

## O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO BRASILEIRO

Mônica Karla Magalhães Lima<sup>1</sup>

Luciano Wexell Severo<sup>2</sup>

### RESUMO

Diante de um cenário de globalização, no qual grandes potências e empresas transnacionais exercem enorme poder político e econômico no sistema internacional, a integração regional se tornou uma ferramenta para melhor inserção nesse sistema. Frente a esse contexto, os Estados têm se empenhado na formação de blocos regionais. Na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge como uma resposta a esse processo de globalização. Todavia, as assimetrias existentes entre os membros do bloco constituem um dos principais desafios para integração regional, nesse sentido o MERCOSUL na tentativa de solucionar esse problema criou o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a relevância, para o Estado brasileiro, de se investir no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e os benefícios que implica a liderança brasileira nesse processo.

**Palavras-chave:** MERCOSUL. FOCEM. Integração Regional. Relações Internacionais.

### 1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista um cenário de mundialização, no qual grandes potências e empresas transnacionais possuem hegemonia política e econômica no sistema internacional, a integração regional se tornou uma ferramenta para uma melhor inserção nesse sistema. Diante desse contexto, os Estados tem se empenhado na formação de blocos regionais. Na América do Sul, por exemplo, foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que tem por objetivo a livre circulação de bens e serviços, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta.

Ao longo da existência do bloco, o MERCOSUL sofreu alterações, as quais foram pensadas para além do âmbito comercial. Dessa forma, buscando reduzir as assimetrias dos membros do bloco, o Mercado Comum criou, em 2004, um Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) que é destinado ao financiamento de projetos que desenvolvam a competitividade e promovam a coesão social, principalmente das economias mais débeis e menores do bloco, propiciando, assim, um aprofundamento no processo de integração regional (FOCEM, 2004).

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: monicakarla08@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Docente na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: luciano.severo@unila.edu.br

# O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO BRASILEIRO

Mônica Karla Magalhães Lima  
Luciano Wexell Severo

Frente a esse cenário, o Brasil assumiu a responsabilidade de ser o maior financiador do fundo, investindo 70% do valor total de US\$ 100 milhões por ano, tendo em vista, que possui o maior PIB da região. Levando em consideração a importância da integração regional para uma inserção mais autônoma no sistema internacional por parte dos países periféricos, esse artigo busca analisar a relevância para o Estado Brasileiro de se investir no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e os benefícios que implica a liderança do Brasil nesse processo.

## 2 MARCO TEÓRICO

De acordo com Malamud (2012, p. 2), a integração regional surge principalmente como uma resposta ao processo de globalização<sup>3</sup>, o qual pode ser entendido como um processo em que diferentes países do mundo se integram por meio de um sistema comum de fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, concorrência dos mercados e uma lógica econômica de produção em escala mundial. A Europa com motivações principalmente econômicas foi a primeira a caminhar em direção à integração regional, logo depois outras regiões do mundo seguiram os mesmos passos. O autor ainda pontua que se pode interpretar a integração regional como uma medida protecionista dos Estados, que por não conseguirem sozinhos garantir seus interesses e objetivos precisam atuar enquanto bloco.

A integração regional econômica passa por basicamente quatro etapas: A zona de livre comércio, que consiste na eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, ou seja, os produtos dos países membros podem circular em outros países sem a necessidade de se pagar impostos. A união aduaneira, a qual os países membros ademais do livre comércio adotam uma política comercial comum em relação aos territórios estrangeiros e uma tarifa externa única para terceiros. O mercado comum, que além da livre circulação de mercadorias e o estabelecimento de uma política exterior comum abarca a livre mobilidade dos fatores produtivos (capital e trabalho), bens e serviços. E por último a união econômica que está relacionada à adoção conjunta de uma moeda e de uma política monetária (BALASSA, 1961).

