



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**OS DIREITOS SOCIAIS NO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO
MERCOSUL: UMA BREVE ANÁLISE DO PROJETO MERCOSUL ROGA**

GABRIELA MESA CASA

Foz do Iguaçu
2019



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**OS DIREITOS SOCIAIS NO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO
MERCOSUL: UMA BREVE ANÁLISE DO PROJETO MERCOSUL ROGA**

GABRIELA MESA CASA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gisele Ricobom

Foz do Iguaçu
2019

C334d

Casa, Gabriela Mesa.

Os direitos sociais no fundo para a convergência estrutural do Mercosul: uma breve análise do projeto Mercosul Roga / Gabriela Mesa Casa. - Foz do Iguaçu - PR, 2019.

101 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu - PR, 2019.

Orientador: Gisele Ricobom.

1. Direitos Humanos - Mercosul. 2. Programas sociais - Mercosul. I. Ricobom, Gisele. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 341.231:339.923

GABRIELA MESA CASA

**OS DIREITOS SOCIAIS NO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO
MERCOSUL: UMA BREVE ANÁLISE DO PROJETO MERCOSUL ROGA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gisele Ricobom
UNILA

Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa
UNILA

Prof.^a Dr.^a Fabíola Wüst Zibetti
UPF

Prof.^a Dr.^a Larissa Liz Odreski Ramina
UFPR

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

Aos meus pais, Melquior e Rosi, aos meus irmãos, Diego, Davi e Pedro, e ao meu namorado, Thiago, que com muito amor, carinho e apoio, não mediram esforços para que eu concluísse mais uma etapa de minha vida.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Rosi, pelo carinho, paciência e apoio em todos os momentos.

Ao meu esposo, Thiago Ribeiro, por compartilhar dos meus sonhos. Obrigada pelo companheirismo, amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor durante todo esse período. Teu apoio foi fundamental para esta conquista!

À minha orientadora, Professora Gisele Ricobom, pela ajuda e paciência durante a realização deste trabalho.

Agradeço a todas e a todos professores, técnicos e colegas do Mestrado em Direito da UPF e do Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina, pelo conhecimento compartilhado.

Às minhas colegas e amigas, Jéssica e Dayanne, por compartilhar as alegrias e tristezas durante esses dois anos de idas e vindas entre Chapecó e Foz do Iguaçu. Obrigada, gurias!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudos de Mestrado.

***“Trabalharemos para que os direitos humanos
sirvam para acrescentar um pouco mais de
verdade neste mundo tão injusto e desigual”
(Joaquín Herrera Flores).***

RESUMO

O Mercosul foi criado na década de 90 com objetivo de integrar os Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Contudo, a partir do início dos anos 2000, devido às fortes influências de uma nova proposta de regionalismo e as crises instaladas na região, o bloco passou adotar um modelo de integração além do comercial, buscando inserir no processo de integração questões sociais, culturais e políticas. Neste contexto, criou-se em 2005 o Fundo para a convergência estrutural do Mercosul – Focem, com intuito de diminuir assimetrias entre os Estados Partes. Entre os programas financiados pelo Focem encontra-se o Programa de Coesão Social, o qual designa recursos para projetos que busquem contribuir para o desenvolvimento social, ou seja, projetos que sejam de interesse comunitário na área da redução da pobreza, educação, saúde e desemprego. Diante disso, o objetivo central do trabalho é analisar os Direitos Humanos no Mercosul, com especial atenção às iniciativas voltadas para promoção dos direitos sociais do Programa de Coesão Social do Focem. Para tanto, analisaremos com maior atenção o Projeto Mercosul Roga, este projeto tem como proposta a construção de 1088 moradias, infraestrutura, promoção social e capacitação da comunidade em regiões de fronteiras do Paraguai. Para a realização do trabalho a metodologia utilizada baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direitos Humanos. MERCOSUL. FOCHEM. Mercosul ROGA.

RESUMEN

El Mercosur fue creado en la década de los 90 con el objetivo de integrar a los Estados Partes a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Sin embargo, a partir de principios de los años 2000, debido a las fuertes influencias de una nueva propuesta de regionalismo y las crisis instaladas en la región, el bloque pasó a adoptar un modelo de integración más allá del comercial, buscando insertar en el proceso de integración cuestiones sociales, culturales y culturales políticas. En este contexto, se creó en 2005 el Fondo para la convergencia estructural del Mercosur - Focem, con la intención de disminuir asimetrías entre los Estados Partes. Entre los programas financiados por el Focem se encuentra el Programa de Cohesión Social, que designa recursos para proyectos que busquen contribuir al desarrollo social, es decir, proyectos que sean de interés comunitario en el área de la reducción de la pobreza, educación, salud y desempleo. Por eso, el objetivo central del trabajo es analizar los Derechos Humanos en el Mercosur, con especial atención a las iniciativas dirigidas a la promoción de los derechos sociales del Programa de Cohesión Social del Focem. Para ello, analizaremos con mayor atención el Proyecto Mercosur Roga, este proyecto tiene como propuesta la construcción de 1088 viviendas, infraestructura, promoción social y capacitación de la comunidad en regiones de fronteras de Paraguay. Para la realización del trabajo la metodología utilizada se basa en la investigación bibliográfica y documental.

Palabras clave: Derechos Humanos. MERCOSUR. FOCEM. Mercosur ROGA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Procedimento para aprovação de projetos.....	66
Figura 2 – Localização geográfica das comunidades beneficiadas pelo projeto Mercosul Roga	80
Figura 3 – Posto de saúde na comunidade Oñondivepá em Presidente Franco	82
Figura 4 – Planta do posto de saúde, da habitação e do centro comunitário	82
Figura 5 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitações na comunidade de Niño Jesus de Praga em Hernandarias	83
Figura 6 – Depois do Projeto Mercosul Roga: Habitações na comunidade de Niño Jesus de Praga em Hernandarias	83
Figura 7 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitação na comunidade de Villa Paso em Pilar.....	84
Figura 8 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitação na comunidade de Villa Paso em Pilar.....	84
Figura 9 – Comunidade de Mabokajaty em Itauguá após o Mercosul Roga	85

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** – América Latina: gasto social do setor público por funções 35
- Gráfico 2** – América Latina: gasto social executado e orçado do governo central, por funções, 2015-2017 36
- Gráfico 3** – Distribuição dos recursos por programa no período de 2005 a 2015 ... 67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contribuições dos Estados.....	64
Tabela 2 – Projetos para cada país no período de 2005 a 2015	64
Tabela 3 – Projetos do Programa de Convergência Estrutural (2005 a 2015).....	68
Tabela 4 – Projetos do Programa de Desenvolvimento e Competitividade (2005 a 2015).....	70
Tabela 5 – Projetos do Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional (2005 a 2015).....	71
Tabela 6 – Projetos do Programa de Coesão Social (2005 a 2015).....	78
Tabela 7 – Municípios, comunidades receptoras do Projeto Mercosul Roga	79
Tabela 8 – Índice de Pobreza e Extrema Pobreza no Paraguai em 2017.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latina Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
CCMASM	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos Caribenhos
CMC	Conselho do Mercado Comum
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CPRM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
DGEEC	Direção Geral de Estatística, Pesquisa e Censos do Paraguai
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FJP	Fundação João Pinheiro
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul
FONAVIS	Fondo Nacional de la Vivienda Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PLANHAVI	Plano Nacional de Hábitat e Habitação

RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social no Mercosul
SENAVITAT	Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Unidas
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTF	Unidade Técnica do Focem
UTFN	Unidade Técnica Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS SOCIAIS	20
1.1 Teoria Crítica	20
1.2 Direitos Sociais	28
1.3 Direitos Sociais na América Latina: o direito à moradia no Paraguai	33
2 Mercosul: do Comercial para o social	41
2.1 Contextualização sobre o Mercosul: regionalismo aberto e regionalismo dos anos 2000	41
2.1.1 O início dos processos de integração na América Latina	41
2.1.2 Regionalismo aberto: criação do Mercosul.....	46
2.1.3 Regionalismo dos anos 2000	51
3. Direitos sociais no Fundo de Convergência do Mercosul	56
3.1 O Mercosul Social	56
3.2 O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – Focem	60
3.3 Programa de Coesão Social.....	73
3.4 O Projeto Mercosul Roga	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

Com o intuito de criar uma forma de mercado comum, de modo a viabilizar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, criando, assim, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Tal tratado tem como objetivo a integração dos Estados Partes através do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

Contudo, no final da década de 90 e início dos anos 2000, as políticas neoliberais na América Latina provocaram constantes crises econômicas que aumentaram as desigualdades econômicas e sociais na região. Com a falência da ordem neoliberal, a população elegeu democraticamente, em vários países latinos (por exemplo, a Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador), governos progressistas, os quais tinham como intuito realizar uma revisão crítica das políticas neoliberais da década anterior. Desta forma, em 2003, estes novos governos reuniram-se e realizaram a Cúpula de Assunção, na qual foi relançado o projeto do Mercosul, com a proposta de dedicar maior atenção para a necessidade de diminuir as assimetrias entre os Estados.

Neste novo cenário político da América Latina, em 2005, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que tem por finalidade financiar projetos para estimular a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, principalmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas. Além disso, tem como objetivo apoiar o funcionamento institucional e o fortalecimento do processo de integração, contribuindo para a mitigação das assimetrias entre os Estados Partes, para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários.

Portanto, os projetos financiados pelo Focem devem estar vinculados a um dos quatro Programas disponíveis: Programa de Convergência Estrutural; Programa de Desenvolvimento da Competitividade; Programa de Coesão Social; Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

A partir da ascensão dos governos progressistas e de um novo modelo de regionalismo, denominado por Sanahuja (2012) por “regionalismo pós-liberal”, nas

últimas décadas, os direitos humanos passaram a receber atenção especial no âmbito do Mercosul – bloco regional criado originalmente com enfoque, sobretudo, comercial. Considerando as grandes assimetrias entre os países do Mercosul, o desenvolvimento de iniciativas para promoção dos direitos sociais se revela essencial, pois a equidade ao acesso a estes direitos é fundamental para uma integração mais profunda entre os países.

Entre as novas ações para promover os direitos humanos no Mercosul, pode-se acentuar a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007 e a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) em 2009. Além dessas instituições, destaca-se o Programa de Coesão Social do Focem, o qual tem como objetivo financiar projetos que buscam contribuir para o desenvolvimento social, principalmente das zonas de fronteira, e, também, projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, habitação e para a redução da pobreza e do desemprego.

Vê-se, diante disso, um vasto campo de estudo direcionado a investigar o tratamento dos direitos humanos no Mercosul. Com o propósito de contribuir com a reflexão sobre a temática, o objetivo desta pesquisa é analisar os Direitos Humanos no Mercosul, com especial atenção às iniciativas voltadas para promoção dos direitos sociais, principalmente do Programa de Coesão Social do Fundo de Convergência do Mercosul (Focem) no período entre 2005 a 2015.

A pesquisa parte da hipótese teórica de que o tratamento dos direitos humanos no Mercosul está avançando no sentido de promover a efetivação destes direitos no marco do processo de integração regional. Contudo, no período de 2005 a 2015, apenas 16% dos projetos financiados pelo Focem encontram-se vinculados ao Programa de Coesão. Diante disso, apesar de ser um avanço o Mercosul pensar em uma integração no âmbito da coesão social, ainda é baixo o número de projetos financiados na área social, havendo, desta forma, um *déficit* na atenção das autoridades diante da importância de garantir os direitos sociais aos povos latino-americanos.

O trabalho está organizado em três capítulos. A proposta do primeiro capítulo é apresentar a discussão teórica sobre os direitos humanos e sociais. Na primeira seção, busca-se dissertar sobre a teoria crítica dos direitos humanos, utilizando como principal referencial teórico as ideias de Joaquin Herrera Flores. Na seção seguinte, apresenta-se uma breve discussão sobre os direitos sociais e, para

finalizar o capítulo, é feita uma breve contextualização do tratamento dos direitos sociais na América Latina, enfatizando o tratamento do direito à moradia no Paraguai.

No segundo capítulo, são apresentados os objetivos do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Para contextualizar a criação do Focem, na primeira seção do capítulo, foi realizado um breve resumo dos principais momentos da integração regional na América Latina, o regionalismo aberto e regionalismo dos anos 2000, enfatizando, principalmente, a criação do Mercosul. A segunda seção tem o intuito de mostrar a mudança de agenda do Mercosul e algumas das iniciativas do, então chamado, Mercosul Social. Diante disso, o segundo capítulo é finalizado com a apresentação da criação, dos objetivos e dos programas do Focem.

Por fim, com o objetivo de exemplificar como funciona um projeto financiado pelo Focem na área de direitos sociais, no terceiro capítulo são apresentados os projetos financiados pelo Programa de Coesão Social, com especial atenção ao projeto Mercosul Roga, executado no Paraguai.

Os projetos financiados pelo Programa de Coesão Social, no período de 2005 a 2015, foram ou estão sendo executados no Paraguai ou no Uruguai, as duas menores economias do Mercosul.

Segundo a Direção Geral de Estatística, Pesquisa e Censos (DGEEC) do Paraguai, em 2017, a população paraguaia era de 6.852.068 habitantes, sendo que 4.213.090 pessoas residem na área urbana e 2.638.978 na área rural. Neste mesmo período, a população considerada em situação de pobreza na área urbana representa 26,40% do total de habitantes do país, ou seja, 1 milhão e 809 mil pessoas residem em domicílios cuja renda *per capita* é inferior ao custo de uma cesta básica de alimentos (256.881 guaranis mensais). Na área rural, a pobreza afeta 36,22% da população, abrangendo 955.961 pessoas. A população em extrema pobreza (aqueles que possuem renda inferior ao valor da cesta básica de alimentos) atinge, aproximadamente, 301.932 pessoas, sendo 1,55% (65.207 pessoas) na área urbana e 8,97% (236.725 pessoas) na área rural. No total, em 2017, 2.110.985 pessoas viviam na pobreza ou extrema pobreza no Paraguai.

Diante destes dados, no terceiro capítulo, optou-se em apresentar com maior atenção o projeto Mercosul Roga, o qual tem como objetivo a construção de 1.088 moradias, infraestrutura, promoção social e capacitação das comunidades localizadas na região de fronteira e na área metropolitana de Assunção.

Os métodos de procedimento utilizados na realização da pesquisa são o

dedutivo, o histórico e o estatístico. O procedimento para construção dos dados consistiu no levantamento das fontes, seguindo-se de análise preliminar das fontes por critério de relevância temática e acadêmica. A partir deste estudo, foram escolhidas as referências sobre o tema, buscando estabelecer comparações e correlações teóricas que venham a fundamentar a elaboração desta dissertação. Com uma perspectiva interdisciplinar, esta pesquisa baseou-se em textos de diversas áreas, como Direito, Relações Internacionais, Economia e Ciências Sociais.

Para a elaboração do primeiro capítulo e da primeira seção do segundo capítulo, por tratar-se de pesquisa teórica, por meio da análise teórica dos dados, buscou-se estabelecer leituras transversais, identificando-se concordâncias, em outras palavras, fazendo com que os autores dialoguem através de seus escritos e evidenciando a pluralidade das ideias por eles apresentadas. Para elaboração das últimas duas seções do segundo capítulo e do terceiro capítulo, além dos recursos citados acima, são utilizadas, também, as normativas do Conselho de Mercado Comum, bem como relatórios e documentos do próprio Focem e do Mercosul.

1 TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS SOCIAIS

No presente capítulo, busca-se compreender, por meio da discussão teórica, o que se entende por direitos sociais e por teoria crítica dos direitos humanos. Essa discussão é fundamental para a análise da temática geral, considerando que a abordagem da pesquisa se orientará pela teoria crítica. Além disso, pretende-se apresentar a problemática dos direitos sociais na América Latina e o direito à moradia no Paraguai, recorte que é necessário para a compreensão da importância dos investimentos do Fundo para Convergência estrutural do Mercosul no financiamento de projetos que promovem a garantia dos direitos sociais.

1.1 TEORIA CRÍTICA

Embora não tenha sido na antiguidade que se deu o surgimento dos primeiros direitos fundamentais, não se pode deixar de constatar que o mundo antigo, por meio da religião e da filosofia, influenciou diretamente o pensamento jusnaturalista, principalmente a ideia de que o simples fato do ser humano existir, o torna titular de direitos naturais e inalienáveis¹ (SARLET, 2015).

Para a teoria do direito natural², os direitos humanos são inerentes a todas as pessoas, ou seja, todo ser humano é titular de direitos fundamentais, independentemente de sua nacionalidade ou cultura, pois são direitos universais e não dependem do reconhecimento do Estado para concedê-los (NIKKEN, 1997). Segundo Bobbio (2004, p.19), “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais (jusnaturalismo), desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrar sua plena realização como direitos positivos universais”.

Considerados inatos ao homem, o direito à liberdade individual, à vida, à propriedade e à segurança são os primeiros direitos reconhecidos como fundamentais. Estes direitos são fundamentais não pelo fato de terem um fundamento,

¹ Nesse sentido, Sarlet (2015, p.38) ressalta que “os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e igualdade encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente no pensamento cristão”.

² Norberto Bobbio em sua obra intitulada *O positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito* apresenta a discussão sobre as ideias que diferenciam o direito natural e direito positivo. Bobbio, através do contexto histórico, destaca critérios para distingui-los. Entre eles, é possível citar a universalidade/particularidade, segundo a qual o direito natural é válido em todos os lugares e o positivo é válido em apenas alguns lugares; a imutabilidade/mutabilidade, ou seja, enquanto o direito natural é imutável no tempo, o direito positivo pode mudar (1995, p.22-23).

mas, sim, porque são necessários para a existência social do homem (PEQUENO, 2004). Para a teoria tradicional, as principais características dos direitos humanos são: “inalienabilidade, irrenunciabilidade, imutabilidade, imprescritibilidade, inviolabilidade, progressividade, indivisibilidade, dialeticidade, não-taxatividade, universalidade e utopismo” (BERNER; LOPES, 2018, p.3).

No decorrer das guerras mundiais, o mundo vivenciou diversos massacres da população mundial, como, por exemplo, a morte de pessoas em busca da evolução científica e o extermínio de povos considerados “inferiores”. Após o término destas guerras e dos regimes totalitários, com o objetivo de evitar uma terceira guerra mundial e promover a paz, em 1945, os líderes das grandes potências mundiais criaram Organização das Nações Unidas (ONU), sendo os direitos naturais considerados essenciais para o cumprimento deste objetivo (TOSI, 2004).

No contexto do pós-guerra, em 1948, ocorre a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O principal objetivo desta declaração é reconhecer o respeito à dignidade humana, estabelecendo alguns valores universais. Fundada na ideia do Direito Natural, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o único requisito para a titularidade de direitos, sendo que, além da universalidade, a declaração estabelece a indivisibilidade dos direitos humanos (PIOVESAN, 2004).

O primeiro artigo da Declaração diz: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”³, o que torna evidente a influência do direito natural na sua elaboração, afirmando que os direitos são inerentes à condição humana, além de unir em um mesmo artigo as palavras de ordem da Revolução Francesa, liberdade, igualdade e fraternidade, um dos marcos relacionados à busca de direitos (COMPARATO, 2015; TOSI, 2004).

Nesse sentido, Ricobom e Proner reforçam a ideia de que o núcleo de direitos, previsto na Declaração, são de cunho liberal:

Tal núcleo de direitos é profundamente liberal, especialmente por tratar de forma privilegiada as garantias e liberdades individuais que não se ampliam para além do indivíduo atomizado, o que reforça a leitura de que é resultado de uma construção histórica europeia e jusnaturalista dos direitos humanos (2018, p.256).

³ A Declaração Universal de Direitos Humanos pode ser acessada no seguinte link: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

Desta forma, a teoria tradicional dos direitos humanos se fundamenta na ideia da universalização dos direitos e se reduz a normas jurídicas, documentos nacionais e internacionais que dizem garantir direitos aos seres humanos desde seu nascimento, sem considerar seu contexto local, social, econômico, político e cultural, além de ignorar a necessidade de haver condições acessíveis para que as pessoas tenham, de fato, acesso aos bens jurídicos tutelados por tais direitos. “Para a teoria tradicional, os direitos humanos são pontos de chegada. Como se a mera positivação de direitos fosse suficiente para efetivamente garantir direitos na prática” (BERNER; LOPES, 2018, p.3).

Contrapondo à teoria tradicional, a partir da década de 1930, pensadores da Escola de Frankfurt, como, por exemplo, Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Leo Löwenthal, Friedrich Pollock e Walter Benjamin passaram a discutir ideias sobre a teoria crítica, sendo que o principal marco desta teoria foi quando Horkheimer assumiu a direção do Instituto de Pesquisa Social. Uma das críticas à teoria tradicional é o fato de esta teoria separar o conhecimento da realidade, enquanto a teoria crítica busca unir teoria e prática, buscando significado mais claro para sociedade (BERNER; LOPES, 2018; FLECK, 2017). Segundo Berner e Lopes (2018, p.7), as principais características da teoria crítica são: “não pretender qualquer visão concludente da totalidade; preocupar-se com o desenvolvimento concreto do pensamento; e entender que as ideias marxistas não são conceitos definitivos, mas indicações para investigações ulteriores”.

Influenciada pela Escola de Frankfurt, a teoria crítica do direito surge em meados dos anos de 1960, com o intuito de “romper com as formas de racionalidade que unem ciência e tecnologia em novas formas de dominação” (BERNER; LOPES, 2018, p.8). Segundo Wolkmer (2002), a ideia de “crítica” aplicada ao direito deve ser entendida como um instrumento que possibilita esclarecer, despertar e emancipar um sujeito, além de discutir e redefinir o discurso legal mitificado e dominante. Nesse sentido, Wolkmer conceitua a teoria crítica do direito como:

[...] a formulação teórico-prática que se releva sob a forma do exercício reflexivo capaz de questionar e de romper com o que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (no conhecimento, no discurso e no comportamento) em dada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar outras formas diferenciadas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica (2002, p.18).

