menezes e Bragatti (2020). Esses autores correlacionam o aumento da projeção de poder e a demanda por *commodities* da China na região da América Latina com as transformações internas de reprimarização econômica analisadas ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Para os autores,

em menos de uma década e meia, a China se tornou um destino crucial para os produtos primários da América Latina e já ocupa a posição de primeira ou segunda parceira comercial em muitos países na região. Em 2013, cerca de 80% da exportação da região para o mercado chinês foi concentrada em apenas cinco produtos primários (petróleo, soja, minério de ferro, cobre e açúcar), um aumento significativo de 47% dos produtos primários exportados em 2000 (MENEZES; BRAGATTI, *Op. Cit.*, p. 457 – tradução nossa).

Diante desses fatores, somados à má gestão da política industrial nacional, o setor manufatureiro do Brasil não foi capaz de acompanhar a produção das exportações de matérias

primas, acentuando o processo de desindustrialização. Nesse sentido, desde que a China assumiu o posto dos Estados Unidos como maior parceiro comercial do Brasil na virada do milênio, o país vem perdendo mercado industrial para a própria China (CAMPELLO, 2021). Isso tem gerado uma sucessão de complicações para o Brasil, como a constatação de que a menor competitividade do país em produtos industrializados frente ao mercado chinês reduziu a força industrial brasileira tanto no âmbito nacional quanto no espaço estratégico do Mercosul.

Segundo informações fornecidas pelo Portal do Comércio Exterior Brasileiro através dos dados fornecidos pela SECEX, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação do país reduziu para 51,6% entre 2010 e 2019, enquanto na década anterior o número era de 70%. Dentre alguns dos inúmeros aspectos que se relacionam ao tema, podemos destacar, como já discutido anteriormente, a redução da procura dos países mercosulinos pelos produtos industrializados brasileiros devido à expansão chinesa, bem como o distanciamento do bloco decorrente da política externa bolsonarista.

Isso posto, fica evidente que na questão geoeconômica a China poderia ser vista pelo Brasil como uma espécie de rival estratégico, seja em escala do mercado nacional como em disputas entre o comércio industrial chinês em relação às exportações brasileiras na América do Sul, principalmente nos países que compõem o Mercosul. Ou seja,

[...] a China poderia ser observada desta forma justamente por se tornar o principal parceiro político e econômico sobre os Estados que estão no espaço de projeção de poder do Brasil, como Argentina, o Paraguai e o Uruguai (CAMPELLO, 2021, p. 89).

Assim, seguindo a ótica sul-americana, poderia ser muito mais eficaz aos países do Mercosul que todos os seus membros negociassem em bloco com a China. Contudo, diante de sua fragilidade política – especialmente devido à conjuntura política do Estado brasileiro, a ausência de coordenação produtiva e os entraves quanto à Tarifa Externa Comum entre os seus membros –, esta solução torna-se pouco provável como uma opção pragmática.

Em face do exposto, é possível observar que as relações intrabloco na atualidade apresentam as contradições e os limites do Mercosul. No que diz respeito ao Brasil, este não exerce – insistimos que não estamos considerando o terceiro governo de Lula – um papel geopolítico propositivo e conciliador enquanto maior força do Cone Sul, mas tem dado abertura para a ameaça chinesa com relação à sua hegemonia regional. Uma das propostas defendidas por Campello (2021) para contribuir com a retomada do Brasil enquanto liderança regional seria uma coordenação político-econômica dos interesses dos membros do Mercosul

mediante uma negociação conjunta com a China, tendo um forte potencial para obter resultados e ganhos reais para os Estados sul-americanos. Posta em prática, essa proposta levaria, sobretudo, à própria manutenção da influência brasileira nesse espaço regional.

### 3.3 O futuro do Focem

Após apresentarmos o panorama estrutural e organizacional do Focem, esta última seção visa apresentar as tendências relacionadas ao futuro do Fundo. Será possível então apreciar sua atuação conforme a trajetória percorrida, analisar os desafios atuais bem como conjecturar cenários, sem pretender fornecer respostas, mas levantar questões e provocar reflexões a seu respeito.

Conforme já mencionado, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul foi aprovado em 2005 (Decisão CMC nº 45/2004) com uma vigência de 10 anos. Em 2015, os Estados Partes do Mercosul decidiram prorrogar a atuação do fundo por mais 10 anos, pelo período de 2016-2025, permanecendo com as características de sua formação em um projeto denominado Focem II. A vigência desta nova etapa depende de sua aprovação pelos respectivos órgãos legislativos, o que ainda não foi realizado até o momento. O Fundo, de certa maneira, foi a primeira medida em direção a atender as demandas dos menores sócios do bloco, Paraguai e Uruguai, mas tornou-se, até o momento, a única medida concreta para contribuir com a redução das assimetrias estruturais no Mercosul.