Na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi instituído em 1991 com o tratado de Assunção. Desde sua criação, além de objetivos econômicos o bloco tinha interesses políticos e estratégicos relacionados à redemocratização e a resolução de rivalidades entre Brasil e Argentina. O bloco regional foi inicialmente liderado pelo presidente brasileiro José Sarney e pelo presidente argentino Raul Alfonsín e permitiu uma inserção conjunta dos países do bloco na Nova

---

<sup>3</sup> O processo de globalização, o qual nos referimos, é o que está associado à Terceira Revolução Industrial, e à “transnacionalização das relações econômicas, sociais políticas e culturais” iniciado no pós-guerra (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 2).

Ordem Mundial. Tanto as trocas comerciais entre os blocos quanto à extra-regionais cresceram significativamente de forma que os países enquanto bloco passaram a ter maior relevância no sistema internacional (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 5).

Como ainda afirma Malamud (2012, p. 19), em 1995 o MERCOSUL de uma zona de livre comércio entre seus membros se transformou em uma união aduaneira com a finalidade de se transformar a longo prazo em um mercado comum. No entanto, a criação de um mercado comum e de uma união econômica requer mais cedo ou mais tarde a consolidação de instituições regionais, o que para o autor o MERCOSUL ainda não conseguiu construir, uma vez que seu processo decisório se dá através de mecanismos exclusivamente intergovernamentais.

Para Paradiso (2009, p. 142) a integração regional é um tema muito antigo para a América Latina e isso se deve a alguns fatores em comum, como a condição de periferia da região, o fato de coexistir com uma grande potência hegemônica e a fatores estruturais, ligados a componentes culturais. O autor trabalha com a ideia de uma integração unificadora em contraposição à concepção de uma integração econômico-comercial, não que essa não seja importante, porém só esse tipo de percepção limita um projeto mais amplo de integração. Paradiso ainda afirma que a integração é um instrumento para a potencialização do bem estar coletivo a médios e longos prazos e somente por meio da educação a sociedade latino-americana perceberá os benefícios da integração.

Jaguaribe (1975, p. 110), também salienta que apesar das especificidades dos países latino-americanos eles compartilham algumas características. Dentre elas se destacam três necessidades comuns: a busca pelo desenvolvimento econômico, social, cultural e político; o aumento da margem de autonomia, tanto internamente em relação à maior capacidade de decisão própria, quanto externamente no sentido de minimizar sua dependência em relação aos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos; e por último, o esforço pelo desenvolvimento e autonomia para preservar e expandir sua identidade cultural e nacional.

Com um pensamento semelhante a Paradiso, Puig (1986, p. 5), considera que o principal defeito da integração latino-americana tanto na prática quanto na teoria está relacionado à ênfase dada à integração econômica, baseada na interdependência. Dessa forma para o autor, existem dois caminhos para integração regional: a integração interdependente e a integração solidária. A primeira é baseada na concepção de um livre mercado entre as nações extremamente desiguais que competem equiparadamente, sem se levar em consideração que algumas delas já haviam passado por um processo de evolução industrial e desenvolvido expressivos grupos de pressão. Já a segunda é fundamentada na semelhança, a qual existe dois tipos básicos: a integração por semelhança que ocorre quando os atores possuem o mesmo “status” ou quando compartilham as mesmas perspectivas e valores.

## O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO BRASILEIRO

Mônica Karla Magalhães Lima  
Luciano Wexell Severo

A semelhança por “status” não é aplicável à realidade latino-americana devido a sua heterogeneidade. Dessa forma, a integração pela via de valores compartilhados e de alianças é a mais viável para a região. A autonomia pode ser entendida como um valor compartilhado entre os países latino-americanos. O autor entende que a autonomia possibilita que um país adote políticas mais justas e equilibradas e se desenvolva como melhor entender, em contra partida a subordinação é um empecilho a essa possibilidade tendo em conta que o Estado limita-se a dominação das grandes potências (PUIG, 1986, p. 03). Medeiros (2010, p. 84) destaca alguns fatores que dificultam a construção de uma região integrada e precisam ser superados como, por exemplo, o fato do Brasil ainda ter iniciativas frágeis quanto à integração, tendo um papel predominante na região, as assimetrias existentes entre os membros do MERCOSUL e a ênfase dada ao caminho do livre mercado.

