



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

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
INTEGRAÇÃO**

**O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS  
A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO BRASILEIRO**

**MÔNICA KARLA MAGALHÃES LIMA**

Foz do Iguaçu  
2018



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

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
INTEGRAÇÃO**

**O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS  
A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO BRASILEIRO**

**MÔNICA KARLA MAGALHÃES LIMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Wexell Severo

MÔNICA KARLA MAGALHÃES LIMA

**O FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS  
A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Luciano Wexell Severo  
UNILA

---

Prof. Dr. Fábio Borges  
UNILA

---

Prof. Dr. Lucas Kerr Oliveira  
UNILA

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

*Dedico este trabajo a todos los idealistas que creen que es posible cambiar la realidad de  
nuestros países latinoamericanos.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha amada família, por serem meu alicerce. À minha mãe, Jeruzalene e à minha irmã, Simone, meus maiores exemplos de vida e fonte de inspiração diária; e ao meu pai, Odevair. Agradeço a vocês pelo apoio e amor incondicional, e por vibrarem comigo a cada conquista. Obrigada por tudo!

A minha amada prima, Rhálda Freitas, pelo carinho e cuidado de sempre.

Aos meus amigos que me acompanham a algum tempo, Clara Souza, Jéssika Cristina e Lucas Hilário, por sempre torcerem por mim e mesmo distante se fazerem presentes.

Ao Pedro Lucas Gil e a Angélica Pereira, por terem feito parte da minha vida em um momento tão importante de ressignificações, aprendi e sigo aprendendo muito com vocês.

Ao Gabriel Araújo Carvalho, meu adorado amigo, pela cumplicidade, pela generosidade, pelas risadas, pelos debates intermináveis, pelas reflexões existencialistas e filosóficas sempre acompanhadas de um delicioso café. Agradeço também pela correção e formatação deste trabalho.

Ao Petterson Gherlandi, pelo companheirismo, por me ensinar tanto sobre amizade e por contribuir de forma tão significativa para o meu crescimento. Agradeço também pelas tardes de café descontraídas, indispensáveis para mim nessa reta final. E claro obrigada, pela ajuda com as tabelas do Excel e pela formatação do trabalho.

À Luiza Tesser Donida, pela amizade, pelo incentivo, principalmente nos momentos de dificuldades durante essa trajetória e por me ensinar sempre seguir em frente independente das adversidades.

Ao Lucas Guerra, pela parceria desde o primeiro dia de aula e por sempre ter sido um ótimo ouvinte das minhas teorias e indagações filosóficas. Agradeço também pela generosidade.

À Talhia Mendes, pelo carinho, pelas conversas descontraídas e por tornar esses anos de graduação mais divertidos.

À Gabriela Sartori, pelos momentos agradabilíssimos e por me mostrar que sensibilidade e força são complementares.

Às minhas queridas amigas, Isabela Bahia, Mayara Gomes e Lucy Emilien por me acolherem com tanto amor e carinho na *Família Pretas*. Obrigada pelas reflexões de mundo compartilhadas, por me permitirem aprender tanto com vocês e por terem sido *luz* nessa reta final.

Não poderia deixar de agradecer à Valéria Quijosaca, à Fátima Rocha, à Raquel Souza, ao Igor Fischer, à María Esperanza Cuevas, à Sandra Barboza, à Iman Hawali, ao José Albornoz, Fabricio Ridissi, Mishell Abalco, Ananda Vilela, Pablo Militão, Daniel Bruno, Gabriel Ramos, Guilherme Borges, a Luane Maciel, dentre tantas outras pessoas queridas que fizeram parte dessa trajetória.

Ao meu orientador Luciano Wexell que através da sua disciplina me inspirou na escolha do meu tema de conclusão de curso. E pelas conversas e auxílio prestados na construção desse trabalho.

A todos os meus professores e professoras que contribuíram para minha formação e para a construção de um pensamento crítico. Agradeço em especial à professora Élen Schneider, por quem tenho profunda admiração, muito obrigada pelo aprendizado inestimável.

Ao Secretário de Comunicação Social do PARLASUL Rafael Reis, à Coordenadora do FOCEM Verónica Ríos, e ao Embaixador José Felix Rivas Alvarado, por me receberem gentilmente e por me concederem as entrevistas deste trabalho.