Para Berner e Lopes (2018), a teoria crítica do direito pretende denunciar as falácias da teoria jurídica tradicional, buscando transformar o direito em um instrumento efetivo de mudanças das práticas vigentes. Quanto à teoria crítica dos direitos humanos, as autoras elencam quatro correntes de críticas: a primeira refere-se ao ideal utópico que a teoria tradicional representa, o que se difere das atitudes políticas praticadas pelos Estados. A segunda crítica remete-se a equiparar o discurso dos direitos humanos com o jusnaturalismo ingênuo, pois há uma base frágil para a argumentação científica. A terceira crítica, fundamentada pelo marxismo, acredita que o direito se resume na vontade das classes dominantes, sendo um reflexo da estrutura econômica da sociedade. A última crítica classifica a teoria tradicional dos direitos humanos como uma perspectiva estanque e ingênua, pois, pelo fato de não considerar as assimetrias inerentes à sociedade, age como se as violações dos direitos humanos dependessem apenas da vontade política, ignorando a questão estrutural da sociedade capitalista.

Deste modo, Castilho (2013) destaca a importância do pensamento dos teóricos críticos:

[...] a teoria crítica nos dispõe de meios e instrumentos, de acordo com uma análise crítica da racionalidade lógico-instrumental forjada com a Modernidade, para que a reflexão científica passe não somente a estar integrada radicalmente à totalidade social, mas também a estar comprometida com os caminhos de emancipação e com a necessidade de superação das desigualdades de acesso aos bens necessários à vida humana (2013, p.99).

Influenciado pela teoria crítica, o Professor Joaquín Herrera Flores⁴ desenvolveu obras com o intuito de repensar os direitos humanos a partir da luta de classes. Portanto, para esta pesquisa, optou-se por abordar a teoria crítica dos direitos humanos a partir da perspectiva deste autor. Segundo Herrera Flores (2009, p.17), “os direitos não podem reduzir-se a normas”, porém, o autor não deixa de destacar a importância das normas, as quais, segundo ele, tem o papel de garantir os direitos no âmbito internacional, ou seja, o direito não passa de um procedimento que define

⁴ Herrera Flores era espanhol, jurista e “foi teórico e militante social dos direitos humanos, e lutou até o final de sua vida para fortalecer os processos de luta e resistência à opressão e a todas as formas de redução do humano, que subjugam pessoas, povos, grupos e culturas em todo o mundo. Em 2 de outubro de 2009, Herrera Flores faleceu no auge de seus cinquenta e dois anos. Sua morte deixou uma profunda e lamentável ausência para o mundo e o humanismo, especialmente porque foi um jurista incansável na necessidade de lutar pelo fim das desigualdades sociais” (CASTILHO, 2013, p.109)

formas da sociedade ter acesso a certos bens. Para ele, o direito não é neutro e não funciona por si só, como também não é o único instrumento que deve ser utilizado para a legitimação das reações sociais dominantes (HERRERA FLORES, 2009). “O ‘direito’ dos direitos humanos, é, portanto, um meio – uma técnica – entre muitos outros, na hora de garantir os resultados das lutas e interesse sociais” (HERRERA FLORES, 2009, p.17).

Os direitos humanos são considerados pelo autor um desafio tanto teórico quanto prático do século XXI. Apesar de haver normas internacionais (por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto internacional sobre Direitos Sociais e o Pacto internacional sobre Direitos Civis) que almejam garantir uma base mínima de direitos, vivemos, atualmente, em um novo contexto social e econômico, totalmente diferente da época em que tais normas foram elaboradas (HERRERA FLORES, 2009).

Conforme Gándara Carballido (2013) apresenta em seu trabalho, Herrera Flores questionava o marco conceitual e ideológico dos direitos humanos que prevalece ligada às ideias do jusnaturalismo, considerando que este dificulta as práticas sociais e defesas destes direitos no atual contexto histórico, contexto este definido pelo período pós-Guerra Fria.

Conforme apresentado, na perspectiva da teoria tradicional, os direitos humanos são universais, ou seja, já nascemos possuidores desses direitos pelo fato de sermos seres humanos. Seguindo a lógica da teoria tradicional, os seres humanos possuem direitos antes mesmo de ter condições para exercê-los, porém, a maioria da população, por falta de condições materiais, não tem acesso a esses direitos.

Na compreensão da teoria crítica, os direitos humanos, além de direitos propriamente ditos, são processos, ou seja, o “resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (HERRERA FLORES, 2009, p.28). Desta forma, “uma constituição ou um tratado internacional não criam direitos humanos” (HERRERA FLORES, 2009, p.28).

Para a teoria crítica, a principal questão é entender de que forma o direito humano obtém a garantia jurídica para que, de fato, ocorra a sua implantação e efetivação. Diante disso, Herrera Flores (2009) afirma que a ideia não é começar pelos direitos, mas, sim, pelos próprios bens, pois estes direitos virão em consequência da luta constante pelo acesso destes bens. Ao questionar “por que lutamos por direitos humanos?” Herrera Flores é sucinto ao responder:

Promovemos processos de direitos humanos, primeiro, porque necessitamos ter acesso aos bens exigíveis para viver e, segundo, porque eles não caem do céu, nem vão correr pelos rios de mel de algum paraíso terrestre. O acesso aos bens, sempre e em todo momento, insere-se num processo mais amplo que faz com que uns tenham mais facilidade para obtê-los e que a outros seja mais difícil ou, até mesmo, impossível de obter (HERRERA FLORES, 2009, p.29).

Desta forma, dependendo da posição social (sexual, étnica e territorial), têm-se mais facilidades ou dificuldades para acessar determinados bens. Diante disto, o anseio pela luta dos direitos humanos é por considerar injusta e desigual a forma de divisão social à qual se está submetido (HERRERA FLORES, 2009).

Se afirmarmos que os direitos “são” processos de luta pelo acesso aos bens porque vivemos imersos em processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem sua obtenção, a pergunta é: quais são os objetivos de tais lutas e dinâmicas sociais? Entramos no para quê dos direitos. Lutamos pela obtenção dos bens única e exclusivamente para sobreviver sejam quais forem as condições dessa sobrevivência? Ou, então, lutamos pela criação de condições materiais concretas que nos permitam uma satisfação “digna” dos mesmos? (HERRERA FLORES, 2009, p.30).

Estes questionamentos feitos por Herrera Flores, segundo ele, mostram a direção que as lutas devem seguir para ter acesso aos bens: a sobrevivência e a dignidade humana, ou seja, estes são os fins almejados ao colocar em prática as lutas (HERRERA FLORES, 2009). “Desse modo, os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios das lutas sociais pela dignidade” (HERRERA FLORES, 2009, p.30).

Neste sentido, o que a teoria crítica compreende por dignidade humana não é apenas o acesso aos bens, mas, sim, o acesso igualitário e não hierarquizado, ou seja, que alguns tenham acesso privilegiado a bens, enquanto outros se encontram em situação de subordinação (HERRERA FLORES, 2009). Deste modo, “a dignidade é um fim material. Trata-se de um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja ‘digna’ de ser vivida” (HERRERA FLORES, 2009, p.31).

Para a teoria crítica, a ideia central dos direitos humanos não é apenas o direito a ter direitos. Para esta, o fundamento básico é o conjunto de lutas pela dignidade, “cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta

às exigências da dignidade” (HERRERA FLORES, 2009, p.33).

Na interpretação de Gándara Carballido (2013), para a teoria crítica, o conteúdo básico dos direitos humanos é conjunto de lutas pela dignidade, lutas cujo alcance tenha poder suficiente em todo campo das forças sociais, podendo, assim, ser garantidas tanto por normas legais quanto pelas políticas públicas e pela economia.

Contudo, discutir direitos humanos também tem suas complexidades. E esta se agrava ao se tratar sobre o fundamento que justifica a universalidade. Segundo a teoria tradicional, todos os seres humanos têm direitos garantidos nos textos internacionais pelo simples fato de terem nascido, além de ser algo que se tem sem levar em consideração situações e casos particulares (HERRERA FLORES, 2009).

Porém, apesar de uma norma afirmar que temos determinados direitos, a sua efetivação pode variar, ou seja, pode ser bem diferente para uns e outros. Esta variação dependerá da situação que cada um ocupa nos processos de acesso a estes bens (HERRERA FLORES, 2009). Infelizmente, não é apenas pelo fato de existir uma norma que se tem acesso aos bens.

Neste viés, para se pensar em construir um caminho diferente para os Direitos Humanos, considerando a necessidade de se criar mais espaços de luta pela dignidade, o autor propõe cinco deveres básicos da luta pela dignidade (HERRERA FLORES, 2009).

Em primeiro lugar, o reconhecimento de que todos e todas, sem exceção, devemos ter a possibilidade de reagir culturalmente frente ao entorno de relações no qual vivemos [...]. Em segundo lugar, o respeito como forma de conceber o reconhecimento como condição necessária, mas não suficiente, na hora de por em prática as lutas pela dignidade [...]. Em terceiro lugar, a reciprocidade, como base para saber devolver o que tomamos dos outros para construir os nossos privilégios, seja dos outros seres humanos, seja da mesma natureza da qual dependemos para a reprodução primária da vida. Em quarto lugar, a responsabilidade. Se tivermos de ser recíprocos perante o dano cometido aos outros [...]. Em quinto lugar, a redistribuição; ou seja, o estabelecimento de regras jurídicas, fórmulas institucionais e ações políticas e econômicas concretas que possibilitem a todos não somente satisfazer as necessidades vitais “primárias” – elemento por demais básico e irrenunciável –, mas, além disso, a reprodução secundária da vida, quer dizer, a construção de uma “dignidade humana” (HERRERA FLORES, 2009, p.61-62).

Percebe-se que estas condições estabelecidas pelo autor – o reconhecimento, o respeito, a reciprocidade, a responsabilidade e a redistribuição – são elementos

essenciais para se construir uma nova cultura dos direitos humanos. Nas palavras de Herrera Flores: “Para nós, esse é o único caminho para uma nova cultura dos direitos que atualize o princípio de esperança que sustenta a toda ação humana consciente do mundo em que se vive e da posição que se ocupa nele” (HERRERA FLORES, 2009, p.63).

O contexto da elaboração da Declaração Universal de 1948 é diferente do contexto atual, assim, os direitos humanos também devem ser compreendidos de forma diferente. Herrera Flores (2009) expõe que os principais objetivos da Declaração Universal não condizem com os processos de lutas dos movimentos sociais do século XX, pois:

[...] no contexto do surgimento da Declaração não se aventava qualquer possibilidade em prestigiar outros valores culturais, sequer havia um tímido multiculturalismo reconhecido na Declaração, muito pelo contrário, as nações civilizadas representavam o berço civilizacional de tais valores (RICOBOM; PRONER, 2018, p.257).

Outra questão importante apresentada pelo autor é a ideia de que não se pode falar de duas classes de direitos humanos – os individuais e os sociais, econômicos e culturais – pois, só há uma classe de direitos que deve ser efetiva para todas e todos: os direitos humanos. “A liberdade e a igualdade são duas faces da mesma moeda. Uma sem a outra nada são” (HERRERA FLORES, 2009, p.74).

Cabe, aqui, ressaltar que Herrera Flores chama atenção ao mencionar as gerações de direitos, “pois ela pressupõe uma visão exageradamente unilateral e evolutiva da história do conceito” (HERRERA FLORES, 2009, p.69). Segundo o autor, pedagogicamente, podem facilitar a visualização os avanços das conquistas dos direitos, contudo, é preciso ter cuidado ao mencioná-las, pois podem gerar uma interpretação de que a atual fase de direitos já superou a anterior, quando, na verdade, basta olhar para os acontecimentos atuais para se perceber que isso não é verdade (HERRERA FLORES, 2009).

De acordo com a perspectiva da teoria crítica, os direitos humanos são resultados de lutas de grupos sociais, ou seja, os direitos humanos não são conquistados apenas pelas normas jurídicas, mas, também, através de práticas sociais de instituições como movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, entre outros. Desta forma, “contextualizar os direitos humanos como práticas sociais concretas nos permite ir contra a homogeneização, a invisibilização, a centralização e a hierarquização das práticas

institucionais tradicionais” (HERRERA FLORES, 2009, p.77).

Diante do exposto, para a realização deste trabalho, optou-se pela perspectiva da teoria crítica dos direitos humanos. Considerando o contexto multicultural dos povos latino-americanos, é difícil visualizar a universalidade de direitos na América Latina. Diante da diversidade latina, ao pensar a eficácia de direitos fundamentais, deve-se considerar as particularidades, o contexto social, político e econômico, além dos valores de cada Estado, de cada povo. No atual cenário político da maioria dos países da América Latina, vivenciam-se diariamente constantes violações à dignidade humana e, neste contexto, os povos latinos vivem em constantes lutas para assegurarem direitos e garantias mínimas.

Nesse sentido, destaca-se a importância da reflexão a partir da teoria crítica dos direitos humanos para analisar a efetivação dos direitos humanos no programa de coesão social do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM. Pois, por meio do pensamento da teoria crítica, pode-se pensar os direitos humanos não apenas como normas jurídicas, mas, sim, como um direito que busca diminuir as assimetrias de acordo com a realidade política, social e cultural de cada povo, buscando promover uma vida digna para todas e todos, respeitando suas diversidades.

1.2 DIREITOS SOCIAIS

Após uma breve síntese da teoria crítica dos direitos humanos, neste tópico pretende-se analisar o conceito de direitos sociais. Para a compreensão de tal conceito, precisa-se analisar o contexto histórico, social e econômico da Europa ocidental do século XIX. De acordo com Abramovich e Courtis (2006), no século XIX, o capitalismo é estabelecido como modo de produção, ao mesmo tempo em que ocorre sua expansão no mundo. Segundo os autores, sob o viés jurídico, essa expansão foi favorecida pelo “estabelecimento de códigos civis e comerciais, que traduziram em termos legais os requisitos de certeza e previsibilidade das regras relativas à propriedade, contratos e responsabilidade por danos” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2018, p.4, tradução nossa). Diante disso, a primeira onda de constitucionalismo, que iniciou no final do século XVIII com a constituição americana e francesa, traduz em termos de direitos constitucionais a ideologia política do liberalismo. Na segunda metade do século XIX, essa ideologia influencia a organização dos Estados latino-americanos, que são inspirados em constituições de

natureza liberal (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006).

Segundo Capeleti e Vidal (2016), as discussões sobre os ideais de igualdade e direitos sociais só ganharam espaço no século XIX, a partir do desenvolvimento industrial e da formação de uma classe operária, a qual lutava por direitos trabalhistas, enfatizando que as liberdades individuais eram insuficientes, pois “de nada adiantava as constituições e leis reconhecerem liberdades a todos, se a maioria não dispunha [...] de condições materiais para exercê-las” (SILVA, 2003, p. 159).

Ou seja, os direitos sociais tiveram sua origem vinculada às relações de trabalho, as quais pleiteavam por órgãos que assegurassem a eficácia na busca da real igualdade para todos (SIMÕES, 2012). Nesse contexto, surge o Estado Social e os direitos de segunda dimensão, além do constitucionalismo social do século XX.

Porém, Abramovich e Courtis (2006) sugerem que a ideia de direito social não deve ser usada apenas para o direito do trabalho, mas para todas as expressões legais de um modelo organizado nas seguintes bases:

- a) ser um Direito de grupos e não de indivíduos. O indivíduo desfruta de seus benefícios na medida da sua pertença a um grupo social: é um direito do indivíduo localizado ou grupo qualificado. Assim, os padrões distinguem consoante sejam trabalhadores ou empregadores, consumidores ou produtores, pessoas com deficiência ou sem deficiência, trabalhadores ativos ou passivos, homens e mulheres, empregados e desempregados, indígenas e não indígena, etc.
- b) ser um Direito das desigualdades, que visa tornar-se um instrumento de equalização ou compensação. É um modelo que concebe relacionamentos da conscientização da desigualdade material e das oportunidades das pessoas pertencentes a diferentes grupos sociais. Isso supõe a possibilidade de ar tratamento diferente às pessoas pertencentes a grupos em diferentes situações.
- c) estar ligado a uma sociologia, orientada a indicar quais são as relações sociais relevante, quais relacionamentos ligam os diferentes grupos sociais, quais são os grupos desfavorecidos, quais são as necessidades ou aspirações desses grupos, e assim por diante. Este aqui orientação substitui a filosofia da igualdade abstrata que caracterizou o direito civil clássica (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006, p.9, tradução nossa).

A primeira constituição a adotar o constitucionalismo social – caracterizado por incluir direitos sociais nas constituições – foi a constituição Mexicana de 1917 e a Constituição alemã de Weimar de 1919 (JÚNIOR, 2010). Na América Latina, este modelo de constitucionalismo se alastrou no decorrer das décadas de 50 e 60, consolidando-se no final dos anos 80 e 90, com a retomada democrática de vários países da região (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006). No Brasil, a constituição de 1934

foi a primeira constituição a disciplinar os direitos sociais.

Para alguns juristas, influenciados pela teoria tradicional dos direitos humanos, dentro do contexto histórico, os direitos sociais pertencem à segunda dimensão ou geração dos direitos humanos. Para a teoria tradicional, o reconhecimento progressivo dos direitos ocorreu através de um caráter cumulativo e de complementaridade, sendo que autores como Comparato (2015) e Bobbio (2004) apresentam as gerações do direito para retratar a “evolução histórica” destes direitos.

É possível notar que, na interpretação de Bobbio, as gerações dos direitos correspondem a cada momento histórico que surge de forma gradual:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi — e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos — que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, p.9, 2004).

A primeira dimensão são os direitos civis e políticos, seu fundamento é baseado na doutrina iluminista e jusnaturalista do século XVII e XVIII, a qual consiste na ideia de liberdade do indivíduo (SARLET, 2015). Para os liberais, estes são considerados os únicos direitos de fato, pois podem ser pleiteados a um tribunal e, portanto, sua aplicação é imediata (TOSI, 2004). Além disso, são considerados direitos de cunho “negativo”, ou seja, firmam-se como direitos do indivíduo contra a intervenção do Estado. Entre esses direitos, pode-se citar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, a liberdades de expressão coletivas (manifestação, associação), à segurança pública, à proibição da tortura, ao direito de *habeas corpus*, à garantia de direitos iguais entre homens e mulheres no casamento, ao direito de religião e de livre expressão do pensamento (TOSI, 2004; SARLET, 2015).

Os direitos da segunda dimensão são os direitos econômicos, sociais e culturais. A grande maioria destes direitos, diferentemente dos direitos da primeira geração, não podem ser exigidos a um tribunal, sua aplicação é progressiva e sua dimensão é positiva, pois a intenção não é evitar a intervenção do Estado e, sim, propiciar o bem-estar social (TOSI, 2004; SARLET, 2015).

Esses direitos caracterizam-se por permitirem aos indivíduos “direitos a prestações sociais estatais” (SARLET, 2015, p.47), como, por exemplo, a saúde, educação, trabalho e moradia, além de revelarem “uma transição das liberdades

formais abstratas para as liberdades matérias concretas” (SARLET, 2015, p.47). Foi no decorrer do século XX, que esses novos direitos passaram a ser abordados por um número significativo de Constituições e Pactos Internacionais. Alguns desses direitos são o direito ao trabalho, à seguridade social, ao seguro desemprego, direito ao salário mínimo, ao lazer, direito de formar sindicatos, entre outros (SARLET, 2015).

Os direitos da terceira dimensão são os direitos a uma nova ordem internacional. É o direito através do qual as garantias estabelecidas na Declaração possam ser realizadas, sendo que seu fundamento parte da ideia de solidariedade e fraternidade (TOSI, 2004).

Segundo Sarlet (2015), o indivíduo não é mais o principal titular dos direitos da terceira dimensão, esta titularidade passa a ser de grupos sociais, tornando-se direitos de titularidade coletiva ou difusa. Dentre esses direitos, pode-se mencionar o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à proteção do patrimônio comum da humanidade. Contudo, quanto à positivação desses direitos, conforme leciona Sarlet (2015), a maioria ainda não foi reconhecida pelo próprio direito constitucional, embora no âmbito internacional existam inúmeros tratados que já os reconhecem.

A quarta dimensão é considerada uma categoria nova, tem como intuito garantir direitos às futuras gerações, ou seja, é compromisso de cada um deixar um mundo saudável para as próximas gerações, porém, ainda é um assunto considerado polêmico, por envolver as outras três gerações de direitos (TOSI, 2004).

Diante desse contexto histórico, José Afonso da Silva define os direitos sociais como:

[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (2003, p.285).

Para Paulo Bonavides (2011), não existe distinção entre os direitos sociais e individuais, pois, segundo ele, ambos são elementos de um bem maior, necessários para tornar efetiva a proteção constitucional da dignidade da pessoa humana.

Estamos aqui, em presença do mais alto valor incorporado à Constituição, como fórmula universal de um novo Estado social de Direito. É por essa ótica — a dignidade da pessoa humana — que se guia a diligência interpretativa das presentes reflexões. Garantias sociais são, no melhor sentido, garantias individuais, garantias do indivíduo em sua projeção moral de ente

representativo do gênero humano, compêndio da personalidade, onde se congregam os componentes éticos superiores mediante os quais a razão qualifica o homem nos distritos da liberdade, traçando-lhe uma circunstância de livre arbítrio que é o espaço de sua vivência existencial (BONAVIDES, 2011, p.658).

Com base na Constituição brasileira, Bonavides (2011) classifica os direitos sociais em seis classes: (a) direitos sociais referentes aos trabalhadores; (b) direitos sociais à seguridade; (c) direitos sociais à educação e à cultura; (d) direitos sociais à moradia; (e) direitos sociais à família, criança e idoso; (f) direitos sociais ao meio ambiente.

Além dessa classificação, Bonavides (2011) ressalta os direitos sociais do homem como produtor e como consumidor: os direitos ligados ao homem consumidor são o direito à saúde, à segurança social, à formação profissional, à cultura, entre outros. Já os direitos sociais referentes ao homem como produtor estão vinculados aos direitos sociais dos trabalhadores, o direito à greve, à liberdade de instituição sindical, o direito de obter um emprego, entre outros.

Para Abramovich e Courtis, “os direitos sociais são o resultado da tentativa de traduzir em expectativas (individuais ou coletivas) de acesso legalmente a certos bens” (2006, p.9, tradução nossa). Segundo eles, uma característica comum da regulamentação legal dos direitos sociais (trabalho, segurança social, saúde, educação, habitação e ambiente meio ambiente) é o uso do poder do Estado, com o intuito de equilibrar de alguma maneira as desigualdades materiais, na “tentativa de garantir padrões de vida mínimo, melhores oportunidades para os grupos socialmente desfavorecidos, compensar as diferenças de poder nas relações entre indivíduos ou para excluir um bem do livre jogo do mercado” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006, p.9, tradução nossa). Desta forma, os autores afirmam: “o valor que geralmente é destacado quando se fala em direitos sociais é a igualdade material” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006, p.9, tradução nossa).