O modelo neoliberal de integração proposto pelas grandes potências descreve o livre comércio como a melhor forma de emancipação econômica. No entanto, Chang desmistifica essa ideia de que os países do centro se tornaram desenvolvidos por meio do livre mercado, destacando que o mesmo só passou a ser adotado depois da consolidação da indústria interna das grandes potências. Primeiro houve um levantamento de barreiras tarifárias e políticas protecionistas que fomentaram o desenvolvimento interno do Estado, esse chegou em alguns casos a conceder subsídios para incentivar o crescimento tecnológico e produtivo de certos produtos estratégicos. Só depois de seus produtos terem a capacidade e valor agregado suficiente para competir e ganhar o mercado internacional é que as grandes potências abriram pouco a pouco suas barreiras (CHANG, 2004).

Nesse modelo de livre mercado países em diferentes etapas de desenvolvimento são tratados como iguais, quando na verdade existe um abismo de assimetrias entre os mesmos. Dessa forma, “Nivelar o jogo”, ou seja, tratar países desiguais como iguais acaba aumentando ainda mais os contrastes entre eles. Portanto, fazem-se necessárias medidas compensatórias para os países menos desenvolvidos. Assim, Medeiros afirma que:

A regionalização gera benefícios para todos os países envolvidos quando suas estruturas de produção e o nível de desenvolvimento são similares, ou quando existem mecanismos compensadores de transferência para os países e regiões mais pobres. Devido à polarização de forças, a implementação de acordos de livre comércio ou uniões aduaneiras tem efeitos assimétricos a favor dos países/regiões mais desenvolvidos (tal como sucede no caso mais geral do comércio multilateral) a menos que se estabeleçam compensações que beneficiem as exportações da produção dos países/regiões mais pobres. Isso implica que “nivelar o terreno” não representa a melhor política para os países ou regiões que se encontram em um grau de desenvolvimento inferior, já que gera “efeitos regressivos” que podem neutralizar os “efeitos propulsores” (MEDEIROS, 2010, p. 87, tradução nossa).

Em contraposição ao livre mercado, a integração por meio de um modelo progressivo permitiria a construção de um espaço econômico e social mais autônomo e desenvolvido capaz de

beneficiar todos os envolvidos. Alcançar esses objetivos se torna mais fácil quando existe um líder na região (MEDEIROS, 2010). Esse líder deve possuir algumas características como “extensão territorial, população, poder econômico e militar” (BANDEIRA, 2008).

No entanto, o líder desse processo deve arcar com os custos do empreendimento regional (MALAMUD, 2013). Para Medeiros o país motor deve comprar cada vez mais dos países menores e se for o caso ter déficit comercial com seus vizinhos, também deve possibilitar investimentos e financiamentos através do comércio, empréstimos ou mesmo investimento direto nas economias menores. Nesse sentido, o Brasil se destaca como um possível líder na região levando em consideração todos os recursos disponíveis do país (MEDEIROS, 2010).

De acordo com Arrighi (1994), o sistema internacional passa por constantes modificações. Partindo desse princípio, a integração regional pode vir a ser um instrumento de contestação por parte dos países semiperiféricos. Severo (2015, p. 605) destaca que o Brasil por ter abundância em recursos considerados importantes para contestar as grandes potências torna-se muito relevante para o processo de integração regional, pois não só ele se beneficiaria desse processo, mas também os membros do MERCOSUL se tornariam mais expressivos no sistema internacional. Além das questões destacadas, o aprofundamento do processo de integração regional se depara com outro desafio que é de determinar medidas que auxiliem a construção de um projeto que não subordine seus integrantes diante de assimetrias.

### **3 O FOCEM E O INVESTIMENTO BRASILEIRO**

De acordo com Medeiros (2010, p. 840), os países sul-americanos devem se integrar de forma que possam obter um maior poder de negociação em relação aos países desenvolvidos e também possam alcançar maior coerência econômica e social. Nesse sentido o MERCOSUL, procurando sanar essas irregularidades, buscou reduzir as assimetrias existentes entre os membros do bloco e criou, em 2004, um Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) que é destinado ao financiamento de projetos que desenvolvam a competitividade e promovam a coesão social, principalmente das economias mais débeis e menores do bloco, propiciando, assim, um aprofundamento no processo de integração regional (FOCEM, 2004).