Aos professores Fábio Borges e Lucas Kerr, por aceitarem compor a banca deste trabalho.

E por último, agradeço ao governo Lula por democratizar o acesso ao ensino superior - o que me permitiu adentrar e permanecer em uma Universidade pública, gratuita e de qualidade - e ao povo brasileiro.

LIMA, MÔNICA KARLA MAGALHÃES. **O FOCEM como instrumento de redução de assimetrias**: a importância do financiamento brasileiro. 2018. 99 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMO

Dada a inserção dependente dos países latino-americanos no sistema internacional, buscou-se trabalhar com as possibilidades de mobilidade nesse sistema. Nesse sentido, a integração regional é entendida como uma ferramenta para os países sul-americanos promoverem uma inserção conjunta no mundo globalizado proporcionando, assim, o aumento da capacidade de negociação destes, bem com a amplificação de suas vozes. A ascensão de governos considerados progressistas e de esquerda na região sul-americana a partir dos anos 2000 permitiu que a integração regional fosse direcionada para temas como as questões políticas, culturais e sociais dando menos ênfase à dimensão comercial. A reformulação da concepção de integração regional permitiu que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sofresse alterações, de modo que seus membros perceberam que seria indispensável o tratamento das disparidades existentes para que se aprofundassem os processos de integração no organismo. Nesse sentido, o MERCOSUL criou, em 2004, um Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Levando em consideração a importância da integração regional para uma inserção mais autônoma no sistema internacional por parte dos países periféricos, este trabalho tem por objetivo analisar como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) tem atuado enquanto um mecanismo de redução de assimetrias bem como realizar um mapeamento dos projetos do fundo. Além disso, pretende-se demonstrar a relevância para o Estado brasileiro de se investir no FOCEM e os benefícios que implicam uma possível liderança brasileira nesse processo.

**Palavras-chave:** Integração Regional. Inserção Internacional. MERCOSUL. FOCEM.

LIMA, MÔNICA KARLA MAGALHÃES. **El FOCEM como instrumento de reducción de asimetrías:** la importancia del financiamiento brasileiro. 2018. 99 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMEN

Dada la inserción dependiente de los países latino-americanos en el sistema internacional, se buscó trabajar con las posibilidades de movilidad en ese sistema. En ese sentido, la integración regional es entendida como una herramienta para que los países de América del Sur promuevan una inserción conjunta en el mundo proporcionando, así, el aumento de la capacidad de negociación de éstos bien como la amplificación de sus voces. El ascenso de gobiernos considerados progresistas y de izquierda en la región suramericana a partir de los años 2000 permitió que la integración fuera direccionada a temas como las cuestiones políticas, culturales y sociales dando menos énfasis a la dimensión comercial. La reformulación de la concepción de integración regional permitió que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) sufriera alteraciones, de modo que sus miembros percibieron que sería indispensable el tratamiento de las disparidades existentes para que se profundizar los procesos de integración en el organismo. Así, el MERCOSUR creó, en 2004, un Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Teniendo en cuenta la importancia de la integración regional para una inserción más autónoma en el sistema internacional por parte de los países periféricos, este trabajo tiene por objetivo analizar cómo el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) ha actuado, como un mecanismo de reducción de asimetrías, así como realizar un mapeamiento de los proyectos del fondo. Además, se pretende demostrar la relevancia para el Estado brasileño de invertir en el FOCEM y los beneficios que implican un posible liderazgo brasileiro en ese proceso.

**Palavras-clave:** Integración Regional. Inserción Internacional. MERCOSUR. FOCEM.



LIMA, MÔNICA KARLA MAGALHÃES. **FOCEM as an instrument for reducing asymmetries: the importance of Brazilian funding.** 2018. 99 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