As contribuições anuais permaneceram definidas da mesma forma, ou seja: Brasil, US\$70 milhões; Argentina, US\$27 milhões; Venezuela, US\$27 milhões; Uruguai, US\$2 milhões; e Paraguai, US\$1 milhão. Quanto à distribuição dos recursos dedicados ao financiamento de projetos dos Programas I, II e III<sup>14</sup>, seria a seguinte: Paraguai, 43,65%; Uruguai, 29,05%; Venezuela, 9,1%; Argentina, 9,1%; e Brasil, 9,1%<sup>15</sup>. Contudo, desde 2016 não há aportes para o fundo. Nos últimos cinco anos, por exemplo, o maior contribuinte para o Focem, o Brasil, efetuou apenas um pagamento durante este período, no valor de US\$ 2.922.694,60 (dois milhões, novecentos e vinte e dois mil, seiscentos e noventa e quatro dólares e sessenta centavos). Tal operação foi efetuada no dia 05/12/2019<sup>16</sup>. Podemos

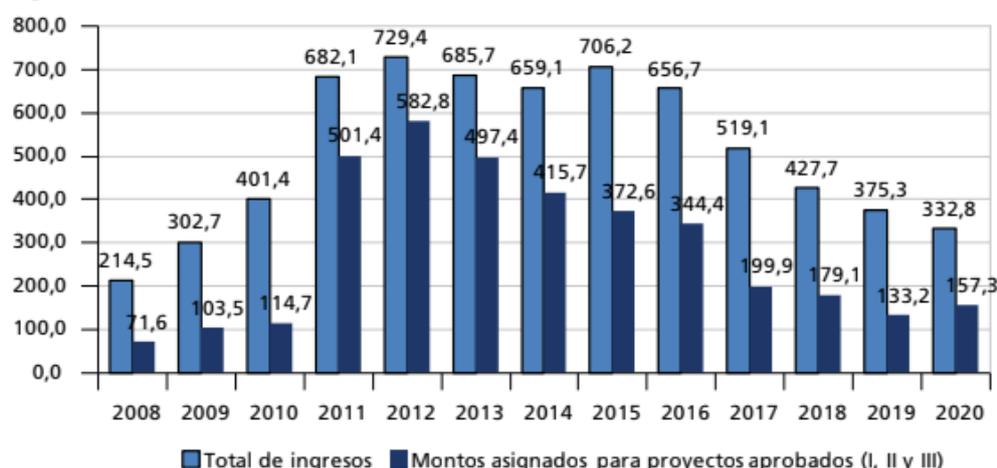
14 É válido ressaltar que os valores cedidos não são os valores pagos. A maneira com que a informação é organizada no site do Focem dificulta a identificação dos pagamentos anuais por país ou por projeto.

15 Disponível em: [https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC\\_022-2015\\_PT\\_Renovacao%20FOCEM-4.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_PT_Renovacao%20FOCEM-4.pdf), acessado em 30 de julho de 2023 às 20h19.

16 Dados fornecidos via e-mail pela SEAID (Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento) no dia 14 de fevereiro de 2023. As demais Unidades Técnicas do Focem também foram contatadas para esclarecimentos sobre os aportes realizados, mas não obtivemos retorno.

observar essa mudança por meio da figura abaixo.

**Figura 12: Focem: total de entradas e montantes atribuídos (2008-2020)**



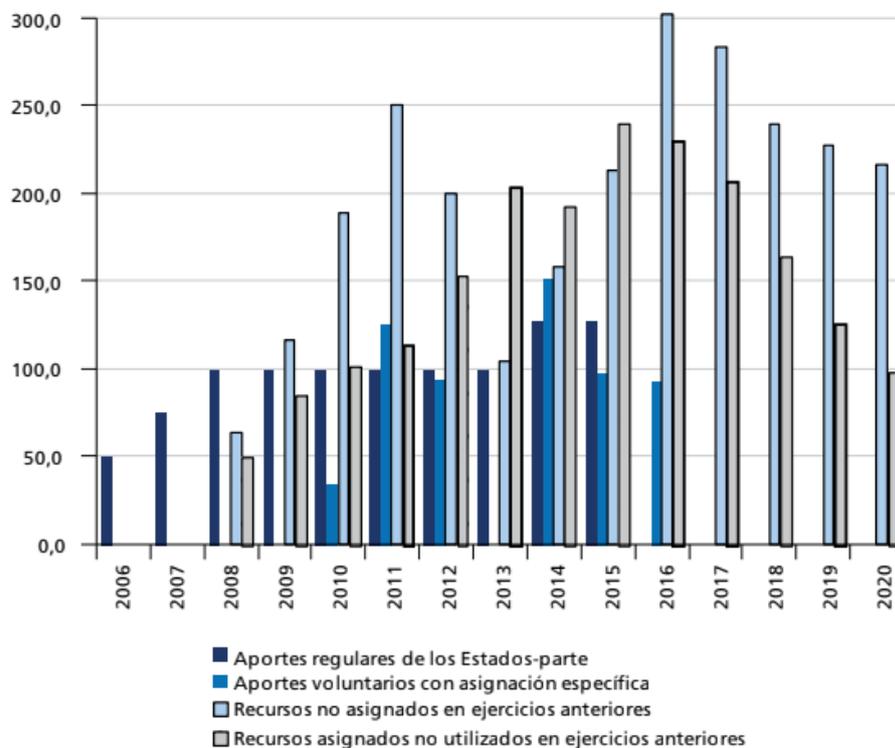
**Fonte:** Severo e Lima (2020, p. 278).