Os recursos do FOCEM provêm dos Estados-membros do MERCOSUL e são de caráter público. De um total fixo de R\$ 100 milhões anuais, cada país é responsável por contribuir de acordo com o seu PIB, assim o Brasil investe 70%, tendo em vista o peso da sua economia na região, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai apenas 1%. Na distribuição dos recursos é feita uma lógica inversa dos investimentos com o propósito de privilegiar as econômicas menores. O Paraguai passa a

## O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO BRASILEIRO

Mônica Karla Magalhães Lima  
Luciano Wexell Severo

receber 48% dos recursos, o Uruguai 32%, e a Argentina e o Brasil 10% de seu investimento (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011).

Tendo em conta, o desafio de reduzir as assimetrias, o FOCEM atua em várias áreas. Dessa forma o projeto é enquadrado em quatro programas: Programa de Convergência Estrutural, que diz respeito à infraestrutura física; Programa de Desenvolvimento da Competitividade, concernente à estrutura produtiva; Programa de Coesão Social, que visa o desenvolvimento social; e Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração, os projetos desse programa são responsáveis pelo avanço da estrutura institucional do MERCOSUL e o aprofundamento da integração regional” (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2005).

Quanto ao funcionamento do FOCEM, cada Estado é responsável por submeter propostas de projetos para serem financiados de acordo com a quota de distribuição de recursos. Levando em conta que dois ou mais Estados podem apresentar em conjunto o mesmo projeto (SPITZ; NORONHA, 2015). Já no que se refere ao processo de escolha dos projetos e a liberalização dos recursos, as propostas passam por seis órgãos institucionais do MERCOSUL para ser aprovadas.

A Unidade Técnica Nacional (UTN) é a comissão responsável por verificar se os requisitos solicitados pelo regulamento estão de acordo com os projetos apresentados pelos Estados e acompanhar sua execução. Caso as exigências sejam cumpridas, a UTN encaminha o projeto para a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) que avalia se os projetos atendem aos critérios de exigibilidade. Passada essa etapa o projeto é enviado para Unidade Técnica do FOCEM (UTF). Essa unidade faz uma nova análise técnica do projeto e envia de volta a CRPM, após seu retorno é feita um relatório que é transmitido ao Grupo de Mercado Comum (GMC). O GMC também vai emitir um relatório do projeto e enviá-lo ao Conselho do Mercado Comum (CMC) que decide se o projeto é aprovado ou não (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011).

Segundo Souza; Oliveira; Gonçalves (2011) a porcentagem dos recursos é fixa para cada Estado-membro independente do programa que o projeto se enquadre. Segundo os autores, mesmo fazendo mais sentido economicamente traçar critérios para avaliar os diferentes graus de assimetrias entre os membros do bloco, para que a porcentagem dos recursos variasse de acordo com a debilidade da área de cada país, o Brasil optou por manter os percentuais fixos com intuito de favorecer seus parceiros e diminuir, assim, as assimetrias (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

Ao tentar reduzir as assimetrias dos países membros do bloco, o Brasil, enquanto protagonista regional cria condições que possibilitam o fortalecimento, ou a criação, de mercados internos nos outros países membros e, conseqüentemente, acaba se beneficiando das relações comerciais que se originam desse processo. Segundo Jaguaribe (1975, p. 12) países como o Brasil que possuem um nível

maior de industrialização obtém através da integração regional um segundo “mercado doméstico”. Para Spitz e Noronha (2015, p. 10):

Um bloco terá tanto mais relevância e autossuficiência no cenário mundial quanto melhor estruturados forem os seus membros, não apenas sob a perspectiva financeira em termos absolutos, mas também sob o aspecto de distribuição do capital. Um bloco composto por países em um nível de desenvolvimento econômico-social divergente tende a gerar menos negócios, menos troca de informações, menos empregos e menos circulação de serviços e pessoas, o que enfraquece a sua influência como um todo e reduz sensivelmente os ganhos financeiros que poderiam vir a ser auferidos.