Uma das principais problemáticas dos direitos sociais é a sua garantia e efetivação por parte do Estado. Os direitos sociais reconhecidos como direitos positivos demandam investimentos de recursos, pois, mais do que compromisso, são necessárias responsabilidades do Estado em favor da sociedade. Segundo Cunha e Barbosa (2015, p.91), os direitos sociais “estão no centro do programa político, mas constituem-se compromissos, programas a serem desenvolvidos dentro de um cronograma político, à medida da possibilidade e prioridade de recursos”.

Contudo, diante da falta de atenção que os direitos sociais sofrem nas agendas dos Estados, o que conseqüentemente deixa a população desassistida, acredita-se que os “direitos sociais não podem ficar reservados à periferia das políticas públicas, mas devem ser respeitados e efetivados como pilar do sistema que protege o interesse comum” (CUNHA; BARBOSA, 2015, p.91).

Além disso, ressalta-se que a problemática da efetivação e garantia dos direitos sociais envolvem questões de direitos, mas também questões de política, moral, economia, entre outros, que influenciam nas políticas sociais. “Não se pode pensar tal tema limitando-se a um ramo do saber, sob pena de se proceder a uma reflexão rasa e em descompasso com a realidade” (CUNHA; BARBOSA, 2015, p.91).

Contudo, após esta breve discussão sobre os direitos sociais, cabe aqui ressaltar, com base na teoria crítica dos direitos humanos apresentado no tópico anterior, algumas questões sobre a atual situação dos direitos sociais. A primeira questão posta refere-se à problemática já mencionada anteriormente sobre a universalidade destes direitos. Com povos, costumes, culturas tão plurais, como podemos estipular, por meio de uma norma, o que é “bom para todos”?

A outra questão é sobre as gerações ou dimensões do direito. Conforme Joaquim Herrera Flores, pedagogicamente elas podem nos ajudar a compreender a organização dos direitos, porém, é preciso se estar ciente que tais direitos são, o tempo todo, supridos pelos Estados, ou seja, os Estados suprem ou criam direitos da maneira que beneficie apenas quem eles queiram. Diante disso, para quem são os direitos?

1.3 DIREITOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: O DIREITO À MORADIA NO PARAGUAI

Após uma breve contextualização da problemática sobre a teoria crítica dos direitos humanos e sobre os direitos sociais, neste tópico será abordada a discussão sobre os direitos sociais na América Latina. Além disso, considerando que, no decorrer deste trabalho, será apresentada uma análise do projeto “Roga”, financiado pelo Focem, o qual teve como objetivo a construção de moradias em cidades do Paraguai, será abordado brevemente o tratamento do direito à moradia no Paraguai.

Desde a chegada dos europeus no continente Americano, o povo latino-americano sofre com constantes violações à dignidade humana. Violações, essas,

que iniciaram, segundo o professor Enrique Dussel (1993), com o processo de “encobrimento do outro”, quando ocorreu a tentativa de extinção dos povos indígenas que aqui viviam. Outros contextos históricos que retratam tamanha violação dos direitos humanos e sociais na América Latina é a escravidão e ditadura militar.

Esses momentos históricos refletem na atual situação dos direitos humanos e sociais na América Latina. Atualmente, conforme ressalta Eddy Tejeda (2007), a situação dos direitos humanos e sociais vivencia uma espécie de "balanço entre o desejável e o possível", um cenário que apresenta avanços e retrocessos: retrocessos no que se refere à miséria, fome, problemas como acesso à educação, acesso à moradia, desigualdade social, violência, desigualdade racial e de gênero, entre outros. Os avanços estão relacionados às lutas democráticas que removeram governos ditatoriais e autoritários e que buscam por igualdade a todos.

Boaventura de Souza Santos (2014) salienta que a maioria da população mundial não tem acesso aos direitos sociais, e segundo Eddy Tejeda, a América Latina é a uma das regiões mais desiguais do mundo:

América Latina es la región más desigual del mundo. Hay pobreza en enormes sectores de la población, discriminación, debilidad en la administración de justicia, impunidad para los abusos cometidos por agentes del Estado y falta de transparencia en los actos de gobierno (2007, p. 109).

Contudo, salienta-se que violações dos direitos humanos não ocorreram somente durante os governos autoritários, as ditaduras e as guerras civis do passado recente, mas também existem inúmeras violações destes direitos nos governos democraticamente eleitos, como, por exemplo, no Brasil. Em suma, a desigualdade e exclusão social, a falta de acesso dos povos mais vulneráveis à educação e à saúde são características latentes do nosso continente.

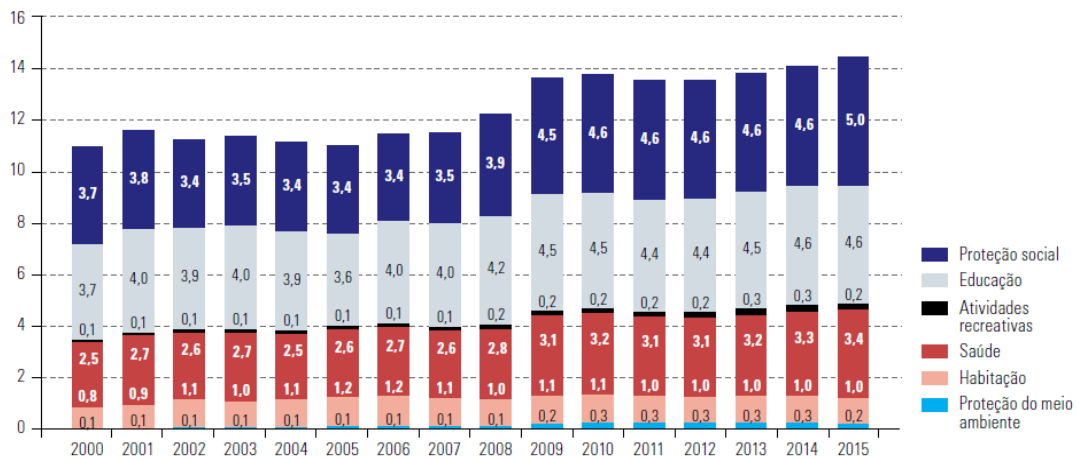
Com base no documento *Panorama Social* elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em 2016, pode-se visualizar alguns dados referentes à desigualdade e ao desenvolvimento social em alguns países da América Latina.

Segundo o Panorama Social, no decorrer de 2015, o gasto público social dos governos dos países da região alcançou como média 10,5% e 14,5% do PIB. Os países destacados como os que destinaram maior recurso para as funções sociais foram Argentina, Brasil, Colômbia e Costa Rica, com mais de 20% do PIB, já os países

que destinam menores proporções de recursos são Haiti e Guatemala, com menos de 8% do PIB (CEPAL, 2016).

Com base no Gráfico 1, pode-se analisar a evolução dos gastos públicos por funções sociais. Observa-se que proteção social, educação e saúde são as funções onde ocorreu maior alocação de recursos (CEPAL, 2016):

Gráfico 1 - América Latina: gasto social do setor público por funções. (Em percentagens do PIB)

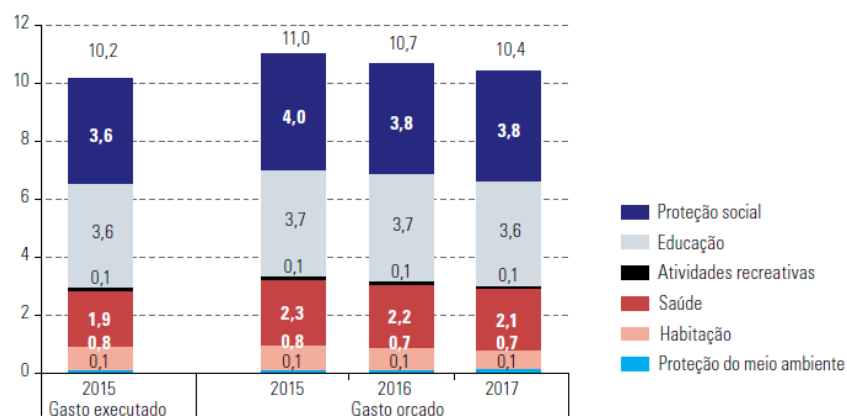


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Contudo, nota-se que as funções que ocorreram menor investimento foram a proteção do meio ambiente e a habitação, justificando, deste modo, a preocupação com a garantia de tais direitos, principalmente no que diz respeito ao direito à moradia.

Outro ponto importante para ser analisado é o gasto social dos governos no período de 2000 a 2015, além dos gastos orçados para os anos de 2015, 2016 e 2017, destinados às políticas sociais:

Gráfico 2 - América Latina: gasto social executado e orçado do governo central, por funções, 2015-2017 (Em percentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

No Gráfico 2, observa-se que, em média, os governos orçaram para 2016 e 2017 valores iguais ou inferiores do gasto social executado em 2015. No que tange à habitação, o percentual permanece de 0,1%, ou seja, apesar das lacunas no acesso à garantia de direitos humanos e sociais, de acordo com os dados dos gastos sociais, os países latinos não demonstram interesse em reverter tal situação.

Contudo, no ordenamento jurídico internacional, há legislações que buscam assegurar o direito à moradia. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, prevê que todas as pessoas têm direito de assegurar a si e à sua família uma habitação:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Além da Declaração Universal de 1948, outros tratados internacionais abordam o direito à moradia de formas diferentes, alguns de aplicação geral e outros de aplicação dos direitos humanos a grupos específicos, como crianças, mulheres, povos indígenas, imigrantes, entre outros⁵.

Dos textos citados acima, cabe destacar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que assegura de forma indireta o direito à moradia:

Artigo 17 – 1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação. 2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas (BRASIL, 1992).

⁵ Entre estes tratados podemos citar: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Nova York, 1966); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nova York, 1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Nova York, 1965); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Nova York, 1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Nova York, 1989); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Nova York, 1990) e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Genebra, 1951) (CALIXTO; DIAS, 2015, p.296).

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerado uma das fontes mais importantes no que diz respeito ao direito à moradia, determina que:

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

Após a ratificação do tratado citado acima, em 1992, vários países passaram a instituir em seus ordenamentos jurídicos o direito à moradia, entre esses países pode-se citar o Brasil e o Paraguai.

Cabe aqui salientar a importante discussão, apresentada por Calixto e Dias (2015), sobre a noção de moradia adequada. Os autores destacam que não basta “quatro paredes e um teto” para estabelecer uma moradia. Há outros fatores que determinam se uma moradia tem condições mínimas de atender à dignidade do cidadão. Os fatores materiais são os relacionados à localização, ao acesso a serviços públicos básicos, entre outros. Quanto aos fatores simbólicos ou afetivos, apesar da dificuldade em objetivá-los, deve-se considerar, por exemplo, o vínculo das pessoas com a localização da moradia ou os laços de relações de vizinhança. Neste sentido, o Relatório da ONU-Habitat concluiu que:

La vivienda no es solo un techo para abrigarse, también es un lugar para vivir y reunir a la familia. Para muchos, es el patrimonio más importante en términos monetarios y, a veces, afectivo; la mayor inversión de una vida y, frecuentemente, el lugar donde se generan los recursos que sustentan el hogar. La vivienda es, además, la unidad básica del crecimiento urbano (ONU-HABITAT, 2012, p. 62).

No Brasil, o direito à moradia está previsto em vários textos jurídicos: A Constituição Federal de 1988; Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade; Lei nº 11.124, de 2005 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); Lei nº 11.481, de 2007 – prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (BRASIL, 2013).

Entre as legislações citadas acima, destaca-se, aqui, com maior atenção a previsão legal ao direito à moradia abordada pela Constituição Federal de 1988. No artigo 6º da Constituição brasileira, está previsto o direito à moradia como um direito

social:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Em suma, salienta-se que, apesar da previsão legal deste direito no ordenamento jurídico brasileiro, não significa que a população brasileira tenha de fato acesso a uma moradia digna, da mesma forma como ocorre com os demais direitos sociais, pois são precários os investimentos e a atenção do governo brasileiro para com os problemas sociais.

Conforme consta na pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), havia, em 2015 no Brasil, o *déficit* habitacional de 6.355.743 milhões de domicílios. Para a realização da pesquisa, a FJP considerou integrante do déficit habitacional todos os domicílios que se encontrassem em umas das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados), coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou número excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório)⁶.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014, apenas 0,3% dos domicílios no Brasil ainda não tinham acesso à energia elétrica (em 2004, o percentual era de 3,2%). Referente ao abastecimento de água, em 2014, 85,4% dos domicílios eram atendidos pela rede geral de abastecimento (em 2004, era 82,1%). Já a parcela de domicílios atendidos por rede geral de esgoto, em 2014, correspondia a 76,8% (em 2004, apenas 47,9% dos domicílios tinham acesso)⁷.

Quanto ao direito à moradia no Paraguai, a Constituição da República do Paraguai de 1992 prevê, em seu artigo 100º, que todos os habitantes da República têm o direito de uma moradia digna:

Artículo 100 - DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.

El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas

⁶ Informações retiradas na plataforma de Dados da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acessado em 13/01/19.

⁷ Informações retiradas do site do IBGE. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>>. Acessado em 13/01/19.

a famílias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados (PARAGUAY, 1992).

Contudo, assim como no Brasil, o estado Paraguai também tem dificuldades de efetivar o direito à moradia digna. Deste modo, com base no censo de 2002, Vila e Genese (2005) descrevem a situação geral das moradias no Paraguai, considerando o aumento da migração rural-urbana, o desemprego e a pobreza. Nesse contexto, em 2005, o déficit habitacional era de 55,7% do total, o que chegava a 754.000 famílias. Segundo eles, 16,3% do total, ou 211.000 domicílios, são de má qualidade, em muitos casos também insalubres e/ou superlotados; 20,8% do total, ou 282.000 de casas, são habitações de qualidade insatisfatória; e 18,6% do total, ou 252.000 domicílios, são de boa qualidade, mas há superpopulação e/ou insalubridade. Além disso, mais de 50% das famílias no Paraguai não têm acesso à água potável e/ou a um sistema adequado para o tratamento de efluentes de esgoto. Outro dado importante se refere à superlotação das moradias, em 22,4% dos domicílios há três pessoas ou mais por peça ou quarto.

Com o intuito de diminuir esses *déficits*, o estado Paraguai promulgou a Lei nº 3.637/09, que criou o Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) e a Lei nº 3.909/10, que criou a Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (“SENAVITAT”) (SENAVITAT, 2011).

A Secretaria Nacional de Habitação e Habitat (SENAVITAT)⁸ foi criada a partir da necessidade de planejar e executar propostas habitacionais a curto, médio e longo prazo, e, também, para dar sustentabilidade aos planos e programas relacionados à moradia. Para tanto, propõe a formulação de do Plano Nacional de Habitat e Habitação (PLANHAVI) (SENAVITAT, 2011).

O Plano Nacional de Habitat e Habitação é o documento que define a Política Habitacional do Paraguai e tem como objetivo, por meio de programas e projetos, implementar ações de acesso a moradias dignas, principalmente, para setores com menor recursos, buscando, assim, reduzir os *déficits* citados anteriormente (SENAVITAT, 2011).

Em suma, nota-se que apesar do extenso rol de legislações internacionais e os textos legais nacionais, ainda há inúmeros obstáculos a serem enfrentados para

⁸ A Secretaria Nacional de Habitação e Habitat (SENAVITAT) é órgão responsável pela execução do Projeto Roga, o qual será apresentado e discutido no capítulo IV.

que “todos” tenham acesso a uma moradia digna. Embora a situação desta temática seja preocupante no Paraguai, infelizmente, conforme dados apresentados no Panorama Social da CEPAL, também é um desafio para os demais países da América Latina.

Ademais, no próximo capítulo será apresentada a mudança de agenda do Mercosul a partir do regionalismo dos anos 2000, a qual passou a implementar políticas que visassem diminuir as assimetrias entre os Estados-membros. Entre essas políticas, destacam-se as ações voltadas para o acesso das populações a direitos sociais, como, por exemplo, o Programa de Coesão Social do Focem.

2 MERCOSUL: DO COMERCIAL PARA O SOCIAL

Com intuito de contextualizar o objeto de pesquisa, neste capítulo pretende-se apresentar o contexto histórico da integração regional e da criação do Mercosul, buscando enfatizar a mudança de agenda ocorrida a partir dos anos 2000, contextualizado a inclusão dos debates do Mercosul no âmbito social. Para tanto, será apresentado um breve histórico dos processos de integração na América Latina, destacando, com maior atenção, os períodos chamados de *regionalismo aberto* e *regionalismo pós-liberal*.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O MERCOSUL: REGIONALISMO ABERTO E REGIONALISMO DOS ANOS 2000

Com o propósito de apresentar alguns dos principais momentos da integração regional na América Latina e suas influências na criação do Mercosul e, conseqüentemente, do Focem, essa seção está dividida em três subseções. Na primeira, é contextualizado o início do processo de integração; na segunda, é apresentado o regionalismo aberto e a criação do Mercosul; e, por fim, apresenta-se o regionalismo dos anos 2000.

2.1.1 O início dos processos de integração na América Latina

Segundo Bela Balassa (1961), pode-se definir integração econômica como um processo e uma situação: “como processo implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados; como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais” (1961, p.12).

Desta forma, Bela Balassa (1961) apresenta várias formas que demonstram diferentes graus de integração: a zona de comércio livre, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total. De acordo com o autor:

Numa zona de comércio livre os direitos (e as restrições quantitativas) entre os países participantes são abolidos, mas cada país mantém as suas pautas próprias em relação aos países membros. O estabelecimento de uma união aduaneira implica, além da supressão das discriminações no que se refere aos movimentos de mercadorias no interior da união, a igualização dos

direitos em relação ao comércio com países não membros. Num mercado comum atinge-se uma forma mais elevada de integração econômica, em que são abolidas não só as restrições comerciais mas também as restrições aos movimentos de fatores produtivos. Uma união econômica distingue-se de um mercado comum por associar a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas. Finalmente, a integração econômica total pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados membros (1961, p.13).

A ideia de integração ou a primeira grande onda⁹ de integração latino-americana se consagrou a partir das independências e da formação dos Estados nacionais, que, no decorrer dos dois últimos séculos, assumiu diversas formas e desafios. Segundo Saraiva (2007), dos processos de independência até meados da década de 1950, a ideia de integração era fundamentada no pan-americanismo¹⁰, ou seja, era baseada na formação de uma identidade do continente americano.

No decorrer das duas primeiras décadas do século XIX, os principais pensadores das ideias integracionistas, segundo Souza (2012), foram Simón Bolívar, Gaspar Rodriguez de Francia, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno e José San Martín. Simón Bolívar foi quem liderou o primeiro movimento integracionista. No Congresso Anfictiônico do Panamá em 1826, buscava uma América unida “por ideias de independência e integração, convivência pacífica e resolução de conflitos por meio de regras que regulassem seus relacionamentos externos” (COSTA, 2013, p.194).

⁹ O professor Nilson Araújo de Souza explica os processos de integração na América Latina a partir de quatro ondas da integração: A primeira grande onda se estende da formação dos Estados nacionais até a crise mundiais de 1914 a 1945. A segunda onda começa com as transformações ocorridas durante a crise de 1914 a 1945 e vai até o final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970. A terceira onda corresponde ao período de declínio de pós-guerra, iniciado na virada da década de 1960 para 1970 até meados de 1990. A quarta e última onda remete-se ao período de virada da década de 1990 para a de 2000 (2012, págs. 87-126).

¹⁰ A partir da década de oitenta do século XIX, a influência econômica dos Estados Unidos no hemisfério cresceu a um ritmo acelerado e esta circunstância era de importância central no nascimento de pan-americanismo. Embora pelo menos um nível retórico, o pan-americanismo pretendia criar uma comunidade de interesses entre os países do Hemisfério Ocidental, o fator econômico foi em grande parte em seu eixo-motor. Ao convocar a Primeira Conferência Pan-Americana, realizada em Washington entre 1889-1890 um dos seus principais objetivos foi o de estabelecer uma união aduaneira, o que criaria condições favoráveis para o comércio Panamericano e favorecer a união monetária. Todas estas propostas eram estadonienses, um país em plena expansão econômica que necessitava de novos mercados (BRICEÑO, 2012, p.35, tradução nossa).

Os Estados Unidos, após o término da Segunda Guerra Mundial, transformou o pan-americanismo em instituições intergovernamentais: a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), as quais estavam vinculadas ao anticomunismo, contudo, os países latinos tinham outros interesses, estes esperavam que tivessem o apoio para o desenvolvimento econômico (SARAIVA, 2007).

Contraopondo-se às ideias bolivarianas, James Monroe tinha como objetivo delimitar a região de influência dos Estados Unidos, a conhecida *Doutrina Monroe*¹¹. Desta forma, enquanto Bolívar buscava, junto aos seus seguidores, uma forma de integrar os Estados da América Latina, a Doutrina Monroe buscava dividir para reinar, “atuando em prol de interesses estadunidenses e utilizando os países da América Latina para tanto, forjando crises, guerras, conflitos de interesses, atizando golpes militares ou democracias ao sabor de suas necessidades” (COSTA, 2013, p.194).

No início do século XX, os processos de integração da América do Sul ficaram mais visíveis. Sob influência do Barão do Rio Branco, houve a tentativa de formar o Pacto A.B.C, “uma associação com fins econômicos, políticos e de segurança, que previa a cooperação entre Argentina, Brasil e Chile” (COSTA, 2013, p.195). Contudo, naquele período, a proposta não teve sucesso, sendo relançada nos governos de Getúlio Vargas e Juan Domingo Perón, com intuito de conseguir maior autonomia dos países na política internacional em relação aos Estados Unidos, além de pretender expandir a ideia para toda a América do Sul. Porém, com o suicídio de Vargas em 1954, queda de Perón em 1955 e a forte campanha de conservadores contrários à integração, mais uma vez a proposta não teve êxito (COSTA; SOUZA, 2013; 2012).