Os autores identificam que o Focem possui três períodos distintos em sua trajetória: o primeiro, que corresponde entre 2006 e 2010, momento de adaptação técnico-burocrática e de acumulação de recursos<sup>17</sup>; o segundo, entre 2011 e 2015, com forte injeção de investimentos, principalmente na infraestrutura do Paraguai e Uruguai; e o último, pós-2015, caracterizado pela suspensão dos aportes financeiros por parte dos países e do congelamento das iniciativas de integração regional. Há pouco tempo, ao fim de 2019, o Focem iniciou outra etapa, em um novo formato institucional agora vinculado ao Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), que assumiu a administração fiduciária dos recursos financeiros do Fundo do Mercosul.

A respeito do período pós-2015, podemos inferir que de fato houve uma redução significativa nos aportes, quando a partir de 2016 os Estados membros deixaram de fazer suas contribuições anuais.

17 Desiderá Neto e Barros (2015) descrevem que apesar de as questões técnico-burocráticas do Focem terem demorado quatro anos para que sua forma de funcionamento fosse aprovada e o primeiro projeto executado, a partir desse momento um mecanismo de cooperação para o desenvolvimento e combate às assimetrias estruturais entre os Estados-partes tornou-se concreto na estrutura institucional do bloco.

**Figura 13: Focem: entradas desagregadas (2006-2020) (Em US\$ milhões)**



**Fonte:** Severo e Lima (2020, p. 276).

O gráfico acima apresenta as entradas totais do Focem e os montantes destinados aos projetos aprovados pelos Programas I, II e III. Com isso, é possível observar que houve um ponto de partida para o acúmulo de recursos e a preparação de projetos, entre os anos de 2006 e 2010. Esta, portanto, seria a fase inicial do fundo. Logo após, em 2011, ocorreu uma elevação tanto de entradas como dos montantes destinados, o que correspondeu à sua segunda etapa. Até 2016, os aportes mantiveram-se acima de US\$ 650 milhões, mas o total de entradas anuais do Focem caíram à metade nos últimos anos e estava, em 2020, com cerca de US\$ 332,8 milhões<sup>18</sup>. Concomitantemente, os montantes atribuídos aos projetos decaíram significativamente desde 2013, haja vista que os cerca de US\$157 milhões constatados em 2020 são quatro vezes menores que os US\$580 milhões de 2012 (SEVERO; LIMA, 2020).

Nos meses de junho e dezembro de 2018, através das decisões do CMC (nº 2/2018 e nº 4/2018), o Fonplata e os Estados Partes do Mercosul acordaram com o objetivo de realizar um

<sup>18</sup> Segundo Severo e Lima (2020), este seria o valor disponível na conta para o ano de 2020, antes dos pagamentos correspondentes às obras e atividades em execução e a destinação para novas iniciativas como pesquisa, educação e biotecnologias aplicadas à saúde, projeto ampliado em abril daquele ano como parte das ações para enfrentar a pandemia.

“contrato de administração fiduciária e convênios de implementação financeira e técnica”. Logo após, em um segundo ofício, foram definidas as adequações nos artigos 3, 5, 6 e 15 do Regulamento do Focem (Decisão CMC nº 24/2005) que, respectivamente, abordam sobre “fontes de recursos do Focem”, “instituição financeira depositária das contribuições”, “administração financeira dos recursos” e “reserva de contingência”. De acordo com a Decisão CMC nº 4/2018<sup>19</sup>,

[...] com vistas a aumentar a efetividade do FOCEM na promoção da convergência estrutural da região, os Estados Partes se comprometem a buscar mecanismos de fortalecimento da gestão institucional do FOCEM e de complementariedade com os demais instrumentos regionais de financiamento ao desenvolvimento.

No ano seguinte, na Decisão CMC nº 23/2019, designou-se oficialmente ao Fonplata a administração dos recursos financeiros do Focem<sup>20</sup>. Já durante a LVI Cúpula de Presidentes do Mercosul, os representantes dos Estados Partes aprovaram a “Norma Processual” que regula a gestão do Contrato de Administração Fiduciária entre Mercosul e Fonplata, tal como o *Guia para a Administração Fiduciária Mercosul-Focem*, que irá permitir a implementação do contrato.

Diante dessa nova conjuntura, o Focem, institucionalmente fortalecido, pode ser potencializado e até mesmo atuar como instrumento relevante de financiamento para a retomada econômica pós-Covid. O atual vínculo com o Fonplata e os aprendizados no decorrer de seus mais de quinze anos de trajetória podem contribuir com a superação dos obstáculos apresentados. Sendo assim, podemos inferir que nos próximos anos o Focem estará apto a exercer um papel ainda mais relevante no contexto do Cone Sul.