### **ABSTRACT**

Given the dependent insertion of the Latin American countries in the international system, we sought to work with the possibilities of mobility in this system. In this sense, regional integration is understood as a tool for the South American countries to promote a joint insertion in the globalized world, thus increasing the negotiation capacity of the latter, as well as the amplification of their voices. The rise of governments considered progressive and leftist in the South American region since the 2000s has allowed regional integration to focus on issues such as political, cultural and social issues with less emphasis on the commercial dimension. The reformulation of the concept of regional integration allowed the Common Market of the South (MERCOSUR) to undergo changes, so that its members realized that it would be indispensable to deal with existing disparities in order to deepen integration processes in the organization. In this sense, MERCOSUR created, in 2004, a MERCOSUR Structural Convergence Fund (FOCEM). Taking into account the importance of regional integration for a more autonomous insertion in the international system by peripheral countries, this paper aims to analyze how the MERCOSUR Structural Convergence Fund (FOCEM) has acted as a mechanism to reduce asymmetries as well as carry out a mapping of fund projects. In addition, it intends to demonstrate the relevance to the Brazilian State of investing in FOCEM and the benefits that imply a possible Brazilian leadership in this process.

**Keywords:** Regional Integration. International Insertion. MERCOSUR. FOCEM.

## CONTEÚDO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA MUNDIAL MODERNO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>16</b>
1.1. A CONFORMAÇÃO DO SISTEMA INTERESTATAL EUROPEU .....	17
1.2. AMÉRICA LATINA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DEPENDENTE..	19
1.3. INTEGRAÇÃO COMO SAÍDA COMUM À CONDIÇÃO DE DEPENDÊNCIA E VULNERABILIDADE DOS PAÍSES DA PERIFERIA.....	21
1.4. CAMINHOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: INTEGRAÇÃO INTEGRADORA EM CONTRASTE À INTEGRAÇÃO DESINTEGRADORA...	23
1.4.1. Visão Dominante.....	23
1.4.2. Funcionalismo e Neofuncionalismo: A visão dominante sobre os processos de Integração Regional nas Relações Internacionais .....	25
1.4.3. O Neo-institucionalismo .....	29
1.4.4. Visão contra-hegemônica.....	30
1.5. RELEVÂNCIA DE UM LÍDER .....	34
<b>CAPÍTULO 2 - BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA-LATINA .....</b>	<b>39</b>
2.1. INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM TEMA ANTIGO PARA A AMÉRICA LATINA.....	40
2.2. REGIONALISMO FECHADO .....	41
2.3. REGIONALISMO ABERTO .....	45
2.4. O DEBATE EM TORNO DA GLOBALIZAÇÃO E DO REGIONALISMO ..	48
2.5. O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL NA AMÉRICA DO SUL .....	52
2.6. MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE E ASSIMETRIAS .....	54
<b>CAPÍTULO 3 - COOPERAÇÃO FINANCEIRA REGIONAL: A DEMANDA POR UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIR. ....</b>	<b>61</b>
3.1. MECANISMOS DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA .....	62
3.2. CONSTITUIÇÃO DO FOCEM ENQUANTO MECANISMO DE FINANCIAMENTO .....	68
3.3. PROCESSO DE SELEÇÃO DE PROJETOS PELO FOCEM.....	72
3.4. ESTUDO ANALÍTICO DOS PROJETOS DO FOCEM .....	73
3.5. RELEVÂNCIA DO FOCEM E DO FINANCIAMENTO BRASILEIRO .....	84
3.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO DO FOCEM .....	87

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>95</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Tabela sobre a Contribuição e distribuição dos recursos do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 2: Gráfico sobre a Contribuição e distribuição dos recursos do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 3: Projetos argentinos aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 4: Projetos brasileiros aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 5: Projetos paraguaios aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>76</b>
<b>Figura 6: Projetos uruguaios aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>77</b>
<b>Figura 7: Projetos plurisestatais aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria) ...</b>	<b>78</b>
<b>Figura 8: Projetos de fortalecimento institucional aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria).....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 9: Andamento dos projetos por programa (criação própria) .....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 10: Aportes do FOCEM por programa (criação própria) .....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 11: Gráfico sobre os aportes do FOCEM por programa.....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 12: Gráfico sobre os Aportes do FOCEM versus Aportes Locais .....</b>	<b>81</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAF: Banco de Desenvolvimento de América Latina (ex-Corporação Andina de Fomento)

CAN: Comunidade Andina de Nações

CEE: Comunidade Econômica Européia

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

IED: Investimento Estrangeiro Direto

FLAR: Fundo Latino-Americano de Reservas

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FONPLATA: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT: Acordo Geral do Comércio e Tarifas