Com o intuito de “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo”¹², em 1948, foi estabelecida a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a qual, a partir de 1984, passou a incluir o Caribe. Com a criação da CEPAL, “a assimetria das expectativas latino e norte-americanas sobre o pan-americanismo e a perda de dinamismo das economias latino-americanas, incentivaram o início dos debates sobre a integração entre os países da região” (SARAIVA, 2007, p.118).

¹¹ “Proposta inicialmente pelo secretário do exterior inglês, George Canning, como uma declaração conjunta entre os EUA e a Inglaterra a favor da independência dos países latino-americanos e do comprometimento de não adquirir para si qualquer porção de seus territórios, os EUA, que não concordavam com esta última ideia, optaram por não fazer a declaração com os ingleses, preferindo declarar unilateralmente a Doutrina Monroe que, com o lema ‘América para os americanos’, se punha contra uma possível recolonização da América Latina por parte das potências europeias, estimulada pelos governantes reacionários que formavam a Santa Aliança (Prússia, Rússia e Áustria-Hungria), mas que nada dizia acerca de uma possível expansão territorial dos próprios Estados Unidos” (PINTO, 2008, p.93).

¹² Informações retiradas do site oficial da Cepal. Disponível em: <http://www.cepal.org>. Acessado em 05/07/18.

Segundo Briceño (2012), com a criação da CEPAL, iniciou-se uma nova etapa nas discussões sobre integração na América Latina:

Desde o final dos anos quarenta do século XX, se produz um relançamento da ideia de integração na América Latina. As ideias do século XIX de fortes raízes bolivarianas, que buscam a unidade política da região, permanecem no discurso regional, mas começa a desenvolver-se no campo da economia uma teorização sobre as causas do subdesenvolvimento latino-americano. O núcleo deste processo se encontra na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que, sob a égide de Raúl Prebisch, realiza toda redefinição das causas do desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina. Em este marco teórico, a integração regional é um elemento crucial. Se inicia, então, uma nova etapa do pensamento integracionista latinoamericano, em qual as ideias ou pré-teorização da integração começa a ser complementada, pelo menos a economia, uma nova concepção teórica do regionalismo latino-americano (BRICEÑO, 2012, p.41, tradução nossa).

Por meio da criação da CEPAL, surge uma nova proposta de desenvolvimento dos países latinos. Esta proposta visava à necessidade de industrializar a América Latina, além de ampliar a abertura comercial entre os países da região, buscando reverter a queda de taxa de crescimento (GRANATO, 2014).

Segundo Teixeira e Neto (2014), a primeira grande tentativa de integração regional na América Latina foi a criação da Associação Latina Americana de Livre Comércio (ALALC), a qual foi desenvolvida pelo Tratado de Montevideu em 1960 e tinha como principal objetivo “atingir o avanço econômico e a integração da região, por meio da coordenação dos planos de desenvolvimento e do estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.21). Segundo Saraiva (2007), a ALALC, no que se refere a termos institucionais, foi a primeira experiência de integração na América Latina que a não incluir os Estados Unidos.

Embora este projeto, no início, tivesse significativos progressos, enfrentou certas dificuldades, primeiro, pelo fato de direcionar-se para uma ideia de integração no âmbito comercial, deixando de lado algumas ideias da proposta Cepalina, como, por exemplo, pensar uma maior articulação de planejamentos industriais nacionais. Além disso, o comércio era reduzido e não havia o auxílio de serviços financeiros para que pudesse agilizar o processo (SARAIVA, 2007).

Desta forma, conforme ressalta Costa (2013), o fracasso da ALALC ocorreu diante das dificuldades nas relações entre os países, principalmente pelas assimetrias econômicas e pela baixa relação comercial entre os países, além da dificuldade com

transporte.

Contudo, alguns países da América Central – El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua –, os quais não participaram do projeto da ALALC, organizaram, em 1960, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). A meta deste projeto era bem mais ousada, uma vez que pretendiam realizar no prazo de 5 anos a unificação das economias dos quatro países, com intuito de promover o desenvolvimento e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes. Apesar de estes países terem dimensões menores do que os membros da ALALC, para eles era imprescindível permitir que houvesse fluxo direto de recursos entre seus mercados (TEIXEIRA; NETO, 2014).

Em 1980, após as duas crises do petróleo e a elevação da taxa de juros internacionais, e, com isso, a grande dificuldade dos países latinos em pagar a dívida externa, o projeto da ALALC foi relançado instituindo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), através do Tratado de Montevideú. Este novo projeto previa a necessidade de pensar um outro esquema de cooperação e de conferir tratamento diferenciado aos países com desenvolvimento inferior (TEIXEIRA; NETO, 2014). “Entre os objetivos, constavam a regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica para a ampliação dos mercados” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.23).

Segundo a perspectiva de Teixeira e Neto, a integração entre 1960 e 1980 enfrentou diversos desafios. Abaixo segue alguns desses:

Em primeiro lugar, as dificuldades relacionadas às negociações para maior abertura foram prejudicadas pelas enormes assimetrias entre os países, com graus muito distintos de desenvolvimento industrial, o que gerou resistências à abertura; em particular, por parte dos países de menor desenvolvimento. Em segundo lugar, pesou contra a integração um contexto de forte nacionalismo, exacerbado por governos autoritários alinhados com os Estados Unidos em suas doutrinas anticomunistas, para os quais, as ideias da Cepal, particularmente suas propostas de reformas estruturais, eram vistas com forte desconfiança. Em terceiro, a crescente influência das burguesias industriais nacionais, em especial num contexto de autoritarismo em que o Estado funcionava frequentemente como balcão de negócios, acabou levando a um protecionismo exacerbado, que perdurou por décadas sem que houvesse qualquer exigência de metas de produtividade ou investimentos em inovação para aumentar a competitividade. Em quarto lugar, o papel decisivo das multinacionais em setores importantes, como o setor de bens de consumo duráveis, acabou por privilegiar a localização dos investimentos de acordo com a lógica global destas empresas (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.25).

Contudo, apesar das dificuldades expostas, segundo Souza, “eixo central

da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina” (2012, p.105). Para que ocorresse essa aproximação, o passo principal foi o apoio do governo brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas em 1982. Outro apoio importante, salientado por Souza, foi a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, em 1988 (SOUZA, 2012). Nestas oportunidades, foram assinados 24 protocolos e estes “foram consolidados no Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em dezembro de 1990, no âmbito da ALADI. Esta foi à base para a criação do MERCOSUL” (SOUZA, 2012, p.106).

Diante disto, o contexto de dificuldades e a instabilidade macroeconômica dos governos do Brasil e da Argentina em 1989, significou um freio brusco na “abordagem mais cooperativa da integração, tomando, um viés eminentemente livre-cambista, consagrado no Tratado de Assunção, que estabeleceu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a participação de Paraguai e Uruguai” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.23).

Desta forma, iniciou-se na região uma nova perspectiva sobre regionalismo, com uma visão mais liberal, o que ficou conhecido como *regionalismo aberto* ou *novo regionalismo*.

2.1.2 Regionalismo aberto: criação do Mercosul

A América Latina, no final da década de 80, “vivia com problemas decorrentes da crise da dívida externa, o fracasso dos modelos anteriores de integração regional e as dificuldades de inserção na economia internacional” (SARAIVA, 2007, p.125). Porém, neste momento, vivenciava na região pontos de convergência, primeiro pelas transições de Estados ditatoriais para a democracia e, segundo, pelos projetos de ajustes econômicos voltados para abertura das economias nacionais (SARAIVA, 2007).

Desta forma, o denominado *regionalismo aberto*, considerado um novo modelo de integração regional, foi visto pelos países da América Latina como um meio de “aumentar sua capacidade de competir por insumos externos no campo econômico e de enfrentar desafios e pressões internas e externas resultantes da economia globalizada” (SARAIVA, 2007, p.125).

Sanahuja explica como o regionalismo aberto contribuiu para a inserção de

atores estatais e não estatais na economia internacional:

No novo cenário definido pelo final da Guerra Fria e dos processos da globalização, o "novo regionalismo" constituiria uma estratégia para melhorar a inserção internacional de atores estatais e não estatais, incluindo a iniciativa privada, em o mundo "triádico" de pós-guerra fria. Um mundo livre dos alinhamentos estratégicos da bipolaridade, e cada vez mais regionalizado e globalizado em torno de três áreas econômicas dominantes (Europa, América do Norte e Ásia Oriental). O "novo regionalismo", em um aparente paradoxo, visa criar capacidades de regulação para enfrentar os desafios econômicos e de segurança interna e externa que geraram a globalização e regionalização, mas também, ao mesmo tempo, contribui para o aprofundamento de ambos os processos, baseando-se em políticas de liberalização econômica intrarregionais com uma baixa proteção externa (SANAHUJA, 2008, p.12, tradução nossa).

A concepção de regionalismo aberto foi o nome atribuído pela Cepal para referenciar-se a uma nova proposta de integração regional. Esta concepção surgiu diante de um contexto onde:

[...] embora *globalização* se referisse a um fenômeno mundial e remetesse à abertura econômica multilateral, os anos 1990 se caracterizam pela proliferação de acordos bilaterais e pela formação de blocos econômicos, dos quais o Tratado de Maastricht (1992), que fundou a União Europeia, foi a maior expressão (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.26).

Em suma, foi perante essa tensão entre o conjunto de ideias globalizante e a formação de blocos regionais, o contexto no qual surgiu a discussão e a concepção sobre o regionalismo aberto (TEIXEIRA; NETO, 2014). Conforme documento da CEPAL:

[...] denomina-se *regionalismo aberto* o processo que surge para conciliar os fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais de mercado resultantes da liberalização comercial de uma forma geral. O que se propõe com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, e que as complementem (Cepal, 1994, p. 12, tradução nossa).

Em outro trecho do documento, os autores reforçam a importância de uma economia internacional aberta e transparente:

Um objetivo adicional é fazer a integração uma fundação que favorece uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de tornar-se um obstáculo para impedi-lo, limitando assim as opções de alcance para América Latina e do Caribe. Isto significa que os acordos de integração devem ter

como objetivo remover as barreiras aplicáveis a maior parte do comércio de bens e serviços entre o signatário no âmbito das suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, enquanto que se favorece a adesão de novos membros para os acordos (Cepal, 1994, p. 12, tradução nossa).

Diante desta concepção, Sanahuja esclarece a importância do regionalismo aberto, também, como uma estratégia política:

Assim, o Novo Regionalismo teve uma forte racionalidade política. As agendas das organizações regionais e os organismos criados ou restaurados neste período foram estendidos para lidar com a coordenação da política externa, os assuntos de segurança regional, meio ambiente e migração e outros temas que existiam interesses nacionais convergentes, e as políticas nacionais eram incapazes de responder de forma eficaz. Em outras palavras, o novo regionalismo foi considerado uma estratégia para enfrentar as dinâmicas de globalização apoiando as capacidades dos Estados-nação para a governabilidade em um espaço regional (SANAHUJA, 2012, p.25, tradução nossa).

Essa nova ideia de integração, discutida acima, influenciou os processos de integração nos anos de 1990, pois, o então chamado, *regionalismo aberto* estabelecia que a formação de livre comércio e as uniões aduaneiras não deveriam fechar-se para as outras regiões do mundo. Contudo, conforme afirmam Teixeira e Neto, “nenhuma faixa tarifária a ser aplicada por novos blocos ao exterior poderia ser superior àquela aplicada por cada país individualmente antes da formação do grupo” (2014, p.29).

Segundo Molina (2007), as principais diferenças estabelecidas pela CEPAL entre o novo e o antigo regionalismo referem-se ao fato de que o velho regionalismo “estaria associado a estratégias de substituição de importações, promoção do desenvolvimento e intervenção do Estado, que eles predominaram até o momento da crise da dívida” (2007, p.25). Já o novo regionalismo estaria ligado ao “processo de liberalização, tanto dos mercados externos como do mercado interno” (2007, p.25).

No que tange ao contexto político internacional, um momento alegórico no continente americano para as relações internacionais foi o lançamento dos Estados Unidos em 1990, da Iniciativa para as Américas. O então presidente, George Bush, no cenário de redemocratização dos países latinos, anunciou que os três pilares da nova forma de relacionamento com os Estados Unidos seriam “livre comércio, fluxo de investimentos e pagamento da dívida externa” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.30). No que se refere à questão comercial, Bush propôs a formação de uma zona livre de

comércio, porém, sem Cuba. Quanto aos outros dois pilares, ambos estavam relacionados e seu objetivo era estabelecer uma forma de os países latinos e caribenhos superarem as dificuldades nos pagamentos (TEIXEIRA; NETO, 2014).

Neste cenário de novas ideias nos processos de integração, o Mercosul foi resultado da aproximação entre Brasil e Argentina, que a partir dos anos 80, apesar de suas divergências, alcançaram uma maior convergência no campo político e econômico.

Em 1984, o governo civil argentino propôs o início das negociações comerciais com o então último governo militar brasileiro. Contudo, o atual presidente, João Batista Figueredo, não autorizou o prosseguimento das negociações. Em 1985, os presidentes Raul Alfonsín (Argentina) e José Sarney (Brasil) estabeleceram a “Declaração de Iguazu”, a qual se objetivou em firmar o processo de integração bilateral e criar a Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos ministros de Relações Exteriores dos dois países (BARBOSA, 2010).

Em 1986, foi firmada a “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Nesse programa, adotou-se a estratégia de integração paulatina por setores industriais, almejando maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial (BARBOSA, 2010).

Em 1988, é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, sendo que seu objetivo era criar “um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneiras, monetárias [...]” (PINTO, 2008, p.131).

Segundo Moniz Bandeira:

O processo de integração entre o Brasil e a Argentina, iniciado em 1985-1987 pelos presidentes Alfonsín e Sarney, não visava apenas a formação de simples união aduaneira. Tinha também objetivo político e estratégico. A perspectiva era a de que a Argentina e o Brasil constituíssem um pólo de gravitação na América do Sul, núcleo de um futuro mercado comum, fundamento para a formação de um Estado supranacional. Este aspecto foi, de certo modo, eclipsado pelo Tratado de Assunção, que os governos de Fernando Collor e Carlos Menem celebraram em 1991, instituindo o MERCOSUL, mercado, entretanto, pelo vezo livre-cambista e neoliberal, dominante àquele tempo (2009, p.2).

A consequência dessa aproximação foi a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, juntamente com o Uruguai e Paraguai, que criou o MERCOSUL.

Este tratado tinha como intuito a formação de um mercado comum até o final de 1994, porém, considerando as indiferentes assimetrias entre os países membros, este prazo foi prorrogado (SARAIVA, 2007).

Os principais objetivos designados pelo Tratado de Assunção foram:

[...] livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, por meio, entre outros, da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não tarifárias à circulação de bens e serviços, ou seja, uma zona de livre-comércio, que é a primeira etapa das diferentes formas de integração entre dois ou mais países. Essa zona de livre-comércio foi complementada, a partir de 1995, por uma política comercial conjunta dos países membros em relação a terceiros países, o que implicou na definição de uma tarifa externa comum, conformando, portanto, uma união aduaneira (BARBOSA, 2010, p.24).

No decorrer de 1994, foi criada uma tarifa externa que atendia à grande maioria dos produtos comercializados com o exterior e, neste sentido, o bloco passou a aderir uma personalidade jurídica. “Sua estrutura seguiu as tradições latino-americanas no ramo, assumindo um caráter estritamente intergovernamental: era formada basicamente por órgãos compostos pelos representantes dos governos” (SARAIVA, 2007, p.127).

Quanto à sua forma de tomar decisões no Mercosul é o consenso, isto porque a preocupação dos países membros era evitar “que o arranjo de integração viesse a significar uma partilha de soberania em relação aos parceiros externos ou às grandes decisões econômicas internas” (SARAIVA, 2007, p.127).

Contudo, apesar de suas limitações, dentro da proposta do regionalismo aberto, o Mercosul teve um papel importante para seus países membros, passando a ocupar um lugar na agenda de política dos governantes dos respectivos países (SARAIVA, 2007).

Quanto ao campo comercial, o bloco passou a ser considerado um meio importante em relação aos parceiros externos, como, por exemplo, com as negociações com a União Europeia, a Comunidade Andina e os Estados Unidos, para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (SARAIVA, 2007).

Em suma, segundo Saraiva, o Mercosul confirmou a ideia de integração latino-americana do período, sendo, para seus membros, um importante mecanismo para a ampliação de inserção na economia internacional, na abertura de créditos, exportação e investimentos (SARAIVA, 2007). “Atua, portanto, de forma complementar à nova estratégia de desenvolvimento mais liberal interna seguida –

com tempos e medidas diferentes – por seus países-membros” (SARAIVA, 2007, p.128).

Contudo, para Moniz Bandeira, a criação do Mercosul não objetivava apenas ganhos econômicos, “mas constituir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um estado supranacional, como a União Européia, sobre o lastro geográfico da América do Sul.” (BANDEIRA, 2006, p.277).

2.1.3 Regionalismo dos anos 2000

No final da década de 1990 e no início dos anos 2000, houve, em alguns países latinos, a inserção de governos progressistas, os quais tinham como intuito realizar uma revisão crítica das políticas neoliberais da década anterior, pois, “havia uma insatisfação dos resultados de crescimento, emprego e inclusão social das políticas liberais dos anos 90, diante das sucessivas crises e da instabilidade financeira internacional que abalou os países da região” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.31).

Desta forma, segundo Bandeira (2009), os governos de esquerda tinham um grande desafio para superar, pois “havia, por volta do ano 2000, cerca de duzentos e quarenta milhões de empobrecidos na América Latina, perto de 40% da população” (CERVO, 2009, p.6).

Sobre esse contexto, Granato reforça o processo de mudança:

No início do novo milênio, a ordem neoliberal demonstrou sua incapacidade de gerar um desenvolvimento integral nos países da região, o que ficou evidenciado na falência de seus respectivos indicadores econômicos e sociais. As políticas neoliberais na América Latina geraram sua própria resistência e grandes setores da população elegeram democraticamente forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas que propugnavam a necessidade de buscar alternativas a este modelo de exclusão. Em outras palavras, este processo de mudança foi resultado das mobilizações sociais e dos processos eleitorais que questionaram os ditames neoliberais ao mesmo tempo em que, com vistas a construir projetos alternativos, propunham revitalizar o papel do Estado como regulador da economia, promotor do desenvolvimento e distribuidor de bem-estar social ao setor majoritário da população (2014, p.59)

Contudo, a partir dos anos 2000, surgiram constantes crises econômicas que aprofundaram ainda mais as desigualdades regionais nos países latinos (MARTINS, 2016). Assim, após a crise do modelo livre-cambista no Mercosul, houve a Cúpula de Assunção de 2003, onde os “quatro países relançaram o projeto,

ressaltando a necessidade de serem observadas as assimetrias estruturais entre seus membros e de se dar maior atenção às questões sociais” (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.31).

Portanto, como salientado por Martins, foi a partir da ascensão dos governos alinhados à esquerda (por exemplo, a Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador) “os quais, rejeitaram as medidas de ajuste propostas pelo Consenso de Washington, buscando maior inserção social dos povos, notadamente a partir do reposicionamento de indígenas e camponeses” (MARTINS, 2016, p.5), objetivando, desta forma, um maior desenvolvimento econômico e igualdade social.

Ou seja, a partir do século XXI, “o desenvolvimento não se confunde mais com o crescimento, porque comporta a inclusão dos mais pobres à sociedade do bem-estar” (CERVO, 2009, p.7). Para tanto, os governos desenvolveram programas e ações de redistribuição de renda e oportunidades, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, criado pelo governo brasileiro.

Diante deste contexto, a partir de uma nova proposta de integração regional, denominada por alguns autores, como Sanahuja (2012), por “regionalismo pós-liberal” – outros autores utilizam expressões diferentes para se remeterem a este período, Briceño (2016) denomina como pós-hegemônico, Souza (2012) nomeia como a 4ª onda de integração –, foram criados outros processos de integração:

Em 2004, a Venezuela, ao lado de Cuba, lançou a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), em declaração de oposição à Alca e aos Estados Unidos. Aderiram ao esquema mais seis países latino-americanos e caribenhos. De uma forma mais ampla, desde 2000, quando, sob a iniciativa brasileira, realizou-se a Primeira Cúpula Sul-Americana e foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), iniciou-se o processo que culminaria na criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) – único projeto que envolve os doze países sul-americanos, inclusive os três caribenhos. Ademais, tanto o MCCA (com adesão da Costa Rica) como a Caricom (agora com quinze membros, incluindo Haiti e Suriname, que não são de origem britânica) passaram por revisões em seus tratados nesta década neste sentido. Por fim, em 2010, na Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada no México, foi criada a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundindo o antigo Grupo do Rio com a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.31-32).

Diante disto, fica evidente que, neste período, há uma tentativa de se pensar na integração no âmbito social, ou seja, “o regionalismo pós-liberal se fundamenta em objetivos mais complexos e não-econômicos; erigindo propostas políticas, estratégicas, de defesa e segurança, meio ambiente e sociais” (BORGES,

2014, p.19).

Segundo Teixeira e Neto (2014), a diferença entre o regionalismo dos anos 2000 e as experiências anteriores não é apenas na questão econômica e comercial, mas também com as preocupações quanto à ordem política e social:

Tanto a CELAC como a Unasul têm entre seus objetivos a coalizão política de seus participantes para a adoção de posições comuns em fóruns multilaterais da governança global. Além disto, estes dois projetos também avançaram no âmbito da governança regional, com a previsão de medidas de contenção a perturbações à ordem democrática nos países da região (dispositivos presentes também no Mercosul e na CAN) (TEIXEIRA; NETO, 2014, p.32).

Assim, percebe-se, pelo menos na teoria, que há uma preocupação em promover iniciativas para a redução de desigualdades sociais nos atuais processos de integração, incluindo a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Alba.

Sob os auspícios do regionalismo pós-liberal, foram constituídos novos projetos integracionistas na América Latina, a saber: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) criada em 2004 como um ambicioso esquema de articulação política e econômica em contraposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); a criação, em 2008, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) cujo objetivo é construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos; a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) criada em 2010 almeja a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política em diversas áreas, tais como: segurança alimentar e nutricional e erradicação da fome e da pobreza, agricultura familiar; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; infraestrutura; energia; meio ambiente etc... (MARTINS, 2016, p.6).