Ademais, é salutar ressaltar que em março de 2019 foi criado o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosur), reunindo Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Equador e Paraguai. Bolívia, Uruguai e Suriname, na ocasião, participaram como observadores. Com as transições de governo em La Paz e Montevideú, então, Bolívia e Uruguai também integraram a iniciativa. Dentre outros assuntos, na declaração final do encontro foi dito:

19 Disponível em: [https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC\\_004-2018\\_PT\\_Adec%20Regulamento%20FOCEM-0.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_004-2018_PT_Adec%20Regulamento%20FOCEM-0.pdf)

20 Entre as principais mudanças encontra-se a determinação de que cada Estado Parte deve “designar uma instituição financeira para depositar seus aportes, cujas contas estarão à disposição do Focem”. Além disso, foi previsto que “a administração financeira dos recursos do Focem poderá celebrar acordos de administração financeira com outros organismos regionais de financiamento para o desenvolvimento [...] exclusivamente no que se refere a administração dos recursos do Focem sob administração fiduciária do organismo regional”.

[...] reconhecemos os aportes dos processos anteriores de integração sul-americana, assim como a necessidade de preservar seu acervo, no marco de um novo espaço de integração mais eficiente, pragmático e de estrutura simples que permita consolidar suas conquistas e evoluir sem duplos esforços, rumo a uma região mais integrada (Brasil, 2019).

Os anos seguintes definirão como o processo de integração na América do Sul irá avançar. Parece importante, neste caso, como proposto em um documento do Ipea (2020, p. 55), “reforçar a agenda de integração regional, especialmente em matéria de infraestrutura, integração produtiva e facilitação comercial”, “acelerar a implementação dos projetos mais avançados, como o corredor bioceânico que conectará o Centro-Oeste brasileiro com os portos do Oceano Pacífico”, “fortalecer o Prosur como espaço de articulação da integração regional” e “recuperar a integração comercial e produtiva com os países vizinhos”. A esse respeito, cabe ainda a reflexão acerca da experiência do Focem. Como observam Severo e Lima (2020, p. 281),

La urgente reactivación económica post-pandemia puede requerir el impulso del fondo para promover financiamientos de conexión física, complementación comercial y articulación productiva, ahora potencializados por la estructura y la experiencia del Fonplata.

## Considerações Finais

O tema da integração regional como instrumento propulsor de desenvolvimento econômico há muito vem sendo discutido no âmbito acadêmico. No entanto, os estudos acerca das implicações de seu processo no Mercosul, mais especificamente no Focem, ainda são rudimentares, por isso a presente pesquisa buscou trabalhar mais a fundo a temática, logrando conceber reflexões e inferências mais robustas e complementares aos estudos já desenvolvidos.

Para esse fim, o trabalho se debruça sobre os estudos da integração e do desenvolvimento regional na América Latina pela perspectiva da CEPAL e de Celso Furtado – considerando estes uns dos mais relevantes precursores do pensamento relacionado ao desenvolvimento econômico na região e, conseqüentemente, da formação do Mercosul. De acordo com a perspectiva da Comissão, há uma interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico (CEPAL, 2000a). A intensa comercialização entre os países na América Latina seria articulada com o processo de substituição das importações e com a diversificação da pauta exportadora. Em consonância, para o economista paraibano, a ideia do mercado comum, a partir da década de 1970, fazia parte de um processo de realinhamento das economias: de primário-exportadoras para abastecedoras do mercado interno. Assim, a substituição de importações buscava complementar o comércio com o restante do globo (BAUMANN, 2005). Mas, como vimos, Furtado ponderava que formas *distintas* de integração gerariam efeitos *distintos* nas economias locais, podendo inclusive agravar assimetrias.

A CEPAL, ademais, se preocupou em fornecer respostas não somente à questão histórico-colonial dos países latino-americanos, mas sobretudo analisar as questões conjunturais, levando-a a questionar o tamanho e função de um Estado “ideal”, atribuindo suas responsabilidades e modificando suas prioridades. Em contrapartida, a partir do final do século XX (período de formação do Mercosul) e início do século XXI, a CEPAL tem adotado uma postura de maior atenção ao desenvolvimento que progressivamente se ajusta a perspectiva neoliberal ou, em certa medida, busca um papel de “intermediação” entre desenvolvimentismo e neoliberalismo. É necessário, portanto, resgatar parte da discussão clássica, do qual a Comissão tem demonstrado afastamento, para então discutirmos os limites do neoliberalismo e sua racionalidade, que ao menos no presente século tem apresentado evidências de barreiras à industrialização dos países latino-americanos, engessamento da capacidade de participação do Estado e retorno econômico da região à característica agrário-

exportadora.

O fim do primeiro capítulo, desta feita, propõe-se justamente a discutir os impactos dessa lógica de pensamento na construção do Mercosul, tendo as assimetrias estruturais entre os países como a principal barreira existente para a consolidação de fato de um mercado comum. Sejam elas econômicas ou sociais, as assimetrias são inúmeras e prejudicam o comércio intrabloco. Outrossim, a formação de um bloco econômico como o Mercosul agravou questões como o problema da localização das atividades e da concentração geográfica industrial, com rebatimento no dinamismo econômico e elevação das desigualdades socioeconômicas na integração regional.