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

NAFTA: Tratado de Livre Comércio da América do Norte

OMC: Organização Mundial do Comércio

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

SML: Sistema de Moedas Locais

UNASUL: União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## INTRODUÇÃO

Desde o período de formação do sistema interestatal capitalista europeu, este é caracterizado por uma –estrutura hierárquica, expansiva e competitiva que integrou de maneira violenta, outros povos e territórios (SEVERO, 2015). Inicialmente isso ocorreu através da colonização e logo depois por meio da criação e incorporação de novos Estados de maneira dependente e subalterna como é o caso dos países latino-americanos (FIORI, 2007; VISENTINI, 2004). Tendo em vista, essa inserção subordinada aos países do Norte buscou-se trabalhar com as possibilidades de mobilidade desses países dentro dessa estrutura internacional. Nesse sentido, a integração regional é apresentada como saída comum à condição de dependência e vulnerabilidade dos países da periferia, uma vez que enquanto um projeto estratégico poderia contribuir para o desenvolvimento econômico e para um maior grau de autonomia desses países no sistema internacional (JAGUARIBE, 1975; GRANATO, 2014; PREBISH, 2000).

A integração regional é um tema antigo para a América Latina, de maneira que, pelo menos desde a conformação dos Estados latino-americanos, estes buscam se integrar. Os Estados latino-americanos recém-independentes já concebiam a integração regional como uma forma de se proteger de ameaças externas. Os novos Estados hispano-americanos apesar de independentes temiam por sua segurança, assim a cooperação e a integração se converteram em alternativas para assegurar a existência dos mesmos. Os temores compartilhados em relação à Espanha e a Santa Aliança e mais tarde o expansionismo dos Estados Unidos marcaram as iniciativas integracionistas (BRICEÑO, 2012, p. 27; MENEZES, 2016, p. 42).

No pós Segunda Guerra Mundial, os processos de integração na América Latina ainda viriam a passar por três grandes momentos: o período do regionalismo fechado marcado pelo pensamento desenvolvimentista da CEPAL; do regionalismo aberto que teve sua origem histórica vinculada ao predomínio da ideologia liberal; e por último o período pós-liberal marcado pela ascensão de governos progressistas. Este último é o que mais nos interessa, uma vez que é neste período que foi criado o Fundo de Convergencia Estructural do MERCOSUL objeto de estudo deste trabalho.

A ascensão de governos considerados progressistas e de esquerda ao poder no início dos anos 2000 possibilitou o desenvolvimento de uma agenda voltada para uma integração regional para além do âmbito comercial. Dessa forma, passaram a ser pauta

dessa agenda a dimensão política, social, assim como o tratamento das assimetrias. É nesse contexto que se desenvolveu a percepção de que a integração regional poderia ser instrumentalizada como uma forma dos países sul-americanos promoverem uma inserção conjunta no mundo, proporcionando, assim, o aumento da capacidade de negociação destes, bem com a amplificação de suas vozes.

A reformulação da concepção de integração regional permitiu que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sofresse alterações, de modo que seus membros perceberam que seria indispensável o tratamento das disparidades existentes, para que se aprofundassem os processos de integração no organismo. Nesse sentido, o MERCOSUL criou, em 2004, um Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) que é destinado ao financiamento de projetos que desenvolvam a competitividade e promovam a coesão social, principalmente das economias mais débeis e menores do bloco, propiciando, assim, um aprofundamento no processo de integração regional (FOCEM, 2004).

Frente a esse cenário, o Brasil assumiu a responsabilidade de ser o maior financiador do fundo, investindo 70% do valor total de US\$ 100 milhões por ano, tendo em vista, que possui o maior PIB da região. Nesse sentido, levando em consideração a importância da integração regional para uma inserção mais autônoma no sistema internacional por parte dos países periféricos, este trabalho tem por objetivo analisar como o FOCEM tem atuado, enquanto um mecanismo de redução de assimetrias, bem como realizar um mapeamento dos projetos do fundo. Além disso, pretende-se demonstrar a relevância para o Estado brasileiro de se investir no FOCEM e os benefícios que implicam uma possível liderança brasileira nesse processo.