De acordo com Jaguaribe (1975, p. 20), a integração regional para o Brasil é a melhor forma do país se desenvolver e conseguir maior autonomia no sistema internacional, devido a uma série de limitações que a via separada implica ao país. Dentre elas está a debilidade interna do Brasil que, em curto prazo reduziria seu mercado consumidor fazendo com que o país não se beneficiasse tanto em termos de uma economia de escala.

A longo prazo, o país se depararia com problema do complexo tecnologia-dependência que ultrapassa as barreiras internas. O país que deseja um maior desenvolvimento e autonomia precisa garantir sua capacidade de competição no sistema internacional, para isso, precisa incorporar todas as tecnologias de ponta que chegam dos países desenvolvidos. Como a capacidade de desenvolvimento e inovação dos países semiperiféricos é muito menor que as do centro eles se tornam cada vez mais dependentes desse tipo de tecnologia. Assim, o Brasil não conseguiria romper a estrutura dominante e não poderia obter mais autonomia.

O autor ainda ressalta um terceiro problema da via separada de desenvolvimento que está relacionada aos conflitos intra-regionais. Os EUA possuem condições de manipular conflitos na América Latina, seja por meio econômico, militar ou político. Esse tipo de manobra faz com que os países latino-americanos desperdicem suas energias com rivalidades ao invés de concentrá-las em regimes de mútua cooperação. Para Jaguaribe não importa o esforço individual dos países da América Latina para projetarem-se como potencia regional, pois os Estados Unidos continuam tendo a capacidade de romper essa supremacia. Dessa forma, a integração regional efetiva é a melhor maneira do Brasil encarar os desafios do desenvolvimento político, econômico e social.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cabe destacar que aprofundar o processo de integração regional é muito significativo para todos os Estados membros do MERCOSUL, pois contribui para uma maior autonomia e desenvolvimento desses países, além de permitir o aumento da capacidade de se contestar a dominação por parte das

## O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS: A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO BRASILEIRO

Mônica Karla Magalhães Lima  
Luciano Wexell Severo

grandes potências. Diante dos dois caminhos apontados quanto à forma de conduzir a integração regional o modelo progressivo que busca um desenvolvimento econômico e social para todos os envolvidos aparece como uma melhor alternativa de inserção internacional para os países sul-americanos.

O Brasil mesmo que de maneira tímida, tem buscado liderar esse processo, tendo em vista que o MERCOSUL só terá maior relevância e autonomia, quanto mais estruturado forem seus membros. Nesse sentido é necessário a criação de mecanismos de compensação para os países economicamente mais debilitados com intuito de reduzir as assimetrias existentes entre os membros do bloco. Diante desse contexto, o investimento brasileiro no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) se torna indispensável para o Estado se projetar de maneira mais expressiva no sistema internacional.

### BIBLIOGRAFIA

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BANDEIRA, Luís Alberto Muniz. **Brasil, Estados Unidos y procesos de integración regional: La lógica de los pragmatismos**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2003.

DE MELLO E SOUZA, André; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_. **O fundo de convergência estrutural do Mercosul: Agendas e propostas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

JAGUARIBE, Hélio. **El Brasil y La América Latina**. Chile: Estudios Internacionales, 1975.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vaconcelos. **Globalização, Regionalização e América do Sul**. Brasil: Observatório Político Sul-Americano, 2005.

MALAMUD, Andres. **Conceptos, Teorías y Debates sobre la Integración Regional**. São Paulo: Brazilian Journal of International Relations, 2012.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Modelos Alternativos para La integración sudamericana**. Genebra: Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD, 2010.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce**. Brasil: Revista Científica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia, 2015.

SPITZ, Lidia; NORONHA, Carolina. **Custo da Redução das Assimetrias no Mercosul: uma Análise do Papel do FOCEM**. Belo Horizonte: Arraes Editoriais, 2015.

PARADISO, José. **Política e Integración**. Buenos Aires: Anales de la Educación Comum, 2011.

PUIG, Juan Carlos. **Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías Del siglo XX**. Venezuela: Catedra INTAL, 1986.