É nesse contexto do Mercosul, então, que surge o Focem, ambos sendo as organizações centrais de discussão do segundo capítulo. Iniciativa concreta dos Estados Partes para mitigar as assimetrias estruturais, o Fundo de Convergência Estrutural para o Mercosul é criado como *resposta* aos constantes descontentamentos das duas menores economias do bloco, Paraguai e Uruguai. Atuando por meio do financiamento de projetos com recursos oriundos, principalmente, das economias maiores, Brasil e Argentina, o Focem tem desenvolvido ações de criação e melhoria notadamente nas áreas de infraestrutura, rodovia, ferrovia, energia, educação, saúde e moradia, dentre outros. Os projetos já executados e em processo de execução têm seguido nesse objetivo, mas ainda há muitos obstáculos que devem ser avaliados pelo Mercosul para melhor aplicação de seus recursos. Ou seja, faz-se necessário compreender as dinâmicas internas de cada Estado Parte para indicar a aplicação desses montantes em projetos que contemplem mais territórios, como os “espaços opacos”, ou então a solução para algo em específico se tornará a razão de um outro problema, como o fomento à formação dos próprios “espaços opacos”.

Por fim, o último capítulo do trabalho traz à luz a comemoração dos trinta anos do Mercosul e seus desafios atuais. A esse respeito, chegou-se à conclusão de que é preciso fortalecer a estrutura institucional do bloco. No entanto, conforme destaca Oliveira Cruz (2019), diante das novas tendências da integração regional sul-americana, mais especificamente do Mercosul, a partir de 2016, com a defesa da flexibilização do bloco e a crescente predisposição global por acordos binacionais, torna-se oportuno uma reflexão e questionamento acerca do papel do Focem no Mercosul. O Brasil, inclusive, atuou nos últimos anos nessa direção, como foi observado na penúltima sessão. A forte comercialização da China com os países mercosulinos faz com que o bloco, e com ele a defesa da integração regional, sejam cada vez mais marginalizados. Diante desse contexto, observou-se que o

Focem foi afetado diretamente, especialmente no que diz respeito às arrecadações anuais de cada país. Desde 2016 os países não estão mais comprometidos em efetuar os aportes voluntários, gerando impactos na execução dos projetos do Focem.

Em face do exposto, é possível inferir que os próximos anos poderão ser definitivos para o processo de integração latino-americana, e para prosseguir faz-se necessário algumas medidas mais concretas, tais como a defesa pelos Estados Partes da pauta da integração regional, a retomada do compromisso de investir no Focem para acelerar a implementação dos projetos, o fortalecimento de instâncias como a do Prosur enquanto articulador do processo de integração e, principalmente, a retomada da integração comercial e produtiva com os países do Cone Sul.

Portanto, como observam Mariano e Menezes (2021), na América Latina cada vez que se compreende que uma meta política é inatingível, tende-se a trocar a frustração ocasionada por uma meta ainda mais ambiciosa. Foi então que o Mercosul, ao longo dessas três décadas, reuniu aprendizados políticos que nos permitem alegar que a sua viabilidade pode estar na apropriação de uma agenda mais factível, mas de maneira alguma conformista.

## Referências

- AMARANTE, Verónica; GALVÁN, Marco; MANCERO, Xavier. Inequality in Latin America: a global measurement. **CEPAL Review**, n. 118, abril 2016. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40423/1/RV1118\\_Amarante.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40423/1/RV1118_Amarante.pdf). Acesso em: 19 abril 2023.
- ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.
- BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1964.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Washington, DC, 2010.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: s.n. 1994.
- BAUMANN, Renato. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**, Escritório do Brasil: LC/BRS/DT, n. 28, 2005.
- BAUMANN, Renato. O Mercosul aos vinte anos: Uma avaliação econômica, Texto para Discussão, nº. 1627, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2011.
- BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2 v. 2000a.
- BOUZAS, Roberto. Quatro falácias sobre o Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 17, n.77, pp. 48-52, 2003.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração presidencial sobre a renovação e o fortalecimento da integração da América do Sul**. Santiago, 22 de março de 2019. Brasília: MRE, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20199-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur>
- BRESSAN, Regiane Nitsch; JUNQUEIRA, Cairo. Edição Especial: 30 Anos do Mercosul. **Brazilian Journal of International Relations**. ISSN: 2237-7743, Ed. Quadrimestral, v. 10, ed. nº 1, 2021.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Escola de Economia de São Paulo, **Texto para discussão** 274, novembro 2010. Disponível em:[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do\\_velho\\_novo\\_desenvolvimentismo.CCF.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf). Acesso em: 02 abr 2021
- CAMPELLO, Marcelo de Moura Carneiro. A estratégia “kamikaze” bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 74-93, 2021.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Análise Econômica**, v. 26, n. 49, 2008.
- CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí [SP]: Paco, 2018.
- CEPAL. O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de**

- pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 342-371. [1959].
- \_\_\_\_\_. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000b, p.137-178. [1951].
- \_\_\_\_\_. **Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe**. Santiago: CEPAL, 1994.
- \_\_\_\_\_. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe** – Informe 2005. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Transformação e crise na América Latina e no Caribe, 1950-1984**. n: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 137-178, 2000c.
- CHESNAIS F. **As dívidas ilegítimas**: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. Ed. Temas e Debates, Lisboa, 2012.
- CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F.; LÓPEZ, A.; CHIDIAC, M. **Los limites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente**. Buenos Aires: Alianza, 1996.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Perfil da indústria brasileira. **Portal da Indústria**, 2021. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao>. Acesso em: 10 jan 2021.
- CONSENSO DE BUENOS AIRES. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_385\\_5167.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm).
- CONSIDERA, Claudio; TRECE, Juliana. A nova década perdida brasileira e o resto do mundo – resultados per capita. **Blog do IBRE/FGV**, 12/03/2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/nova-decada-perdida-brasileira-e-o-resto-domundo-resultados-capita>. Acesso em: 10 jan 2022.
- COSTA, F. N. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. **Texto para Discussão**, 205, 2012.
- COUTO, L. F. Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: Caminhos e Descaminhos da Aproximação Regional na América do Sul. **Tese (Doutorado em Relações Internacionais)** – UFRJ, 225 f., Rio de Janeiro, 2012.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **Globalização, democracia e ordem internacional**: ensaios de teoria e história. Unesp, 2004.
- DESIDERÁ NETO, W. A. O Brasil, a América do Sul e a cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JÚNIOR, H; AYEBE, L. F. (orgs). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. 1. ed. São Paulo: Cultura acadêmica, 2015, p. 211-249.
- DESIDERÁ NETO, W. A.; BARROS, P. S. O Brasil emergente e a integração sul-americana. In: SOUZA, A. de M. e; MIRANDA, P. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- DINIZ, Clélio Campolina. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Texto para Discussão nº 375, jun. 1995.
- FAJNZYLBBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México, D.F: Editorial

Nueva Imagen, S.A, 1983.

FAO. The State of Food and Agriculture (SOFA). FAO, Roma: Itália, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb1447en>. Acesso em: 05 dez 2022.

FERRETI, Marta. FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR. **Revista de Direito da Universidade de Montevideo**, v. 12, nº 23, p. 135-210, 2013. Disponível em: <http://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/586>. Acesso em: 23 fev 2022.

FOCEM. **O que é FOCEM**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>. Acesso em: 06 jan 2022.

\_\_\_\_\_. **Projetos FOCEM**. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>. Acesso em: 06 jan 2022.

FURTADO, C. **Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems**. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. [1969].

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. [1967].

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 239-262. [1961].

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.

FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y la integración económica. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile, n. 53, pp. 81-89, 1994.

HOFFMANN, A. R. A representação do Mercosul nas organizações internacionais. **Radar do Sistema Internacional**, 2007. Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/documentos/3864/1.PDF>.

KALIL, Isabela. **Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro**. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2018.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. **Economia e Sociedade**, n. 8, p. 143-181, jun. 1997.

LINS, Hoyêdo Nunes. Celso Furtado e a integração econômica: uma nota. **Revista Catarinense de Economia**, vol. 3, n. 2, p. 23-46, 2019.

\_\_\_\_\_. Vinte anos de Mercosul: uma nota. **Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, nº 34, p. 89-121, fev. 2013.

LO TURCO, A. **South-South RTAs and industrial location: is there asymmetric development?** Siena: Università Politecnica delle Marche, jan. 2007.

MARIANO, Karina L. Pasquirello; MENEZES, Roberto Goulart. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova**, São Paulo, 112: 147-179, 2021.

MASI, F. El trato diferencial debe ser parte de la agenda de profundización do Mercosul. In: HUGUENEY FILHO, C.; CARDIM, C. H. (Orgs.). **Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

MENEZES, Roberto Goulart; BRAGATTI, Milton Carlos. Dragon in the “backyard”: China’s investment and trade in Latin America in the context of crisis. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 40, nº 3, p. 446-461, 2020.

MERCOSUL. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercosul/>. Acesso em: 13 jan 2022.

\_\_\_\_\_. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

MISSIO, Fabricio José. O Fundo para a Convergência Estrutural como instrumento de desenvolvimento regional do MERCOSUL. **Cadernos CEPEC**, v. 08, n. 01, p. 25-42, 2019.

MONEYTIMES. **Intenção de aperfeiçoar e flexibilizar o Mercosul é mais que bem-vinda**. 16/02/2019. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/intencao-de-aperfeicoar-e-flexibilizar-o-mercosul-e-mais-que-bem-vinda/>. Acesso em: 01 mar 2022.

MORAES, I. A.; IBRAHIM, H. C.; MORAIS, L. P. O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade (MEPI). **Revista de Economia Contemporânea**, n. 24, abril 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272413>. Acesso em: 03 jan 2023.

MORAIS, Adélia Marlene Teixeira. Assimetrias regionais na região norte de Portugal (uma análise multivariada). Bragança: Escola Superior de Tecnologia e Gestão. **Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações**, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10198/8225>. Acesso em: 17 abr 2023.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populismo: uma brevíssima introdução**. Lisboa: Editora Gradiva, 2017.