A Unasul (União das Nações Sul-Americanas) é um exemplo dos blocos criados dentro desta nova proposta de integração regional na América Latina. A Unasul foi criada em 2008, antes conhecida como Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Tem como objetivo construir um espaço que promova a “união e integração cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p.8), com intuito de diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre os Estados.

A Unasul foi fundada com a participação de 12 países (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Equador, Colômbia, Peru, Venezuela, Chile, Guiana e Suriname) e sua proposta vai além da integração comercial, buscando espaço para

cooperação e integração de temas na área social, cultural e política, diferentemente da proposta inicial do Mercosul, que era totalmente voltada para área comercial.

Ou seja, a proposta deste regionalismo é contrária à noção de apenas livre comércio. “A ideia da UNASUL, por exemplo, não é uma proposta de livre comércio, mas sim de cooperação política, militar, promoção da infraestrutura, criação de um banco do Sul (cooperação financeira) e cooperação na área da saúde” (BRICEÑO, 2016, p.19).

Além da Unasul, outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes é a ALBA. Este bloco é formado por países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda). A iniciativa da criação do bloco partiu da Venezuela em 2004, sendo, em 2005, o surgimento da ALBA, a qual, segundo Souza (2012), surgiu em oposição à criação da ALCA.

Os seis princípios fundamentais da ALBA são:

Complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural (SOUZA, 2012, p.119).

Desta forma, tanto a Unasul quanto a ALBA buscam, por meio da cooperação, “corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo pelo processo de integração regional baseado na competição” (SOUZA, 2012, p.119).

Nessa nova fase de projetos integracionistas, culminou a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), constituindo um novo projeto de concentração política e de integração, formado por trinta e três países da América do Sul e Caribe. Segundo Souza (2012), esse momento da integração latino-americana é estratégico: primeiro, pelo fato de ser a primeira vez (depois do início das negociações da ALCA) que trinta e três Estados Latinos e Caribenhos se reúnem sem a presença dos Estados Unidos e Canadá e com a presença de Cuba. Segundo, por criar um bloco que não compartilha dos interesses estadunidenses. Terceiro, por ser a iniciativa mais abrangente de toda a história da região e, por fim, pelo retorno do México ao processo de integração latino-americana (SOUZA, 2012, p.120).

Desta forma, estes blocos excluem a participação dos Estados Unidos e do Canadá, o que demonstra certa autonomia da América Latina nas políticas desenvolvimentistas, “além de maior preocupação com os aspectos sociais envolvidos nesses processos no intuito de alcançar a integração social na América Latina a qual não pode mais ficar relegada a um segundo plano” (MARTINS, 2016, p.6).

3. DIREITOS SOCIAIS NO FUNDO DE CONVERGÊNCIA DO MERCOSUL

A partir da contextualização conceitual realizada no primeiro capítulo sobre os direitos humanos e especificamente os direitos sociais, bem como das discussões sobre integração, sobre o Mercosul, Mercosul Social e Focem, realizadas no segundo capítulo, busca-se neste último capítulo compreender a organização dos projetos financiados pelo Programa de Coesão Social, com especial atenção ao Projeto Mercosul Roga. Para tanto, este capítulo está dividido da seguinte forma: inicialmente é apresentado o Mercosul Social e os objetivos e programas do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em seguida são elencados os projetos do Programa de Coesão Social no período de 2005 a 2015, por fim, é apresentado e analisado o Projeto Mercosul Roga.

3.1 O MERCOSUL SOCIAL

No início da década de 90, a agenda do Mercosul tinha como principal elemento a integração comercial. Considerando a conjuntura política em que os Estados estavam vivenciando, pois ainda buscavam a consolidação da democracia interna e desvencilhavam-se da ditadura militar, bem como o contexto neoliberal, era pouco provável que incluíam na agenda do Mercosul a discussão de uma integração mais ampla.

O Mercosul é formado por países com grandes desigualdades econômicas e sociais, motivo pelo qual para haver de fato a redução de assimetrias entre eles é preciso adotar “políticas públicas de distribuição de renda, geração de emprego, melhoria na saúde, educação e acesso ao saneamento básico” (CABRAL; ANDRADE, 2013, p.12129).

Segundo Briceño Ruiz, quanto ao modelo de integração do Mercosul, uma das suas limitações refere-se à ausência de uma agenda social:

Uma das maiores limitações do Mercosul como modelo de integração é a ausência de uma agenda social. E isto é lógico de compreender, já que as forças sociais que participaram no processo de formação de preferências foram os empresários, especialmente aqueles com uma orientação internacional, e os Estados-nação. Em consequência, no Tratado de Assunção só se propuseram objetivos comerciais, estando ausente qualquer objetivo de tipo social. Isto se expressou numa sorte de falta de dolentes do MERCOSUL no seio dos movimentos sociais e organizações não

governamentais, que percebem ao grupo regional só como um esquema que favorece aos interesses dos setores produtivos (2007, p.200).

O autor sugere a inclusão de uma agenda social neste processo de integração, porém, ressalta que a ideia não é o Mercosul dar preferência para objetivos sociais mais que meramente econômicos. Pois, “a resolução dos problemas da desigualdade não se dará de forma exclusiva pela integração regional, pois se tratam de dificuldades estruturais que requerem um grande esforço no interior de cada país” (BRICEÑO, 2007, p.200).

Contudo, Briceño Ruiz afirma que a integração regional pode contribuir para a solução deste problema, pois o produtivo está vinculado com o social. Sendo assim, “a defesa da indústria é a defesa do emprego e da distribuição da riqueza, pelo que é necessária uma maior coordenação da política em matéria de emprego, a melhora de sua qualidade e a diminuição da vulnerabilidade na construção da região” (2007, p.200).

A partir das discussões apresentadas no regionalismo dos anos 2000 (crises econômicas, ascensão dos governos de esquerda), instala-se a preocupação pelas questões sociais e, diante disso, em junho do ano 2000, os presidentes dos Estados Parte do Mercosul, juntamente com Bolívia e Chile, assinaram a *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el Mercosur, Bolivia y Chile*, na qual assumiram, por exemplo, o compromisso de:

Incentivar a cooperação com organizações comunitárias e solidárias em seus respectivos países e em nível regional ou internacional, que permitam o uso racional e equitativo de recursos públicos e privados em ações voltadas à superação dos desequilíbrios sociais na região.

Fortalecer os mecanismos de apoio aos grupos sociais mais afetados, dando prioridade aos campos da nutrição, com especial atenção às crianças, jovens, idosos, mulheres chefes de família e mães menores de idade, comunidades indígenas, comunidades rurais críticas, trabalhadores migrantes e suas famílias, pessoas com deficiência e outros grupos sociais vulneráveis.

Fortalecer a cooperação entre os países da região em questões de migração e assegurar que migrantes o pleno exercício dos direitos humanos e um tratamento decente, justo e não discriminatório (2000, p.1-3).

Com base nos compromissos mencionados acima e os demais estabelecidos na carta, fica evidente a ampliação da agenda do Mercosul, incluindo, mesmo que teoricamente, questões relacionadas a uma integração no âmbito social. No decorrer do mesmo ano, foi institucionalizada a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS) a quem foi outorgada a função

de “orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Partes” (MERCOSUL/CMC/DEC N° 61/00), com a proposta de criar espaços de debate para definir estratégias para a resolução das problemáticas sociais, espaço que é denominado *Mercosul Social*.

A partir do reconhecimento da importância de incluir novas temáticas na agenda do Mercosul, criou-se novos programas, como, por exemplo, os programas aprovados na Cúpula de Assunção em 2003: o Programa para a Consolidação da União Aduaneira. O Programa Político, Social e Cultural propõe-se a outorgar uma maior preeminência ao Foro Consultivo Econômico e Social e à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de maneira a ampliar a participação dos atores não governamentais e do Congresso (BRICEÑO, 2007).

Visando discutir os itens pendentes da agenda social, no ano de 2006, em Brasília, foi realizada a I Cúpula Social¹³ “com o objetivo de se discutir assuntos relacionados à sociedade civil e adoção de medidas para serem implementadas no âmbito dessa integração regional” (CABRAL; ANDRADE, 2013, p.12130).

Percebe-se que na declaração final da I Cúpula fica evidente a importância da participação dos movimentos e organizações sociais no processo decisório do Mercosul:

Nossas conclusões expressam o consenso alcançado pelas delegações presentes e visam o fortalecimento da agenda social e da participação cidadã no Mercosul. Os movimentos e organizações sociais e populares devem participar e incidir efetivamente no processo decisório do Mercosul. Propomos, para tanto, a continuidade dessas experiências, de modo que as Cúpulas Sociais sejam, a partir de agora, apoiadas pelas Presidências Pro Tempore como uma atividade permanente do movimento social, sempre realizadas nos marcos das Reuniões Presidenciais do Mercosul. Propomos ainda que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do Mercosul, e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum (CMC) (MERCOSUL, 2006, p.10).

¹³ A Cúpula Social do MERCOSUL foi criada em 2006, como o espaço de diálogo entre governos e a sociedade civil no MERCOSUL. Nela, reúnem-se representantes governamentais, de parlamentos, centrais sindicais, confederações de agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades que tratam de economia solidária, direitos humanos, gênero, juventude, meio ambiente, saúde e educação, entre outros temas. Em 2012, com a aprovação da Decisão CMC N° 56/12, as Cúpulas Sociais foram integradas à estrutura institucional do MERCOSUL. Formalizou-se, assim, sua interlocução com o Grupo Mercado Comum, órgão decisório do MERCOSUL ao qual são reportados os resultados da Cúpula Social. Informações retiradas do site do Mercosul: <http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/cupula-social-do-merc-sul>.

Não se pode deixar de mencionar o Programa *Somos Mercosul*, criado em 2005 no Uruguai, foi um dos expoentes mais importantes deste cenário, no qual “demonstrou-se a atual preocupação do bloco, qual seja, a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação das sociedades civis” (CABRAL; ANDRADE, 2013, p.12130).

Com intuito de fortalecer a dimensão social, em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul e aprovada a Declaração de Princípios do Mercosul Social. Esta declaração estabelece que este processo “[...] deve ser um espaço onde convirjam as demandas de uma cidadania cada vez mais participativa, mais consciente de seus direitos, deveres e obrigações [...]” (MERCOSUL, 2007, p.5). Quanto ao Instituto Social do Mercosul, seu objetivo é:

[...] levar a cabo iniciativas que contribuíssem para a redução das assimetrias sociais entre os países que compõem o bloco e promover assim o desenvolvimento humano. O instituto visa se consolidar como um órgão técnico-político, ganhando legitimidade na região para poder assessorar os governos que procurem construir políticas sociais regionais (LAISNER; PAVARINA; MARILO; FERREIRA, 2017, p.8).

A declaração foi o marco inicial para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), transformando-se na primeira iniciativa abordada pelos quatro países visando à implementação de projetos sociais a nível regional. Responsável pela elaboração do PEAS, criou-se a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), integrada por representantes especialistas em assuntos sociais.

Em 2009, fundou-se o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o qual tem como objetivo contribuir com os processos de planejamento, implementação e consolidação das políticas públicas em direitos humanos. Suas principais funções são: auxiliar os Estados Partes do Mercosul na implementação de meios que permitam uma proteção efetiva e eficaz da promoção dos direitos humanos, prestar assistência técnica para o desenvolvimento de atividades, oferecer um espaço de reflexão e diálogo com a sociedade civil sobre políticas públicas e realizar pesquisas e estudos sobre direitos humanos (IPPDH, 2018).

Em 2010, foi aprovado o Estatuto de Cidadania do Mercosul, o qual estabelece a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região;

Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10).

Em 2011, o PEAS é aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), na cúpula de Assunção. Este documento é visto como um guia das atividades e ações de todos os Ministérios e Secretarias no campo das políticas sociais no Mercosul e apresenta os principais desafios através de 26 diretrizes e 10 eixos.

A temática que norteia esses eixos são:

1) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 2) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e igualdade ética, racial e de gênero; 3) Universalizar a saúde pública; 4) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 5) Valorizar e promover a diversidade cultural; 6) Garantir a inclusão produtiva; 7) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos humanos de previdência social; 8) Promover a sustentabilidade ambiental; 9) Assegurar o diálogo social; e 10) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2012).

Por meio da aprovação do PEAS, os Estados Parte poderão, em conjunto, estabelecer políticas públicas visando à diminuição de desigualdades, contudo, mais do que planos, tratados e acordos, os Estados precisam de fato efetivar essas políticas. Nesse sentido, conforme será visto no próximo tópico, em 2005, o Mercosul criou o Focem com o objetivo de financiar projetos que promovam a redução de assimetrias entre os Estados.

3.2 O FUNDO PARA CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL – FOCEM

As experiências neoliberais estabelecidas na América do Sul nos anos 90 geraram duas consequências distintas. Enquanto, de um lado, houve, em alguns países da região, a abertura de mercado e do sistema produtivo, do outro lado, pioraram as condições de vida da população (CERVO, 2013). “Dentre todas as regiões do mundo, a América do Sul apresenta-se, no limiar do novo milênio, como campeã da desigualdade e exibe em termos estatísticos a pior distribuição de renda entre ricos e pobres” (CERVO, 2013, p.235).

No início dos anos 2000, devido às experiências neoliberais, eclode uma forte crise, a qual atinge o Brasil em 1999 e a Argentina em 2001-02. Os principais efeitos desta crise foram:

Enfraquecimento do núcleo central das economias nacionais, alienação dos ativos nacionais para empresas estrangeiras por mecanismo de privatização, *déficit* do comércio exterior, elevado endividamento externo, estagnação econômica, desemprego de massa, aumento da pobreza (CERVO, 2013, p.235).

Devido a esses fatores, os partidos políticos tradicionais perderam espaço e o mal-estar social estabelecido influenciou, através de eleições democráticas, a ascensão de governos de esquerda em vários países, como, por exemplo, Néstor Kirchner na Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Tabaré Vázquez no Uruguai. Uma das preocupações em comum desses governos era a inclusão social de aproximadamente 200 milhões de pobres e miseráveis, para tanto, executaram projetos sociais e de políticas públicas com vistas a promover o bem-estar social dos menos favorecidos (CERVO, 2013).

Segundo Severo, “a América do Sul é um lugar de assimetrias” (2015, p.221). Essas assimetrias variam desde as dimensões territoriais e populacionais até as diferenças relacionadas à disponibilidade de fontes de energia. Conforme o autor, a América Latina:

Reúne, ao mesmo tempo, economias de grande porte e de tamanho bastante limitado. Nações com territórios de dimensões continentais e com espaços reduzidos. Países com fartura de petróleo e gás e outros sem fontes de energia; ricos em produção de alimentos e dependentes da importação de comida. Possui territórios com elevada disponibilidade hídrica e outros com profunda carência de lagos ou rios caudalosos. Há nações extensamente banhadas pelos oceanos Atlântico e Pacífico, e pelo Caribe, e outras mediterrâneas, sem acesso direto ao mar. A região abriga o deserto mais seco do mundo, uma das maiores florestas tropicais, picos nevados, pampas e cerrados. Há nacionalidades com supremacia indígena, com maioria negra e outras com preponderância de brancos. Tudo ao mesmo tempo e misturado. Esta é a Nossa América “una e diversa” (SEVERO, 2015, p.221-222).

De acordo com Granato (2014), podem-se diferenciar as assimetrias em um processo de integração em duas tipologias, “as assimetrias estruturais (também chamadas de ‘naturais’) e as assimetrias em matéria de políticas públicas (também chamadas de ‘artificiais’), diferença essa que, por sua vez, determinará as medidas corretivas a serem aplicadas” (2014, p.139).

As assimetrias estruturais são aquelas que geram disparidades no âmbito do desenvolvimento econômico dos países integrantes do bloco, ou seja, estão vinculadas à posição geográfica, extensão territorial, riqueza, infraestrutura,

economia, entre outros. Já as assimetrias em matéria de políticas públicas são “aquelas vinculadas aos incentivos fiscais, aos programas de promoção de investimentos e exportações, ao financiamento preferencial, à política monetária, aos subsídios governamentais, dentre outras medidas de política econômica” (GRANATO, 2014, p.137).

Até meados de 2003, a discussão sobre a redução de assimetrias entre os países não era prioridade na pauta de discussões dos países-membros do Mercosul. Contudo, a partir da ascensão dos governos de esquerda, os membros do Mercosul partiram do pressuposto de que para haver sucesso no processo de integração deveriam realizar ações que suprissem as assimetrias entre seus membros (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

No decorrer de 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC) iniciou as discussões sobre a necessidade da criação de um fundo de financiamento que promovesse a competitividade e a integração entre os Estados Parte do Mercosul. Para tanto, o CMC criou o Grupo de Alto Nível, o qual é integrado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Parte, com a função de pesquisar iniciativas que estimulem, de alguma forma, a convergência estrutural. Conforme Granato (2014, p.138):

Desde 2003, a questão das assimetrias no interior do MERCOSUL passou a ser tratada de maneira mais consistente. De fato, na Cúpula do MERCOSUL de dezembro de 2003, em que se aprovou o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006, também foi aprovada a Decisão CMC Nº 27/03, que determinou a realização de estudos, para o estabelecimento no MERCOSUL, de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas. Assim, teve início o processo que culminaria na criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Assim, levando em consideração o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi criado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 45/04, com o intuito de financiar projetos que impulsionem a convergência estrutural, que desenvolvam a competitividade, promovam a coesão social e o fortalecimento da integração regional entre os países membros do MERCOSUL. O conselho de Mercado Comum, conforme artigo 1º da decisão Nº45/04 decidiu:

Art. 1 – Estabelecer o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

(FOCEM), para financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, especialmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura e do fortalecimento do processo de integração (tradução nossa) (FOCEM, 2004).

Percebe-se, que a pretensão do fundo é a multifuncionalidade do recurso, pois a redução de assimetrias requer o investimento em diversas fontes, a divisão realizada em 4 programas tem como intuito priorizar as áreas em que há mais disparidade entre os países.

A União Europeia (UE), assim como o Mercosul, dispõe de um Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com o intuito de diminuir as assimetrias entre os estados. A proposta, aqui, não é comparar esses fundos, pois se compreende que a União Europeia e o Mercosul possuem estágios de integração muito diferentes, o que dificultaria uma comparação justa. A União Europeia é formada por vinte e oito países que fazem parte do mercado único, sendo que dezessete desses países têm o euro como moeda. Já o Mercosul possui “cinco Estados-Membros e é classificado pelo governo brasileiro como uma união aduaneira em processo de formação, apesar de não perfazer completamente uma área de livre comércio entre seus sócios” (FERREIRA, 2013, p.31). Deste modo, apenas serão pontuadas brevemente algumas considerações sobre o FEDER.

O principal objetivo do FEDER é fortalecer a coesão econômica e social na União Europeia, colmatando os desequilíbrios entre as regiões. O FEDER concentra os seus investimentos em várias áreas prioritárias, tais como: Inovação e investigação; Agenda digital; Apoio às pequenas e médias empresas (PME); A economia assente num baixo nível de emissões de carbono¹⁴.

O “FEDER é o fundo estrutural mais importante da UE, devido a sua quantidade de recursos mobiliza mais de 70%, do total de trezentos e quarenta e sete bilhões de euros no período de 2007-2013” (FERREIRA, 2013, p.93).

Outro Fundo da União Europeia que é importante destacar é o Fundo de Coesão¹⁵, o qual é destinado aos Estados-Membros cujo o Rendimento Nacional Bruto por habitante seja inferior a 90% da média da UE. Busca reduzir as diferenças

¹⁴ Informações retiradas do site oficial da União Europeia. Disponível em: < https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/>. Acessada em 30 de nov. 2018.

¹⁵ Para o período 2014-2020, o Fundo de Coesão abrange os seguintes países: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia.

econômicas e sociais e promover o desenvolvimento sustentável. O Fundo de Coesão atribui um total de 63.4 mil bilhões de euros para atividades inseridas nas seguintes categorias: redes transeuropeias de transportes e Meio Ambiente¹⁶.

Em 2005, no Mercosul, o Conselho de Mercado Comum, através da Decisão Nº 24/05, estabeleceu a regulamentação referente ao Focem. Em 2010, o CMC solicitou à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul a elaboração de uma nova regulamentação, estabelecida pela decisão Nº 01/10, a qual prevalece atualmente¹⁷.

Logo no início do regulamento, consta uma seção destinada à Administração e à Gestão do Focem, em que estão estabelecidas as fontes de recursos do Focem, ou seja, de que maneira cada Estado Parte iria contribuir financeiramente para o fundo de convergência. Conforme o artigo 3º da referida decisão, os recursos do Focem estarão integrados pelas seguintes fontes:

A) Contribuições regulares anuais dos Estados Partes, conforme previsto no Art. 6 da Decisão CMC Nº 18/05; B) Contribuições voluntárias dos Estados Partes e recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais; e C) Recursos resultantes de contas remuneradas, que se incluirão no orçamento do FOCEM do ano seguinte. (Art. 3 – CMC Nº 01/10, tradução nossa).

Também são estabelecidas as datas em que os Estados Parte devem efetuar as contribuições anuais, que deverão ser em forma de quotas semestrais. A primeira contribuição é até a data de 31 de maio e a segunda contribuição até a data de 30 de novembro¹⁸.

Conforme apresentado pela tabela abaixo, o Brasil é o maior contribuinte, investindo 70% dos recursos do Fundo. Já a Argentina é responsável pela integralização de 27%, o Uruguai pela contribuição de 2% e o Paraguai de 1%.

¹⁶ Informações retiradas do site oficial da União Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/cohesion-fund/>. Acessada em 30 de nov. 2018.

¹⁷ Em 2006, com intuito de complementar à aprovação do Focem, o Conselho do Mercado Comum – CMC aprovou a Decisão Nº 33 de 28 de junho de 2007, a qual propôs a elaboração do Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias no Mercosul, utilizando como base os princípios de solidariedade, complementaridade, adicionalidade e boas práticas (GRANATO, 2014). Os objetivos do plano devem ser baseados nos seguintes pilares temáticos: “para o desenvolvimento e para a integração das economias dos países sem litoral marítimo; ações de apoio à competitividade das economias menores; acesso aos mercados regionais e do resto do mundo; marco institucional” (GRANATO, 2014, p.142).