NOVO, Benigno Núñez. A importância do Mercosul para o Brasil. **Jus Brasil**, s. v., s. nº., 2017. Disponível em: <https://benignonovonovo.jusbrasil.com.br/artigos/493945845/a-importancia-do-mercosul-para-o-brasil>. Acesso em: 29 out 2021.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques de. O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM): um debate sobre assimetrias e integração regional. **GEOgraphia**, vol: 21, n.47, 2019: set./dez. Disponível em: . Acesso em: 15 jan 2022.

PALMA, Gabriel. **Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina**. Petrópolis: Vozes, p. 393-454, 2004.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 70-136. [1949].

PRESIDENTE Jair Bolsonaro quer retirar a placa de carros do Mercosul. **Folha Vitória**, Vitória, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3eF0xF2>. Acesso em: 10 jun 2023.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. MERCOSUL: 25 anos de avanços e desafios. **NEIBA**, Rio de Janeiro, Dossiê: SimpoRI, v. 5, 2016.

SANAHUJA, Jose Antonio. **Post-Liberal Regionalism in South America: the case of Unasur**. Florença: European University Institute, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. São Paulo: Editora Record, 2006.

SEVERO, Luciano Wexell.; LIMA, Mônica Carla Magalhães. Los 15 años del Focem. **Revista tempo do mundo**, n. 23, ago 2020.

SOUZA, André de M.; OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo S. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 5, jan/mar 2011.

\_\_\_\_\_. Propostas de Aperfeiçoamento do Focem. **Ipea**, Desenvolvimento, n. 70, p. 76, 2011.

\_\_\_\_\_. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. **Ipea**, Texto para Discussão N° 1477, p. 7-49, mar. 2010. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD\\_1477.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf). Acesso em: 05 jan 2023.

STUART, A. M. Regionalismo e democracia: uma construção possível. **Tese** (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

TENÓRIO, F.; WANDERLEY, S. Celso Furtado: an economist in the service of public management (1943-1964). **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 52, n. 3, p. 507-526, 2018.

TESSARI, Gustavo Rosolen. Estruturas e estabilidade institucional do Mercosul: a criação do FOCEM. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p. 115-137, jul./dez, 2012.

THESING et al. O Mercosul e o desenvolvimento regional: contribuições do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM. **HOLOS**, Ano 35, v.7, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **European Regional Development Fund**. Disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/). Acesso em: 06 jan 2022.

VALLE, V. M. **The Mercosur and EU development strategies**. International Studies Conference organized by World International Studies Committee. Istanbul: Bilgi University, 2005.

VAZ, Vinicius Rezende Carretoni; BRAZ, Emerson Davi Pereira. CEPAL: Do Nacional-Desenvolvimentismo ao Ostracismo Neoliberal. **48º Encontro Nacional de Economia - ANPEC**, 2020. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_I/i1-c09bd9bbefb61d71db7ac60d49e000d0.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i1-c09bd9bbefb61d71db7ac60d49e000d0.pdf). Acesso em: 01 dez 2022.

VÁZQUEZ, F. **Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay**. Asunción: ADEPO, 2006.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro Daniel. **El processo legislativo del Mercosur**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552, 2014.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. 2022. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>. Acesso em: 06 jan 2022.

## ANEXO I

Tabela 2: Lista de projetos aprovados do Focem

País	Programa	Tema	Estado	Aporte FOCEM (USD)	Aporte Local (USD)	Custo Total (USD)
Pluriestatal (Brasil e Uruguai)	Convergência Estrutural	Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	Em execução	5.719.708,43	3.494.246,00	9.213.954,43
Pluriestatal (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)	Desenvolvimento da Competitividade	Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	Em execução	23.662.862,00	4.375.861,00	28.038.723,00
Pluriestatal (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia)	Desenvolvimento da Competitividade	MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	Atividades concluídas	13.888.598,00	2.916.011,88	16.804.609,88
Argentina	Desenvolvimento da Competitividade e de Coesão Social	Polo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela	Em execução	13.951.400,00	7.996.535,00	21.947.935,00
Argentina	Coesão Social	Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fé	Finalizado	8.529.572,66	4.886.551,48	13.416.124,14
Argentina	Convergência Estrutural	Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte	Atividades concluídas	23.720.911,00	10.529.834,00	34.250.745,00

		(Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica)				
Brasil	Desenvolvimento da Competitividade	Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás	Atividades concluídas	2.849.063,41	823.172,78	3.672.236,19
Brasil	Desenvolvimento da Competitividade	Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	Atividades concluídas	2.960.881,12	968.362,88	3.929.244,00
Brasil	Convergência Estrutural	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS	Finalizado	4.267.724,28	1.006.482,47	5.274.206,75
Paraguai	Convergência Estrutural	Melhoramentos na Conexão Física no Departamento de San Pedro (melhoramento de vias de transporte, sistemas logísticos e de controle fronteiriço).	Em execução	92.993.387,00	62.715.268,00	155.708.655,00
Paraguai	Convergência Estrutural	Projeto Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção - 2ª Etapa e Conexão (Av. Primer Presidente) com a Rodovia Nacional Nº 9	Em execução	83.242.689,00	43.515.700,00	126.758.389,00
Paraguai	Convergência Estrutural	Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-	Finalizado	305.688.713,49	109.675.689,45	415.364.402,94