¹⁸ Art. 4 – CMC Nº 01/10. Fonte: Site oficial do FOCEM.

Tabela 1 – Contribuições dos Estados.

País	Valor da contribuição ao FOCEM (US\$)	Valor recebido FOCEM (US\$)
Brasil	70 milhões	11,545 milhões
Argentina	27 milhões	11,545 milhões
Venezuela	27 milhões	11,55 milhões
Uruguai	2 milhões	36,944 milhões
Paraguai	1 milhões	55,416 milhões
Total	127 milhões	127 milhões

Fonte: Site oficial do MERCOSUL.

Quanto à Venezuela, segundo a Decisão CMC Nº 41/12, contribuiria com o FOCEM investindo o total de US\$ 27 milhões anuais. Além do mais, estabelece que US\$ 11,5 milhões desse valor deverão financiar projetos venezuelanos, sendo o restante, 15,5 milhões, colocados à disposição dos demais Estados Partes do Mercosul. Desta forma, somando a contribuição da Venezuela, o valor total de investimentos é de US\$ 127 milhões. Contudo, não foram encontradas informações se a Venezuela contribuiu ou está contribuindo com Fundo. Nos relatórios do Focem, não consta nenhum projeto executado na Venezuela.

O valor recebido pelos Estados Partes contempla as duas economias menores do Mercosul pois são as principais beneficiárias dos projetos aprovados pelo Focem. O Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos e o Uruguai é contemplado com 32% do total. A Tabela 2, abaixo, apresenta a quantidade de projetos que cada país foi beneficiado no período de 2005 a 2015:

Tabela 2 - Projetos para cada país no período de 2005 a 2015.

ESTADO DE LOS PROYECTOS POR PAÍS	Nº	AR	BR	PY	UY	VE	PLUR (*)	PROG. IV
En ejecución	37	4	3	17	9	-	3	1
Finalizados	6	-	-	-	3	-	-	3
	43	4	3	17	12	0	3	4
Elevados al CMC	2	-	2	-	-	-	-	-
En análisis UTF	4	-	2	-	-	-	-	2
Total Presentados	6	0	4	0	0	0	0	2
	49	4	7	17	12	0	3	6

Fonte: Unidad Técnica FOCEM – UTF.

Fuente: UTF)

Apresentadas as fontes dos recursos do Focem, cabe apresentar resumidamente a Organização Institucional do Fundo, ou seja, identificar quem são e quais são suas atribuições para a garantia da efetivação do Fundo de Convergência e Integração. A Organização Institucional é regulamentada igualmente pela Decisão CMC Nº 01/10.

Conforme o artigo 18 da Decisão citada acima, o Focem contém um Conselho Administrativo, que possui uma instância de avaliação do funcionamento e das prioridades do FOCEM, sendo que, no final de cada semestre, este conselho receberá o relatório, elaborado pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CPRM), sobre como ocorreu o funcionamento do FOCEM. A CRPM tem a obrigação de reunir-se, pelo menos uma vez por mês, para o acompanhamento do FOCEM.

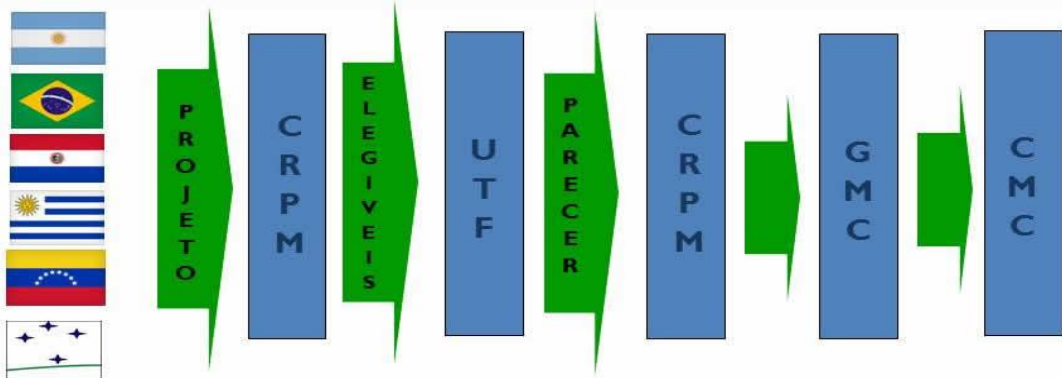
Já a Unidade Técnica do FOCEM (UTF) é a instância técnica responsável pela avaliação e acompanhamento da execução dos projetos e seu funcionamento ocorre no âmbito da secretaria do Focem. A UTF contém um Coordenador-Executivo, que deverá ser nacional de algum dos Estados Partes e deverá ser designado pelo CMC.

A UTF é integrada pelo Coordenador Executivo e pelos funcionários técnicos e administrativos, cujos cargos são preenchidos respeitando o princípio de equilíbrio nas representações das nacionalidades dos Estados Partes. Entre as funções da UTF, pode-se destacar: receber da CRPM os projetos apresentados pelos Estados Partes, avaliar os projetos conforme estabelecido neste Regulamento, juntamente com o pessoal técnico colocado à disposição pelos Estados Partes e ordenar o desembolso dos recursos financeiros correspondentes, de acordo com o cronograma de execução dos projetos aprovados.

Além da UTF, o Focem conta com a Unidade Técnica Nacional (UTFN). As Unidades Técnicas Nacionais são a representação nacional de cada Estado Parte, que estabelecem vínculos operativos com a UTF. Assim, cada Estado é responsável por manter informada a UTF sobre a sua organização institucional. São responsabilidades da UTFN as tarefas de coordenação interna da formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos. A UTFN é responsável por desempenhar inúmeras funções, entre elas, as principais são: selecionar os projetos que serão apresentados para serem financiados pelo Focem, adequar ou substituir o

projeto do Estado Parte, que a critério da CRPM, não se ajuste aos critérios de elegibilidade, apresentar os projetos de acordo com as condições estabelecidas no presente Regulamento e em conformidade com os procedimentos internos de cada Estado Parte, e também constituir o canal de comunicação entre a UTF e os Organismos Executores dos projetos e receber e encaminhar à UTF os relatórios de auditoria dos projetos.

Figura 1 - Procedimento para aprovação de projetos.



Fonte: Site Oficial do Focem.

Para garantir que haverá recursos para financiar os projetos, o regulamento do Focem estabelece que a UTF seja encarregada de criar um anteprojeto de orçamento para o Focem. Contudo, a CRPM é encarregada de finalizar o anteprojeto de orçamento antes de 31 de outubro de cada ano. Para a aprovação do orçamento, o GMC deverá enviar ao CMC o projeto em um prazo não inferior a 10 (dez) dias, antes da data da última reunião ordinária anual do CMC. Esse orçamento deve conter as normas complementares que se relacionem com a aprovação, execução e avaliação do orçamento do Focem e dos projetos aprovados e os quadros descritivos dos recursos, sua aplicação e sua desagregação por projeto.

Através do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, são financiados projetos de convergência estrutural e coesão social, contribuindo para a mitigação das assimetrias entre os Estados Parte. Conforme apresentado pelo Mercosul, “o fundo tem contribuído para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários”¹⁹.

¹⁹ Fonte: Site oficial do FOCEM.

Os projetos propostos buscam contribuir para a integração estrutural, principalmente no que diz respeito às economias menores, nos sistemas de distribuição e na produção e transmissão de energia e comunicação. Outros projetos referem-se ao incentivo tecnológico, à pesquisa, à adequação de normas e padrões técnicos, ao desenvolvimento social (em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego) e à qualificação da estrutura do Mercosul (PINTO, 2012).

Assim, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul, conforme publicado em textos oficiais, tem o dever de corrigir assimetrias econômicas regionais, com o intuito de somar recursos e investir nos Estados Parte. Os investimentos destes recursos levam em consideração a necessidade de fazer com que as economias da região se complementem, isto através de programas como o de convergência estrutural, com preocupações em financiar projetos de coesão social entre as populações (PINTO, 2012).

Desta forma, além de investir em projetos que promovam a coesão social, o “processo de integração deve admitir a possibilidade de intervenção e de participação política das populações locais e de organizações da sociedade civil cosmopolitas nas instâncias decisórias” (PINTO, 2012, p.13).

Para tanto, os programas a serem financiados pelo Focem, conforme a Decisão CMC Nº 01/10, são: Programa de Convergência Estrutural; Programa de Desenvolvimento da Competitividade; Programa de Coesão Social; Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Conforme apresentado pelo relatório do Focem, no período entre 2005 e 2015, foram apresentados um total de 49 projetos, sendo 15 já finalizados e 34 em fase de execução.

Quanto à distribuição do Fundo, o Gráfico 3, abaixo, demonstra a porcentagem designada para cada programa:

Gráfico 3 – Distribuição dos recursos por programa no período de 2005 a 2015.

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS POR PROGRAMAS



Em suma, o próximo passo é analisar os objetivos de cada programa. Os projetos apresentados no Programa de Convergência Estrutural devem contribuir para o desenvolvimento tanto das economias menores, quanto das regiões menos desenvolvidas financeiramente, abordando a melhoria do sistema de integração e a comunicação em geral.

Com objetivo de melhorar o processo de integração e comunicação entre os Estados Parte, cabe aos projetos financiados pelo Focem contribuir nos seguintes aspectos: construção e melhoria de vias de transporte, modernização de sistemas de logística e de controle fronteiriço que otimizem a produção e, de fato, a integração entre os Estados Partes e suas sub-regiões. Além disso, devem contribuir para exploração, geração e distribuição de combustíveis fósseis, biocombustíveis e energia elétrica. E, por fim, gerar implantação de obras de infraestrutura hídrica, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

Entre o período de 2005 a 2015, neste programa, foram submetidos o total de 21 projetos, sendo que, atualmente, encontram-se 16 deles em execução e 5 já finalizados. Esses projetos são:

Tabela 3 – Projetos do Programa de Convergência Estrutural (2005 a 2015)

Projeto	País beneficiado	Investimento	Situação
Construção da Linha de Transmissão 500kv Itaipu-Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a Subestação Margem Direita Itaipu.	Paraguai	USD 400.000.000,00	Finalizado
Interconexão elétrica de 500 MW Uruguai - Brasil	Uruguai	USD 83.113.000,00	Finalizado
Vínculo de Interconexão em 132 kv ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte.	Argentina	USD 23.720.911,00	Em execução
Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (km144) – Fronteira (km 566)	Uruguai	USD 50.100,407,00	Em execução
Reabilitação de Ferrovia II, trechos de Tres Arboles (km 334) a Salto (km 590)	Uruguai	USD 83.520.000,00	Em execução
Reabilitação da rota 8, Km 310 ao km 338, de Cerro Largo a Treinta y Tres	Uruguai	USD 11.044.495,00	Em execução
Construção da Avenida Costeira Norte da cidade de Assunção	Paraguai	USD 83.242.689,00	Em execução
Reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción a Vallemí	Paraguai	USD 75.309.383,00	Em execução

Recapeamento do trecho alimentador das rotas 1 e 6, corredores de integração regional	Paraguai	USD 3.092.750,00	Em execução
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2	Paraguai	USD 4.008.000,00	Em execução
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das rotas 6 e 7	Paraguai	USD 4.517.000,00	Em execução
Recapeamento Asfáltico do trecho da rota 8	Paraguai	USD 4.902.000,00	Em execução
Reconstrução da rota 12: trecho de conexão rota 54 – rota 55	Uruguai	USD 2.928.000,00	Finalizado
Reabilitação da rota 26, trecho Melo – Arroyo Sarandi de Barceló	Uruguai	USD 5.310.000,00	Finalizado
Reabilitação de corredores viários	Paraguai	USD 14.441.758,00	Em execução
Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	Paraguai	USD 12.631.000,00	Em execução
Saneamento Urbano Integrado Aceguá/ Brasil e Aceguá Uruguai	Brasil e Uruguai	USD 5.719.708,00	Em execução
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã MS	Brasil	USD 4.496.136,00	Finalizado
Construção e melhoramento de sistema de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas	Paraguai	USD 10.606.582,00	Em execução
Reabilitação da rodovia 30, trecho I: Ramal I: Junção Rodovia 3 – Tomás Gomensoro	Uruguai	USD 3.628.769,00	Em execução
Reabilitação da Rodovia 30 – Trecho II: acesso este A° Cuaró 2 – Javier de Viana	Uruguai	USD 7.980.786,81	Em execução

Fonte: Sistematizada pela autora com base nos dados disponíveis no site do Focem

O segundo Programa, o de Desenvolvimento e Competitividade, deve contemplar projetos que contribuam para a competitividade das principais atividades produtivas do Mercosul.

Este programa deverá levar em consideração a geração de conhecimentos tecnológicos que sejam voltados para setores produtivos, a certificação de qualidade dos produtos e processos, controle de sanidade de animais e vegetais garantindo a segurança de seus produtos de valor econômico, desenvolvimento de cadeias produtivas, dinamismo em setores empresariais, competências na execução, gestão

e melhoria no processo de manufatura, serviços e negócios, reconversão e crescimento das pequenas e médias empresas, capacitação profissional e organização produtiva para o cooperativismo e o associativismo e promoção de inovação científica e tecnológica.

Um desses projetos é o de Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do Mercosul, está em fase de execução, o investimento é de USD 2.960.881,00, e seu objetivo é fortalecer a competitividade de pequenos fornecedores de autopeças do Mercosul, viabilizar a substituição das importações e aumentar as exportações por meio da capacitação tecnológica e do acesso a oportunidades de negócios das empresas (FOCEM, 2015).

Durante o período de análise dos projetos, foram submetidos 13 projetos a este programa. Até a realização desta pesquisa, já foram finalizados 4 projetos, restando 7 projetos em execução. Conforme Tabela 4, abaixo, 2 projetos ainda estão na CMC:

Tabela 4 – Projetos do Programa de Desenvolvimento e Competitividade (2005 a 2015)

Projeto	País beneficiado	Investimento	Situação
Internacionalização da especialização produtiva – desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e suas respectivas cadeias de valor (2ª etapa)	Uruguai	USD 2.967.500,00	Em execução
Qualificação de fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás	Brasil	USD 2.849.063,00	Em execução
Adensamento e complementação automotiva no âmbito do Mercosul	Brasil	USD 2.960.881,00	Em execução
PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	Argentina	USD 552.500,00	Em execução
Desenvolvimento tecnológico, inovação e avaliação da conformidade – DeTIEC	Paraguai	USD 5.000.000,00	Em execução
Internacionalização da especialização produtiva – desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e suas respectivas cadeias de valor (1ª etapa)	Uruguai	USD 1.275.000,00	Finalizado
Programa de apoio integral a	Paraguai	USD 4.250.000,00	Finalizado

microempresas			
Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú – Misiones	Paraguai	USD 992.300,00	Finalizado
Mercosul livre de febre aftosa – PAMA	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai	USD 13.888.598,00	Finalizado
Laboratório de biossegurança e fortalecimento do laboratório de controle de animais	Paraguai	USD 4.080.000,00	Em execução
Investigação e educação e biotecnologias aplicadas à saúde	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	USD 7.855.362,00	Em execução

Fonte: Sistematizada pela autora com base nos dados disponíveis no site do Focem

O terceiro Programa é de Coesão social, que atende projetos que promovam o desenvolvimento social (por exemplo, saúde, educação e pobreza) nas regiões financeiramente menos favorecidas. No próximo capítulo, este programa será abordado com mais atenção.

Por fim, os projetos do Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração devem atender ao melhoramento da estrutura institucional e do desenvolvimento do Mercosul, e, também, ao aprofundamento do processo de integração. Se os objetivos do projeto forem cumpridos, os resultados serão financiados em partes iguais pelos Estados Partes²⁰.

O Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional contém 1 projeto em execução, 3 projetos finalizados e 2 projetos em análise da UTF. Um desses projetos é o de Fortalecimento Institucional da Secretaria do Mercosul para o Sistema de Informação da Tarifa Externa Comum (TEC), seu objetivo é organizar o serviço de informações e de consulta à normativa da TEC, bem como criar um mecanismo estável de atualização e de validação dos Estados Partes. O projeto já foi finalizado e o investimento foi de USD 50.000,00 (FOCEM, 2015).

Tabela 5 – Projetos do Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional (2005 a 2015)

Projeto	País beneficiado	Investimento	Situação
---------	------------------	--------------	----------

²⁰ Artigo 36 – IV Los proyectos presentados en el marco de este Programa deberán atender el mejoramiento de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo, así como la profundización del proceso de integración. Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes. CMC Nº 01/10 Fonte: Site oficial do FOCEM.

Identificação de necessidade de Convergência estrutural no Mercosul	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	USD 70.900,00	Em execução
Base de dados Jurisprudenciais do Mercosul	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	USD 50.000,00	Finalizado
Fortalecimento Institucional da Secretaria do Mercosul para o Sistema de Informação de Tarifa externa comum (TEC)	-	USD 50.000,00	Finalizado
Construindo uma infraestrutura para a proteção e promoção dos direitos humanos no Mercosul	-	USD 500.000,00	Finalizado

Fonte: Sistematizada pela autora com base nos dados disponíveis no site do Focem

Percebe-se que os programas relacionados à infraestrutura e à competitividade foram os que mais aprovaram e executaram projetos. Diante da quantidade de projetos e seus respectivos investimentos, observa-se uma notória disparidade em relação aos projetos vinculados ao Programa de Coesão Social. Portanto, no próximo capítulo, serão apresentados os projetos financiados pelo Programa de Coesão Social do Focem no período de 2005 a 2015.

3.3 Programa de Coesão Social

Segundo a Cepal (2007), não há uma acepção clara sobre o conceito de coesão social. Contudo, acredita-se que a ideia de coesão social na América Latina esteja vinculada à noção de coesão social empregada na União Europeia, na qual os acordos sobre coesão social “são traduzidos principalmente em um conjunto amplo de políticas e indicadores orientados para diminuir a lacuna de rendas e garantir maior acesso ao emprego, à educação e aos serviços de saúde” (CEPAL, 2007, p.23).

Nesse sentido, pode-se compreender coesão social como:

A coesão social refere-se, pois, tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e apreciações de parte dos sujeitos que conformam a sociedade. Esses mecanismos incluem, entre outros, o emprego, os sistemas educacionais, a titularidade de direitos e as políticas que fomentam a equidade, o bem-estar e a proteção social. Já os comportamentos e as apreciações de parte dos sujeitos abrangem âmbitos tão diversos quanto a confiança nas instituições, o capital social, o sentido de pertencimento e solidariedade, a aceitação de normas de convivência e a disposição para participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos (CEPAL, 2007, p.25).

A partir desta ideia, o programa de Coesão Social do Focem tem por

objetivo financiar projetos que tenham a finalidade de contribuir com o desenvolvimento social, principalmente nas regiões de fronteira e, também, projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, para a redução da pobreza e do desemprego²¹. Os principais componentes deste programa são:

I) Implantação de unidades de serviços e atendimento básico em saúde, com vistas a aumentar a esperança de vida e, em particular, diminuir as taxas de mortalidade infantil; melhorar a capacidade hospitalar em zonas isoladas e erradicar enfermidades epidemiológicas e endêmicas provocadas pela precariedade das condições de vida.

II) Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação.

III) Capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; diminuição da disparidade regional incentivando a criação de emprego nas regiões de menor desenvolvimento relativo e melhora da situação dos jovens no mercado de trabalho.

IV) Combate à pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças. (Art. 36, inciso III da CMC Nº 01/10).

Diante disso, percebe-se a amplitude das temáticas de projetos que o programa de Coesão Social pode financiar, atendendo, teoricamente, à demanda que no Brasil é conhecida por Direitos Sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte e a assistência aos desamparados.

Entre o período de 2005 a 2015, foram financiados pelo programa de Coesão Social apenas 9 projetos: Mercosul Yporã; UNAJ; Mercosul Roga; Mercosul Social; Economia Social de Fronteira; Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai; Intervenções Integradas nos Edifícios de Ensino Obrigatório; Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL; Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em

²¹ CMC Nº 01/10 Fonte: Site oficial do FOCEM.

Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional. A seguir, serão apresentados, brevemente, estes projetos²².

O projeto **Mercosul Yporã** visa à promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza. Diante disso, seu principal objetivo é contribuir para melhorar a qualidade de vida nos assentamentos urbanos e nas comunidades rurais do Paraguai, além de buscar reduzir os índices de doenças parasitárias de origem hídrica destas comunidades (FOCEM, 2018).

Para atingir tal objetivo, o projeto contém três objetivos específicos: 1) melhorar o acesso à água potável; 2) capacitação em manutenção do sistema realizado; 3) fortalecimento de capital social comunitário. Assim que finalizado, o projeto beneficiará um total de 8 comunidades. O custo total do projeto é de USD 2.071.270,00, sendo USD 671.235,00 investido pelo Focem e USD 1.400.035,00 investido pelo governo local (FOCEM, 2018).

O projeto **UNAJ** refere-se ao Polo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela na Argentina. O seu objetivo é promover o desenvolvimento do município e da região a partir do funcionamento da UNAJ, como polo de desenvolvimento produtivo e social (FOCEM, 2018).

Conforme consta no resumo disponibilizado pelo Focem, três principais pilares norteiam este projeto: 1) infraestrutura pública educativa e científica adequada (competitividades); 2) capacitação de recursos humanos da Universidades e da indústria (educação); e 3) fortalecimento do tecido social por meio da promoção cultural e científica (FOCEM, 2018).

Este projeto está vinculado ao Programa de coesão social e também ao Programa de Desenvolvimento de Competitividade, o valor investido pelo Focem foi de USD 13.951.400,00, o aporte local contribuiu com USD 7.998.970,00, totalizando USD 21.950.370,00 de investimento (FOCEM, 2018).

O projeto **Mercosul Social** tem como objetivo o fortalecimento do Instituto Social do Mercosul e a consolidação do Plano Estratégico de Ação Social. Os seus objetivos específicos são:

²² As informações sobre os projetos do Programa de Coesão Social foram retiradas dos documentos disponibilizados pelo site oficial do Focem. Para mais informações acessar: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>.

Incrementar as capacidades técnicas do ISM em matéria operativa e de Infraestrutura para o desenvolvimento da sua missão e para um melhor funcionamento na gestão institucional. Aumentar os níveis de conhecimento, difusão, análise, coordenação e capacidade de proposta nas diferentes etapas da consolidação das metas do PEAs de modo que o ISM possa realizar plenamente o mandato emanado da diretriz 26. Ampliar as linhas de pesquisa e participação de especialistas (acadêmicos e dos centros regionais de conhecimento) do MERCOSUL Social, aprofundando e promovendo o nexos entre pesquisa e políticas sociais regionais (FOCEM, 2018, p.2).

A instituição responsável por executar o projeto é o Instituto Social do Mercosul. Quanto ao investimento, foram USD 367.838,00 do Focem e USD 65.362,00 do aporte local, totalizando USD 433.200,00.

O projeto de **Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório** nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier - Província de Santa Fé, tem como objetivo incentivar e garantir o acesso e a permanência dos alunos das séries iniciais, das populações vulneráveis da Província de Santa Fé na Argentina, por meio da criação de espaços inclusivos (FOCEM, 2015).

A proposta do projeto é contribuir para o aumento na qualidade da educação por meio da ampliação e da adequação de 72 espaços educacionais dos níveis Inicial, Primário e Secundário das localidades citadas acima. Para tanto, foram investidos USD 8.548.923,99 pelo Focem e USD 4.134.351,45 pelo governo local, totalizando o valor de USD 12.683.275,44 (FOCEM, 2015).

Segundo o relatório do Focem (2015), o resultado esperado, através do melhoramento da infraestrutura escolar, é diminuir a taxa de abandono escolar, além de garantir mais segurança aos alunos.

O principal objetivo do projeto **Economia Social de Fronteira** é apoiar as comunidades uruguaias que promovem a redução da pobreza e a inclusão social, por meio da geração de empregos dignos que ofereçam rendas estáveis às 400 famílias participantes. A ideia do projeto é criar 100 unidades produtivas nas regiões de fronteiras, as quais proporcionaram a geração de renda para em média de 1.700 pessoas (FOCEM, 2018).

Para atingir este objetivo, o valor investido pelo Focem foi de USD 1.399.799,00, do governo local foram USD 247.021,00, totalizando USD 1.646.820,00. Além disso, o projeto conta com três principais componentes: 1) apoio técnico e financeiro para os departamentos localizados na região de fronteira com a Argentina

e o Brasil; 2) criação de redes econômicas com objetivo de intercâmbio comercial; 3) Conhecimento dos mercados microrregionais (FOCEM, 2018).

O projeto **Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional** está sendo executado em várias regiões de fronteiras do Uruguai, sendo elas: 1) Bairro la Chapita em Paysandú; 2) Bairro Las Piedras, Bella Unión-Artigas; 3) Bairro Tito Fernández, Chuy-Rocha; 4) Barrio La Humedad, Lavalleja-Rivera; 5) Bairro Asencio, Nueva Palmira-Colonia; 6) Barrio Hiquerita, Nueva Palmira-Colonia.

A proposta deste projeto é melhorar as condições de vida da população mais vulnerável, consolidar mecanismos de inclusão social e o fortalecimento institucional dos atores envolvidos. O projeto abrange 1.200 famílias. O custo total do projeto é de USD 1.497.973,00, sendo que o valor investido pelo Focem é de USD 1.200.000,00.

Outro projeto que está sendo executado no Uruguai é o de **Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai**, as regiões fronteiriças beneficiadas por estes projetos são: Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia; Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha.

Seu principal objetivo é buscar aprimorar a capacidade e a infraestrutura para a participação de catadores em novos modelos de gestão do lixo urbano. Quanto ao investimento, o Focem contribuiu com USD 1.600.000,00 e o total de investimentos corresponde a USD 1.882.000,00. Os seus objetivos específicos são:

- 1) Planos-piloto de inclusão do setor informal na gestão do lixo urbano, implementados por coletivos de catadores a partir de modelos sustentáveis do ponto de vista ambiental e social (coleta seletiva, circuitos limpos, etc.) e elaborados em conjunto por catadores e instituições públicas y privadas.
- 2) Boas práticas sistematizadas no âmbito do MERCOSUL para a inclusão social e trabalhista dos catadores de lixo urbano informais, e intercâmbios realizados entre os diversos atores envolvidos.
- 3) Fortalecimento institucional e da capacidade de intervenção ligada ao setor informal na gestão do lixo urbano melhorada, tanto dos órgãos públicos quanto das organizações da sociedade civil participantes.
- 4) Promoção do pleno exercício de direitos pelas famílias de catadores participantes (FOCEM, 2018, n.p.).

Deste rol de projetos, o que recebeu menos investimento por parte do Focem foi o **Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL**, que visa a incrementar a eficácia, adequação e

alcance das políticas para garantir a plena vigência dos direitos humanos (DDHH) nos países do MERCOSUL. O investimento por parte do Focem foi de USD 500.000,00. Este foi o único projeto considerado finalizado dentro do Programa de Coesão Social.

Conforme a proposta, o projeto tem alcance regional, atingindo todos os países membros e sócios do Mercosul, pois a ideia consistiu em gerar conteúdos virtuais de acesso público referentes à proteção e à promoção dos direitos humanos. A instituição responsável pela execução do projeto é o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). No próximo tópico, será abordado com especial atenção o Projeto Mercosul Roga.

Para facilitar a visualização, a Tabela 6, abaixo, apresenta a distribuição dos nove projetos do programa, os países beneficiados e os seus custos:

Tabela 6 – Projetos do Programa de Coesão Social (2005 a 2015)

Projeto	País beneficiado	Investimento	Situação
Mercosul Yporã	Paraguai	USD 12.914.680,00	Finalizado
Mercosul Roga	Paraguai	USD 9.705.882,00	Em execução
Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório	Argentina	USD 12.683.275,44	Em execução
UNAJ	Argentina	USD 21.950.370,00	Em execução
Economia Social de Fronteira	Uruguai	USD 1.646.820,00	Em execução
Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional	Uruguai	USD 1.497.973,00	Finalizado
Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	Uruguai	USD 1.882.000,00	Em execução
Construindo uma Infraestrutura para a Proteção	Todos	USD 503.000,00	Finalizado

e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL			
Mercosul Social	Todos	USD 433.200,00	Em execução

Fonte: Sistematizada pela autora com base nos dados disponíveis no site do Focem

Apesar dos objetivos do Programa de Coesão Social se proporem a atender projetos nas mais diversas áreas sociais, foram poucos projetos aprovados para cada país. Na Argentina, por exemplo, foram aprovados 2 projetos e ambos na área da educação. Desconsiderando os 2 projetos institucionais, apenas 7 projetos atingem diretamente a população. Outro aspecto negativo refere-se à demora em concluir os projetos. Dos 9 projetos aprovados, apenas 3 foram concluídos, sendo que esses projetos foram aprovados entre 2007 e 2013.

3.4 O Projeto Mercosul Roga

O projeto Mercosul Roga foi submetido ao Focem em meados de 2007 pelo governo paraguaio, contudo, começou a ser executado a partir de 2010 pela Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) do Paraguai. Seu principal objetivo é a construção de 1.088 moradias, infraestrutura, promoção social e capacitação da comunidade em lugares de fronteiras e contribuir com o desenvolvimento de comunidades localizadas na região de fronteira e na área metropolitana de Assunção.

Para receber o projeto, foram escolhidas oito cidades paraguaias: Itá, Itaugua, Ciudad del Este, Hernandarias, Pilar, Presidente Franco, Encarnación, Pedro Juan Caballero (FOCEM, 2015). Abaixo, a Tabela 7 apresenta as comunidades escolhidas em cada cidade e a quantidade de habitações em cada comunidade.

Tabela 7 – Municípios, comunidades receptoras do Projeto Mercosul Roga.

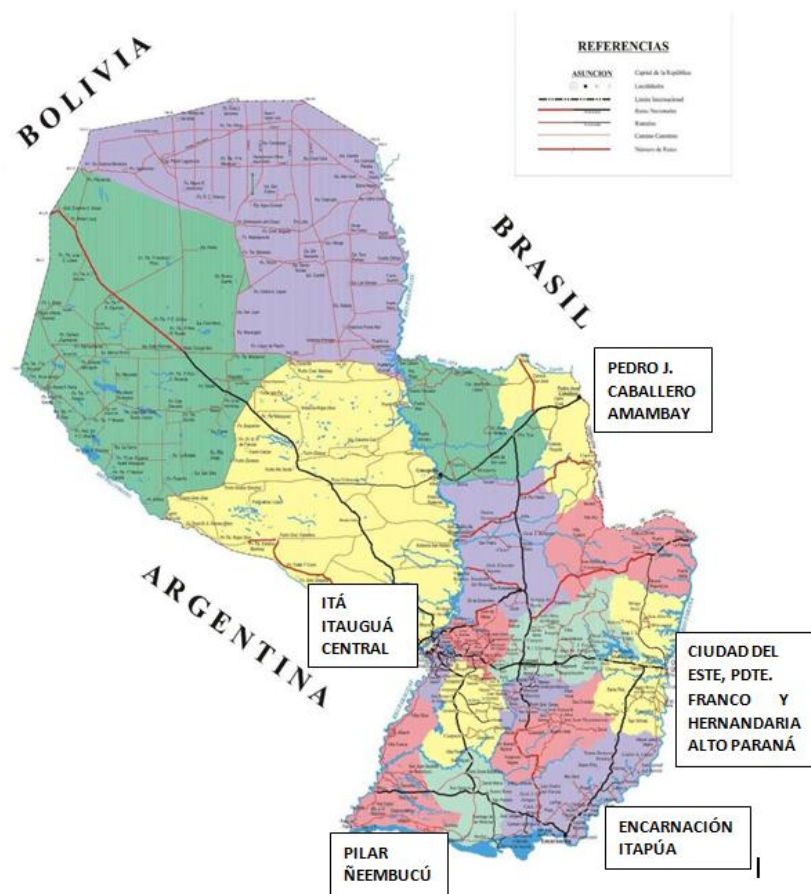
Município	Asentamiento	Cantidad de Viviendas
Ciudad del Este	San Jorge Y Pindu	100
Itá	30 de Agosto	170
Hernandarias	Niño de Jesus de Praga	169
Itauguá	Mbocayaty del Sur III	150
Pilar	Villa Paso III	100
Presidente Franco	Oñondivepá	98
Pedro Juan Caballero	Virgen de los Pobres Py'a Pyahu,Santa Ana	116
Encarnación	B° Santo Domingo	185

Fonte: Ministério de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay.

Conforme enfatizado no primeiro capítulo, o Paraguai sofre com um grande déficit habitacional, ou seja, uma parcela da população não tem acesso a uma habitação considerada de boa qualidade. Apesar de ser um problema que atinge todo o país e considerando os requisitos exigidos pelo Focem, como, por exemplo, o inciso IV do artigo 36 da CMC Nº 01/10²³, as comunidades escolhidas estão localizadas em regiões consideradas de pobreza ou extrema pobreza, sendo que a maioria das cidades está nas regiões fronteiriças, bem como na região metropolitana de Assunção, onde se concentra a maior parte da população urbana pobre do país. O mapa abaixo demonstra a localização geográfica das cidades escolhidas para a execução do projeto.

²³ IV) Combate à pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças. (Art. 36 da CMC Nº 01/10).

Figura 2 - Localização geográfica das comunidades beneficiadas pelo projeto Mercosul Roga.



Fonte: Ministério de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay.

O investimento designado para esse projeto foi de USD 7.500.000,00 por parte do Focem e USD 2.205.882,00 investido pelo governo local, totalizando o valor de USD 9.705.882,00. Sua proposta é combater a pobreza através de programas habitacionais para população urbana que vive em situação de pobreza e extrema pobreza.

Segundo o SENAVIDAT (2007), para serem beneficiadas pelo projeto, as comunidades deveriam cumprir os seguintes requisitos:

- Ter uma área de terra de 5 hectares, pelo menos para a construção de 100 casas, salão comunitário, praça e posto de saúde. A terra pode ser concedida pelo INDERT, SAS, MUNICIPALIDADE, GOVERNO ou de posse dos beneficiários. Contudo, não pode executar o projeto em um terreno de propriedade privada.
- A comunidade deve ter um mínimo de 100 famílias vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza, carentes de moradia, cuja renda familiar mensal não

ultrapasse o salarial mínimo vigente (em 2007, o salário mínimo correspondia a Gs 1.658.232).

- Que as famílias estejam organizadas em uma Comissão de Vizinhança legalmente constituída e reconhecida pelo Município correspondente.
- A família não pode ser dona, nem estar em processo de compra de imóvel.
- A família não pode ter adquirido, construído, ampliado ou melhorado a casa com auxílio estadual ou municipal.

Percebe-se que tais requisitos são, de certo modo, abrangentes, o que permite e atinge grande parte da população paraguaia, facilitando o acesso das famílias ao projeto.

No que se refere à estrutura física do projeto, este prevê, além da construção das moradias, a criação de posto de saúde e de salão comunitário. Desta forma, a estrutura básica de cada comunidade contém:

- As moradias e áreas verdes;
- Salão comunitário, com salão multiuso, cozinha, banheiros, depósito e sala administrativa (área total de 176 m²).
- Posto de saúde, com sala de espera, consultório, enfermaria (área total de 45 m²).
- Construção do sistema de água potável ou ampliação do sistema já existente;
- Instalação ou ampliação da rede elétrica.

Figura 3 – Posto de saúde na comunidade Oñondivepá em Presidente Franco.

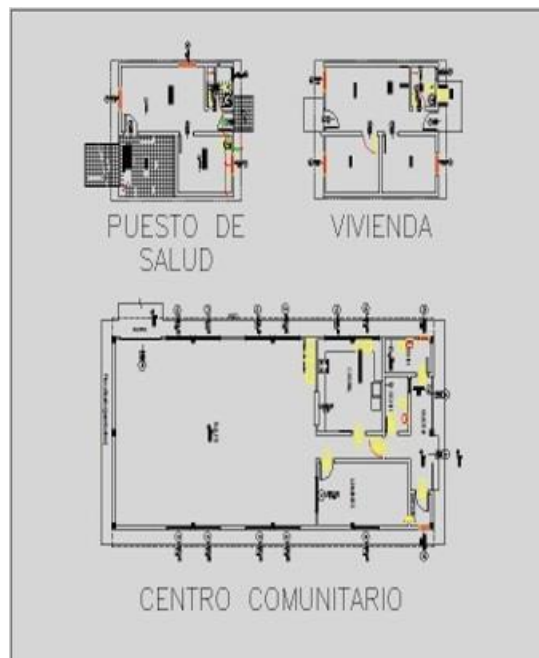


Fonte: Ministério de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay.

Quanto às moradias, todas foram projetadas igualmente. Apesar das

famílias possuírem em média 5 membros e considerando que este número pode variar em cada família, segundo SENAVITAT (2007), as habitações foram construídas do mesmo tamanho, com estrutura suficiente para atender às necessidades básicas das famílias. As habitações possuem 44m², contendo sala, cozinha, banheiro, lavanderia e 2 quartos, com serviço de água potável e eletricidade (as famílias pagam a taxa de água e de luz).

Figura 4 – Planta do posto de saúde, da habitação e do centro comunitário.



Fonte: Ministério de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay.

De acordo com SENAVITAT (2007), entregar habitações com diferenças no m² para as famílias, significaria entregar benefícios e subsídios diferenciados, o que ocasionaria desconformidade entre as famílias e as comunidades. Ocorre que o maior desafio das famílias foi obter um terreno regularizado e urbanizado, onde houvesse superfície segura para a construção da habitação.

Ademais, as casas foram planejadas para que no futuro as famílias possam aumentá-las. A arquitetura das habitações pode variar de acordo com a localização da comunidade ou caso exista algum membro da família que possua alguma deficiência física, contudo, a quantidade de m² permanece igual às outras. As Figuras 5 e 6 demonstram as habitações antes e depois do Projeto Mercosul Roga.

Figura 5 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitações na comunidade de Niño Jesus de Praga em Hernandarias.



Fonte: SENAVIDAT (2007).

Figura 6 – Depois do Projeto Mercosul Roga: Habitações na comunidade de Niño Jesus de Praga em Hernandarias.



Fonte: SENAVIDAT (2007).

Além de construir novas casas, o projeto também propôs reformar ou ampliar as casas que possuíssem o mínimo de condições para isso. Essas casas que foram melhoradas têm a mesma metragem e a mesma quantidade de cômodos do que as outras habitações. Conforme o projeto, 97,9% das habitações foram construídas novas e apenas 2,1% foram melhoradas ou ampliadas. Abaixo as Figuras 7 e 8 também demonstram as significativas diferenças entre as moradias.

Figura 7 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitação na comunidade de Villa Paso em Pilar.



Fonte: SENAVIDAT (2007).

Figura 8 – Antes do Projeto Mercosul Roga: Habitação na comunidade de Villa Paso em Pilar.



Fonte: SENAVIDAT (2007).

Conforme apresentado pelo relatório do Focem (2015), para as comunidades e para as famílias, mediante as obras de infraestrutura, os principais benefícios iniciais do projeto foram:

- eliminação dos focos de contaminação nos bairros insalubres;
- melhoramento nas condições de saúde;
- diminuição nas faltas escolares;

- aumento de segurança de vida frente às condições perigosas;
- um impacto positivo foi obtido em termos de coesão redução social, criminal e prostituição e violência doméstica e juvenil, gerada por promiscuidade, superlotação, falta de educação e áreas para atividades de lazer saudável (FOCEM, 2015).

Por meio da Figura 9, é possível visualizar como ficou uma das comunidades após o término das obras do Projeto Mercosul Roga.

Figura 9 – Comunidade de Mabokajaty em Itauguá após o Projeto Mercosul Roga.



Fonte: SENAVITAT (2007).

No Paraguai, problemas relacionados ao habitat são manifestações de um sistema mais amplo que transcende a esfera da habitação, onde uma das causas significativas é o acesso ao desenvolvimento e a pobreza. Além disso, outro aspecto influenciado por este último fator está relacionado à falta de acesso à infra-estrutura básica (SENAVITAT, 2011).

Em 2017, a população paraguaia era de 6.852.068 habitantes, sendo que 2.110.985 pessoas viviam na pobreza ou extrema pobreza (domicílios cuja renda per capita é igual ou inferior ao custo de uma cesta básica de alimentos, 256.881 guaranis mensais) (DGEEC, 2017). A Tabela 8, abaixo, detalha esses dados:

Tabela 8 – Índice de Pobreza e Extrema Pobreza no Paraguai em 2017.

Área de residencia	Población Total	Población Pobre ^{1/}	% Población Pobre ^{1/}	Población Pobre Extrema	% Población Pobre Extrema
Total País ^{2/}	6.852.068	1.809.053	26,40	301.932	4,41
Área Urbana	4.213.090	853.092	20,25	65.207	1,55
Área Rural	2.638.978	955.961	36,22	236.725	8,97

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2017.

Incluye pobres extremos y no extremos.

No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay / Se excluye a los empleados domésticos sin retiro.

Fonte: DGEEC (2017).

Diante desses dados, fica evidente a importância da execução de projetos que visem à garantia de direitos sociais no Paraguai. Contudo, conforme destacado no tópico anterior, apenas 2 projetos de cunho social foram aprovados pelo Focem no Paraguai, o Mercosul Roga na área habitacional e o Mercosul Yporã, na área de acesso à água potável e saneamento básico. Sabe-se que apenas os programas do Focem não solucionaram todos os problemas de pobreza e das assimetrias sociais dos países membros do Mercosul. No entanto, é de suma importância que mais projetos na área dos direitos humanos sejam aprovados, pois, a população paraguaia em situação de pobreza é muito maior do que o número de beneficiados pelos projetos já aprovados.

No caso do projeto Mercosul Roga, ele ainda se encontra em fase de execução. O projeto foi aprovado em 2007, as obras iniciaram em 2012, porém, no Assentamento Santo Domingo em Encarnación as obras ainda não foram concluídas. Segundo Oliveira (2015), isto ocorre devido às “dificuldades na operacionalização dos projetos, com a falta de capacitação dos técnicos e com a falta de suporte no processo de acompanhamento do projeto” (2015, p.115).

Entretanto, segundo Bono e Bordazar (2012), projetos como o Mercosul Roga são muito importantes para a redução de assimetrias entre os Estados-membros do Mercosul, mas acima de tudo eles se tornaram uma ferramenta indispensável para o sociedade paraguaia que vê, na execução desses projetos, o respeito e cumprimento de um dos direitos elementares da pessoa humana.

A partir da teoria crítica dos direitos humanos, pode-se refletir sobre a garantia dos direitos sociais nos projetos do Programa de Coesão Social em alguns aspectos. Segundo Herrera Flores (2009), os direitos humanos são resultado das constantes lutas de classe pela dignidade humana e não podem reduzir-se a normas. Ao analisar os projetos, percebe-se que as instituições responsáveis pelas execuções

são todas entidades ligadas aos governos federais. Durante a realização desta pesquisa, não foram encontrados documentos que relatassem a participação de alguma entidade social ou associações que representassem algum determinado grupo local.

No caso do projeto Mercosul Roga, em todos os documentos, sites e notícias consta a Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) como órgão responsável tanto para submeter quanto para executar e fiscalizar o projeto. Ou seja, a partir dos documentos analisados não foi possível identificar a participação direta da sociedade na execução dos projetos, o que se remete à centralização e hierarquização das práticas institucionais da teoria tradicional dos direitos humanos. Deste modo, para que ocorra de forma efetiva a garantia aos direitos previstos nos projetos, acredita-se ser indispensável a participação de grupos sociais que representem as comunidades receptoras dos projetos.