		Estação Margem Direita Itaipu				
Paraguai	Convergência Estrutural	Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí	Em execução	75.309.383,00	84.985.667,00	160.295.050,00
Paraguai	Desenvolvimento da Competitividade	Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC	Atividades concluídas	5.000.000,00	1.470.588,00	6.470.588,00
Paraguai	Coessão Social	MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza	Finalizado	478.976,99	1.028.109,44	1.507.086,43
Paraguai	Convergência Estrutural	Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur	Atividades concluídas	3.092.751,00	1.083.028,00	4.175.779,00
Paraguai	Convergência Estrutural	Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	Finalizado	3.928.100,75	2.137.900,84	6.066.001,59

Paraguai	Convergência Estrutural	Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco - Cedrales	Finalizado	4.499.694,97	3.457.866,29	7.957.561,26
Paraguai	Desenvolvimento da Competitividade	Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL	Finalizado	979.180,53	381.806,02	1.360.986,55
Paraguai	Convergência Estrutural	Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe e Ramal a Rojas Potrero	Atividades concluídas	4.902.000,00	3.690.532,00	8.592.532,00
Paraguai	Convergência Estrutural	Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País	Em execução	10.606.582,00	9.732.551,00	20.339.133,00
Paraguai	Convergência Estrutural	Reabilitação de Corredores Viários	Finalizado	12.932.196,62	19.679.697,90	32.611.894,52
Paraguai	Desenvolvimento da Competitividade	Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do	Em execução	4.080.000,00	1.181.440,00	5.261.440,00

		Laboratório de Controle de Alimentos				
Paraguai	Desenvolvimento da Competitividade	Programa de Apoio Integral a Microempresas	Finalizado	4.144.603,78	1.339.433,78	5.484.037,56
Paraguai	Convergência Estrutural	Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	Atividades concluídas	12.631.000,00	15.767.151,00	28.398.151,00
Paraguai	Coessão Social	MERCOSUL Roga (projeto de combate à pobreza)	Em execução	7.500.000,00	6.323.553,00	13.823.553,00
Paraguai	Convergência Estrutural	MERCOSUL - Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	Finalizado	5.576.706,88	6.238.206,77	11.814.913,65
Uruguai	Convergência Estrutural	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - Trecho IV: Javier de Viana - Arroio Chiflero, Departamento de Artigas	Em execução	4.876.930,00	2.130.704,00	7.007.634,00
Uruguai	Convergência Estrutural	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - TRECHO III: Acesso Leste Arroio Cuaró - Javier de Viana, Departamento de Artigas	Em execução	5.805.678,00	2.528.155,00	8.333.833,00
Uruguai	Convergência Estrutural	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - Trecho II: Tomás Gomensoro - Acesso Oeste Arroio Cuaró,	Em execução	6.069.854,00	2.647.607,00	8.717.461,00

		Departamento de Artigas				
Uruguai	Convergência Estrutural	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - TRECHO I: Ramal: Ruta 3 - Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas	Em execução	2.996.504,00	1.499.846,00	4.496.350,00
Uruguai	Convergência Estrutural	Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho II: Km 366 ao Km 393,1	Atividades concluídas	11.107.562,00	4.563.563,00	15.671.125,00
Uruguai	Convergência Estrutural	Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho I: Km 310 ao Km 338	Atividades concluídas	11.044.495,00	4.541.686,00	15.586.181,00
Uruguai	Convergência Estrutural	“Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta– Paysandú, Queguay–Salto– Salto Grande”)	Em execução	83.520.000,00	34.766.070,00	118.286.070,00
Uruguai	Desenvolvimento da Competitividade	Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (2ª etapa)	Atividades concluídas	2.799.002,00	737.483,00	3.536.485,00
Uruguai	Convergência Estrutural	Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	Atividades concluídas	50.100.408,00	22.400.000,00	72.500.408,00

Uruguai	Convergência Estrutural	Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	Finalizado	2.832.930,37	3.537.586,57	6.370.516,94
Uruguai	Coessão Social	Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional	Finalizado	1.196.737,00	846.033,89	2.042.770,89
Uruguai	Coessão Social	Desenvolvimento de Capacidades e Infra-estrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	Finalizado	1.533.336,50	553.734,79	2.087.071,29
Uruguai	Coessão Social	Economia Social de Fronteira (apoio às comunidades envolvidas na redução da pobreza e no fomento à inclusão social a partir da geração de empregos dignos, que ofereçam rendas estáveis às 400 famílias participantes).	Finalizado	1.323.756,57	388.547,61	1.712.304,18
Uruguai	Desenvolvimento da Competitividade	Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de	Finalizado	1.274.288,00	1.063.989,57	2.338.277,57

		'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor				
Uruguai	Convergência Estrutural	Rota 26 - trechos Melo - “Arroyo Sarandi de Barceló”	Finalizado	5.179.035,79	4.724.231,73	9.903.267,52
Uruguai	Convergência Estrutural	Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai- Brasil	Finalizado	82.628.209,70	44.225.293,35	126.853.503,05

**Fonte:** Site do Focem. Elaboração da própria autora (2022)