Outro aspecto importante para analisar sobre o projeto Mercosul Roga refere-se ao tamanho das habitações. Nas 8 comunidades, foram ou estão sendo construídas casas com 44 m², contudo, conforme apresentado anteriormente, a média de membros de cada família é de 5,6 pessoas. A SENAVITAT afirma que a padronização das casas serve para que todos tenham acesso igualitário à habitação. Mas, na perspectiva da teoria crítica “falar de direitos humanos requer não só fazê-lo de distribuições mais ou menos justas” (FLORES, 2009, p. 21), mas, sim, ter como direção a dignidade humana. De certo modo, a ideia do acesso igualitário ao direito é aceitável, porém, o tamanho das habitações para a quantidade média de membros por família é questionável. Acredita-se que para as famílias terem uma vida digna, conforme a teoria crítica prevê, as habitações deveriam ser maiores, pois dificilmente essas famílias terão recursos financeiros para poder aumentá-las, considerando que são famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Para garantir que todas e todos tenham uma vida digna e diminuir os índices de pobreza e extrema pobreza são necessárias políticas públicas que englobem o maior número possível de direitos sociais. No caso do Mercosul Roga, foram construídos nas comunidades um posto de saúde e um centro comunitário. Mais do que isso, estas comunidades e tantas outras mais que se encontram em situação de exclusão social necessitam de políticas que envolvam educação, emprego, alimentação, entre outros, pois apenas a construção de uma habitação não garante que essas famílias tenham condições de ter uma alimentação adequada ou que

consigam pagar as taxas de luz e água.

Além do mais, as mulheres das comunidades paraguaias em situação de pobreza e extrema pobreza sofrem diariamente violência doméstica e machismo e, portanto, se encontram em maior vulnerabilidade. Segundo Enfoque territorial²⁴ (2014), as mulheres carregam toda a responsabilidade dos serviços domésticos e do cuidado das filhas e filhos, irmãs e irmãos. Muitas das famílias são integradas pelas mães, filhas e filhos, pois em muitos casos, os pais encontram-se em situação de consumo de drogas ilegais.

Diante das dificuldades, um exemplo de resistência e de luta de classe pelos direitos humanos é a organização de Madres Luchadoras por la Salud de sus hijos del Bañado Sur de Assunção, uma organização política denominada *desde abajo*, um grupo de mulheres que, desde 2000, lutam pela igualdade social e efetivação dos direitos humanos para todas e todos, sem exceção²⁵.

Em suma, ressalta-se a importância de os projetos do Focem pensarem em ações que atendam os direitos de todas as minorias, além de pensar em políticas públicas contínuas para assegurar que as famílias tenham a oportunidade de sair da pobreza. Por isso, é necessária a participação efetiva de organizações sociais que buscam a construção de espaços de luta pela dignidade, na elaboração e execução dos projetos submetidos ao programa de Coesão Social.

²⁴ Uma organização criada em 2009, sem fins lucrativos, legalmente registrada no Paraguai, nasceu do trabalho de um grupo de profissionais de diferentes áreas disciplinares, que promovem trabalhos de produção acadêmica e pesquisa científica na área das ciências sociais.

²⁵ Informações sobre esta organização disponíveis no seguinte site: <http://zonabanadosur.blogspot.com/>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo que norteou esta pesquisa foi analisar os Direitos Humanos no Mercosul, com especial atenção às iniciativas voltadas para promoção dos direitos sociais, principalmente do Programa de Coesão Social do Fundo de Convergência do Mercosul (Focem) no período entre 2005 a 2015.

O Mercosul é um importante bloco econômico para a integração regional na América Latina, porém, um dos seus principais desafios são as assimetrias estruturais (diferenças quanto à dimensão econômica e acesso à infraestrutura regional, por exemplo), as quais dificultam o processo de integração e determinam a capacidade de participação dos Estados-membros se beneficiarem deste processo.

A partir dos anos 2000, com os novos governos progressistas, o Mercosul passou a incluir na sua agenda uma preocupação maior com o desenvolvimento social e redução das assimetrias na região – o que não significou o abandono da pauta comercial, incluída a discussão de temáticas na área direitos humanos. Uma das iniciativas para a redução das assimetrias foi a criação do Fundo para Convergência estrutural do Mercosul (Focem) em 2005.

O Focem, por meio dos projetos financiados pelos seus quatro programas (Convergência Estrutural, Desenvolvimento da Competitividade, Coesão Social e Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração), é um importante mecanismo para redução de assimetrias. Diante disso, algumas questões importantes precisam ser ressaltadas.

É extremamente necessária a divulgação de mais informações sobre o fundo, pois não há um sistema que permita o acesso a dados sobre os projetos que foram submetidos (por exemplo, se foram ou não aprovados), além de não haver informações sobre quais são os programas que têm prioridade de financiamentos. Diante disso, compartilha-se da opinião que “é necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, [...], disponibilizando informações na página eletrônica do fundo sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram” (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010, p.42).

A praticidade ao acesso às informações sobre o Focem pode facilitar tanto o acompanhamento dos projetos, como também instigar as instituições sociais a submeterem projetos e auxiliarem na fiscalização da execução dos projetos.

Em relação ao financiamento de projetos no Programa de Coesão Social, durante a realização desta pesquisa, confirmou-se a hipótese que, a partir dos anos 2000, os direitos humanos ganharam maior atenção na agenda do Mercosul. Contudo, devido à importância da redução de assimetrias nas áreas sociais para que o processo de integração possa ser mais profundo, a quantidade de projetos financiados pelo Programa de Coesão Social, em comparação ao Programa de Convergência Estrutural, ainda é extremamente baixo.

No período de 2005 a 2015, o Focem financiou 49 projetos, 21 (43%) no Programa de Convergência Estrutural, 13 (29%) no Programa Desenvolvimento da Competitividade, 9 (16%) no Programa de Coesão Social e 6 (12%) no Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. O valor investido nos 21 projetos do Programa de Infraestrutura foi, aproximadamente, USD 894.313.374,00, enquanto que o valor investido nos 9 projetos do Programa de Coesão Social foi de apenas USD 63.217.200,00.

Diante disso, percebe-se o quanto a área social carece de atenção e investimentos por parte do Focem. Sabe-se que o investimento em infraestrutura também é muito importante para a redução das assimetrias, no entanto, se faz necessário repensar a distribuição dos recursos do fundo, para que os programas tenham valores aproximados de recursos.

Segundo o Panorama Social da Cepal, em 2018, havia 63 milhões de latino-americanos em situação de miséria na América Latina, ou seja, 1 em cada 10 pessoas vive na pobreza extrema. Em 2017, 30,8% da população paraguaia vivia em situação de pobreza ou extrema pobreza (renda per capita igual ou inferior a 256.881 guarinis mensais). Estes dados reforçam a importância de aumentar o número de projetos aprovados na área de direitos humanos e coesão social.

Quanto à distribuição de projetos por países, o Paraguai e o Uruguai, as duas menores economias do bloco, são as regiões que recebem o maior número de projetos. Para o Paraguai, o fundo se tornou uma importante fonte de financiamento, pois dos 21 projetos de infraestrutura, 10 foram ou estão sendo executados no país. Entretanto, apenas 2 projetos foram aprovados na área de coesão social, o Mercosul Roga e o Mercosul Yporã, o primeiro aprovado em 2007 e o segundo em 2008.

Para a realização desta pesquisa, optou-se por analisar com especial atenção, e a partir da teoria crítica dos direitos humanos, o projeto Mercosul Roga. Para a teoria tradicional, os direitos humanos são inerentes a todas as pessoas, são

universais e se reduzem às normas jurídicas. Para a teoria crítica, os direitos humanos são “resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (HERRERA FLORES, 2009, p.28). Além disso, esta teoria questiona a ideia de universalização dos direitos humanos, pois diante da diversidade de povos, cada qual com o seu contexto social, político, cultural e econômico, é inviável pensar que o mesmo direito será efetivo em todos os lugares.

Os direitos humanos sendo resultado das lutas de classe, ao analisar o projeto Mercosul Roga, primeiramente concluiu-se que, de acordo com os documentos estudados, os projetos submetidos para o Programa de Coesão Social pelo Paraguai não contam com a participação direta de alguma entidade social, associações ou movimentos sociais que representassem o grupo local na elaboração ou execução do projeto. No caso do projeto Mercosul Roga, o órgão responsável tanto para submeter quanto para executar e fiscalizar o projeto é a Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT). Considerando a necessidade de se criar mais espaços de luta pela dignidade, para que ocorra de forma efetiva a garantia dos direitos previstos nos projetos, acredita-se ser indispensável a participação de grupos sociais para representar as comunidades receptoras dos projetos.

Além disso, destaca-se a preocupação referente ao tamanho das habitações construídas pelo projeto. As casas foram construídas com 44 m², sendo que a média de membros por família é de 5 ou 6 pessoas. Essas famílias paraguaias vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza e dificilmente terão condições de aumentar suas residências, o que afetará a vivência digna dessas pessoas.

Ademais, sugere-se que os próximos projetos financiados pelo Programa de Coesão Social tenham a participação de movimentos sociais, os quais auxiliariam na elaboração do projeto, fazendo com que este esteja de acordo com a realidade e as necessidades das comunidades locais.

Acredita-se que para as famílias terem uma vida digna, as habitações deveriam ser maiores, pois dificilmente essas famílias terão recursos financeiros para poder aumentá-las, considerando que são famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Também se sugere que os projetos englobem o máximo possível de direitos. Para que essa população saia da situação de pobreza, é necessário que seja efetivado um conjunto de políticas públicas, como educação, saúde e emprego. Para isso, é de suma importância que, depois de finalizado o projeto, essas

comunidades continuem recebendo acompanhamentos e auxílios.

Em suma, considerando a atual conjuntura política dos países da América Latina e, principalmente, o cenário político brasileiro (o maior financiador dos recursos do Focem), o futuro da agenda social do Mercosul e, conseqüentemente, das políticas públicas na área de direitos humanos é incerto. O atual governo brasileiro, liderado pelo presidente Jair Bolsonaro, já demonstrou, através de seus discursos, que não terá os direitos humanos, as minorias como indígenas, negros, mulheres, LGBT, entre outros, como prioridade em seu governo, desta forma, acredita-se que isso afetará diretamente as instituições de cunho social do Mercosul. O momento clama pela união dos movimentos sociais e, mais do que nunca, pela luta de classe voltada para o acesso e a garantia dos direitos humanos. Precisamos ser a resistência!

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COUTRIS, Christian. **Los Derechos Sociales en el debate democrático**. Disponível em:<

https://books.google.com.br/books/about/Los_derechos_sociales_en_el_debate_de_moc.html?id=sd9uGQAACAAJ&redir_esc=y >. Acessado em 25/06/18.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível na Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo: www.direitoshumanos.usp.br. Acessado em 03/04/2018.

BANDEIRA, L. A. M. **O Brasil e a América do Sul**. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas Vol.1 ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org). São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BARBOSA, Rubens. **O Mercosul e a integração regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa oficial de São Paulo, 2010.

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

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acessado em 03/04/2018.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos**. Promulgação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acessado em 03/04/2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em 03/04/2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BERNER, V. B.; LOPES, R. . **DIREITOS HUMANOS: O embate entre Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. In: CONPEDI/UFPB. (Org.). Filosofia do direito III. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. III, p. 128-144.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONO, Laura M.; BORDAZAR, Laura. **El fondo de convergencia estructural del MERCOSUR como herramienta de desarrollo e integración**. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), 2012. Disponível em:< <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/38452>>. Acessado em 20 de janeiro de 2019.

BORGES, Renato T. **O Novo Regionalismo da América do Sul**: A Formação de um Sistema de Poder. Revista NEIBA. VOLUME III, N. 1 NOVEMBRO 2014, p.11 – 20.

BRICEÑO, José. **Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano**. en Briceño Ruiz, J. (ed.) Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 29-60.

_____. **Projeção, fragmentação e justaposição de processos Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto**: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v.13 n.1, p.16 - 21, nov. 2016.

CABRAL, Cristiane H. P. L.; ANDRADE, Mayra T. S. **A Integração que deu certo: O Mercosul Social e a efetivação dos Direitos Fundamentais**. *RIDB*, Ano 2, nº 11, 2013, p. 12115-12138.

CALIXTO, Juliano dos S.; DIAS, Maria T. F. **A efetividade do direito à moradia adequada a partir da segurança na posse no direito internacional e no direito brasileiro**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Minas Gerais. v. 1, n. 2 p. 293-312. Jul/dez. 2015.

CANESE, Ricardo; VILA, Cristina. **El Estado no garantiza el acceso a la vivienda digna**. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, 2015. Disponível em:< <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/cde/20121022121030/17vivienda.pdf>>. Acessado em 03/04/2018.

CAPELETI, Célia Regina; VIDAL, Pedro Walter Guimarães Tang. **DIREITOS SOCIAIS E SUA EFETIVAÇÃO**: Uma Análise a Partir dos Princípios da Proporcionalidade e da Proibição do Retrocesso Social. Revista Direito em debate.

ljuí. Ano XXV nº 45, jan.-jun. 2016.

CASTILHO, Natalia M. **Pensamento descolonial e teoria crítica dos direitos humanos na América Latina**: um diálogo a partir da obra de Joaquín Herrera Flores. 2013. 197f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-graduação em Direito, 2013.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de transformación productiva con equidad. Libros de la CEPAL, n. 39, 1994.

_____. **Coesão Social**: Inclusão e sentido de pertencer na América Latina e no Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007.

_____. **Panorama Social**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.

CERVO, Amado Luiz. **O Brasil e a América do Sul**. Brasília: Thesaurus Editora, 2009.

_____. **Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 9 eds. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Rogério Santos da. **MERCOSUL**: antecedentes, formação e sistema institucional. In: SILVA, Karine de S; COSTA, Rogério S. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

CUNHA, Mércia Miranda Vasconcellos; BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **A Efetivação dos Direitos Sociais Versus Democracia**. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 6 p. 83-102, 2015.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. **Derechos humanos, democracia y desarrollo**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.

DGEEC. **Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso**. Março de 2018. Disponível em:
<<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza/Boletin%20de%20pobreza%202017.pdf>>. Acessado em 17 de janeiro de 2019.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro**: a origem do mito da modernidade: Conferências de Frankfurt; tradução Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

ENFOQUE TERRITORIAL. **El derecho la vivienda em Parraguay**: El caso de los bañados de Asunción. In: Derechos Humanos Paraguay 2014. Org. Cadehupy. Asunción: Cadehupy, 2014.

FERREIRA, Paulo Roberto. **A Integração Positiva Dos Fundos Estruturais na Integração Regional**: Um Estudo a partir Do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FLECK, Amaro. **Afinal de contas, o que é Teoria Crítica?** *Princípios*: Revista de Filosofia, Natal, v. 24, n. 44, maio-ago.2017.

FOCEM. **El Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (2005-2015)**. Unidad Técnica FOCEM – UTF, Diciembre 2015.

FOCEM. **Site Oficial do Focem**. Disponível em:< <https://focem.mercosur.int/pt/>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Projecto Piloto MERCOSUR ROGA**. Disponível em:< <https://focem.mercosur.int/pt/norma/convenio-focem-02-07-projeto-piloto-mercosul/>>. Acessado em 11 de dezembro de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/4154-fundacao-joao-pinheiro-divulga-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil>>. Acessado em 13 de janeiro de 2018.

GÁNDARA CARBALLIDO, Manuel Eugenio. **Hacia um pensamento critico en derechos humanos**: aportes em diálogo com la teoria de Joaquín Herrera Flores. Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento) Universidade Pablo de Olavide. Sevilha, jun. 2013.

GRANATO, Leonardo. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2014.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IBGE. **Habitação**. Disponível em:< <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao.html>>. Acessado em 13 de janeiro de 2019.

IPPDH. **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos**. Disponível em:< <http://www.ippdh.mercosur.int/>>. Acessado em 31/07/18.

JÚNIOR, Marco Aurélio Serau. **Análise crítica**: “insuficiência” teórico-conceitual dos

direitos fundamentais sociais. Revista Fac. Dir. Univ. São Paulo, v.105, p.165 - 181 jan./dez. 2010.

LAISNER, R. C.; PAVARINA, P. R. J. P.; MARIO, C. G.; FERREIRA, G.A.G. **O Mercosul social e a promoção do desenvolvimento com justiça social: trajetórias em debate.** In: XVI Congresso Internacional Fomerco, 2017, Salvador, Brasil. **Anais do XVI Congresso Internacional Fomerco.** Salvador, Brasil: Fomerco, 2017.

MARTINS, Juliane Caravieri. **Caminhos para a integração social no MERCOSUL no contexto do regionalismo do século XXI.** In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016. São Paulo, p.1-16.

MERCOSUL. **Cúpula Social do Mercosul.** Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/cupula-social-do-mercosul>>. Acessado em 31/07/18.

_____. **Carta de Buenos Aires sobre compromisso social en el Mercosur, Bolivia Y Chile.** Buenos Aires, 30 de junio de 2000. Disponível em:< http://www.legisprud.gov.ar/dels/carta_bsas.pdf >. Acessado em 31/07/18.

_____. **I Cúpula Social do Mercosul.** Brasília, dezembro de 2006. Disponível em:< <http://www.secretariadegoverno.gov.br/.arquivos/portfinal>>. Acessado em 31/07/18.

_____. **Declaración de Principios “Mercosur Social”.** Montevideo, 2007. Disponível em:< <http://www.ismercosur.org/wp-content/uploads/2012/08/Anexo-V-Declaracion-de-Principios.pdf>>. Acessado em 31 de julho de 2018.

_____. INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social.** Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social: Paraguai, 2012.

_____. **Reglamento del fondo para la convergencia estructural del Mercosul. (MERCOSUL/CMC/DEC. N°24/05).** Disponível em: <<http://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=regulamento-focem>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Reglamento del fondo para la convergencia estructural del Mercosul. (MERCOSUL/CMC/DEC. N°01/10).** Disponível em: <<http://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=regulamento-focem>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Integración y funcionamiento del fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del mercosur. (MERCOSUL/CMC/DEC. N°18/05)** Disponível em: <<http://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=criacao-focem>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Convergencia estructural en el mercosur y financiamiento del proceso de integración. (MERCOSUL/CMC/DEC. N°19/04).** Disponível em:<

<http://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=normativa-institucional>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Fondo para la convergencia estructural del Mercosur (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº45/04)**. Disponível

em:<<http://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=criacao-focem>>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Participação da Venezuela no Focem (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº41/12)**. Disponível em:

<https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_041_2012_PT_%20Ades%C3%A3o%20Venezuela%20ao%20FOCEM-8.pdf>. Acessado em 31/07/18.

_____. **Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 64/10)**. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acessado em 31/07/2018.

_____. **Criação da Reunião de Ministros e Autoridades de desenvolvimento social do Mercosul. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 61/00)**. Disponível em:<<http://www.ismercosur.org/mercosul-social/rmads-reuniao-de-ministros-e-autoridades-de-desenvolvimento-social/?lang=pt-br>>. Acessado em 31/07/18.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Tratado Constitutivo da Unasul**. Disponível em:

<http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2018.

Ministério de Urbanismo, Vivienda y Hábitat del Paraguay. **Site Oficial**. Disponível em:< <https://www.muvh.gov.py/programas/focem/>>. Acessado em 11 de dezembro de 2018.

MOLINA, Franklin. **Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milênio**. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 13, núm. 3, septiembre-diciembre, 2007, pp. 13-32.

NIKKEN, Pedro. Sobre el Concepto de Derechos Humanos. In: **Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH**. Seminario sobre Derechos Humanos (30 de mayo – 1 junio de 1996, La Habana, Cuba), San José, Costa Rica, 1997.

OLIVEIRA, Giseli Aparecida. **Instituto Social do Mercosul e o Fundo de convergência estrutural do Mercosul no contexto da agenda social**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**: Rumbo a una nueva transición urbana, 2012. Disponível em<http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_ocman&task=cat_view&gid=362&It

emid=18 >. Acessado em 03/04/2018.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**, 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acessado em 03/04/2018.

PEQUENO, Marconi. **O fundamento dos direitos humanos**. Educação em Direitos Humanos: fundamentos histórico-filosóficos. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/01/02_marconi_pequeno_fundament_o_dh.pdf > Acesso em 02/04/18.

PINTO, L F. S. **As relações internacionais contemporâneas e a América Latina**. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

PINTO, Rafael Cesar Ilha. **O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e uma nova perspectiva da integração**. Disponível em: http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12142413%20-0Pinto,%20Rafael.pdf. Acesso em: 10/07/18.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

RICOBOM, Gisele; PRONER, Carol. **Perspectiva Crítica da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. In: PRONER, Carol; OLASOLO, Héctor; DURÁN, Carlos V.; RICOBOM, Gisele; BACK, Charlott. 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

RUIZ BRICEÑO, José. **O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento**. Cadernos PROLAM/USP, ano 6 - vol. 1 - 2007, p. 187 – 209.

SANAHUJA, José Antonio. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”**. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro, VAZQUEZ, Mariana (orgs.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2008, p.11-54.

_____. **Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR**. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini (orgs.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES, 2012, p.19-72.

SARAIVA, M. G. A. **Evolução dos Processos de Integração na América Latina**. In: LESSA, Mônica Leite; GOMES, Williams da Silva (orgs.). História das Relações Internacionais: teorias e processos. Rio de Janeiro: Eduerj, 2007, p. 111-132.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 eds. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SENAVITAT. **PLAN NACIONAL DE HÁBITAT Y VIVIENDA DEL PARAGUAY**. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Asunción, 2011. Disponível em:< <https://www.senavitat.gov.py/sitioplanhavi/wp-content/uploads/sites/3/2012/09/15.1-Planhavi.pdf>>. Acessado em 03/04/2018.

_____. **Projecto Mercosur Roga**. Disponível em:<<https://slideplayer.es/slide/1078334/>>. Acessado em 11 de dezembro de 2018.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul**: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SIMÕES, Carlos Jorge Martins. **Os direitos sociais clássicos e universais** – o Estado social e o estado democrático de direitos. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

SOUZA, Nilson Araújo de. **América Latina**: as ondas da integração. OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 11, n.1, p.87-126, 2012.

TEJEDA, Eddy. **Ética y Derechos Humanos en América Latina**: Entre espinas y rosas. *Eikasia. Revista de Filosofía*, año III, septiembre 2007.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; NETO, Walter Antonio Desiderá. **A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano**. In: TEIXEIRA, Rodrigo Alves; NETO, Walter Antonio Desiderá (orgs.). *Perspectivas para a integração da América Latina*. Brasília: IPEA: CAF, 2014, p.11-38.

TOSI, Giuseppe. (Org) **DIREITOS HUMANOS**: História, teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB.

UNIÃO EUROPEIA. **Site Oficial da União Europeia**. Disponível em:< <https://ec.europa.eu/>>. Acessado em 30 de nov. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. São Paulo: Saraiva, 4 eds., 2002.