Ao compreendermos a integração regional como uma alternativa para os países latino-americanos se oporem as desigualdades impostas pelo sistema interestatal capitalista, bem como a relevância da existência de um fundo de combate as assimetrias para o avanço desses processos, essa pesquisa deve-se as inquietações geradas por interpretações limitadas de alguns grupos da sociedade sobre a política externa brasileira no que diz respeito à da integração e aos recursos destinados ao FOCEM pelo Estado Brasileiro. Essa limitação se deve pela falta de percepção de como a integração regional poderia viabilizar maior projeção e ganhos político-econômicos ao Brasil do que a via individual permitiria.

No que se refere, ao aporte conceitual empregado neste trabalho é importante ressaltar a dificuldade encontrada inicialmente para definir a teoria de integração que seria

utilizada, uma vez que apesar de existirem diferentes conceituações teóricas sobre os processos de integração nas Relações internacionais tais como o funcionalismo, neofuncionalismo, federalismo etc, esses modelos foram pensados a partir dos processos de integração da União Européia e não correspondem a realidade Latino-americana. Além disso, mesmo tendo sido promovidas várias abordagens de integração regional na América Latina, principalmente a partir dos estudos da CEPAL, estas não foram vistas como contribuições ao campo de estudos da integração.

De acordo com Granato (2010, p. 33), isso ocorreu devido a essas abordagens não terem como propósito inicial pensar a integração em si, mas sim o desenvolvimento e a autonomia dos países latino-americanos voltando-se mais para o campo de estudo da economia e da política externa. Todavia, após um debate com a banca deste trabalho e uma profunda reflexão acerca do tema entende-se que não considerar os aportes teóricos da CEPAL como uma teoria de integração latino-americana - que seja por não ter como -propósito inicial à integração em si ou mesmo por não ser uma teoria única com terminologias -bem definidas sobre esses processos como as teorias do norte- significa limitar a produção de conhecimento e desconsiderar todo um arcabouço teórico latino-americano que nos permite uma melhor explicação e compreensão da nossa própria realidade para que assim possamos mudá-la.

Essa pesquisa foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e através de uma metodologia qualitativa. No decorrer do projeto foi utilizado para formulação do mesmo, artigos, livros, revistas, informações apresentadas nos sites oficiais do FOCEM, MERCOSUL, dentre outros, bem como as entrevistas realizadas ao longo deste trabalho. Cabe ressaltar, que no que tange as entrevistas existe um material que contribuiu para refletirmos sobre questões importantes sobre o FOCEM e seu futuro.

No que se refere à estrutura deste trabalho são apresentados três capítulos. O primeiro capítulo teve por objetivo descrever, de maneira sucinta; o processo de conformação do sistema capitalista interestatal europeu, a inserção dependente dos países latino-americanos nesse sistema, bem como abordar algumas das perspectivas teóricas dominantes sobre os processos de integração regional e apresentar uma concepção alternativa a essa visão. Além disso, ainda propomos um debate acerca da possível existência de um país que lidere e assuma os custos desse processo de integração na região. No capítulo seguinte, para uma melhor compreensão do contexto de criação do FOCEM e dos objetivos a serem alcançados no que diz respeito à integração buscou-se



fazer uma descrição dos principais aspectos históricos e institucionais dos processos de integração na América Latina, dando ênfase nos processos sul-americanos. No terceiro capítulo, apresentamos uma série de mecanismos de cooperação financeira regional que podem ser utilizados pelos países da periferia como ferramentas de redução de dependência e vulnerabilidade externa. Além disso, no último capítulo deste trabalho também foi realizada uma análise das dinâmicas de funcionamento do FOCEM, bem como um mapeamento dos projetos existentes no combate as assimetrias com o objetivo demonstrar a importância para o Estado brasileiro do investimento do fundo.

## CAPÍTULO 1

### **As transformações do Sistema Mundial Moderno e a Integração Regional**

Este capítulo tem por objetivo descrever, de maneira sucinta, como se deu o processo de conformação do sistema capitalista interestatal europeu e como este incorporou novos Estados de forma dependente e subalterna (FIORI, 2007; VISENTINI, 2004). Acredita-se que a inserção dependente no sistema internacional é uma realidade dos países latino-americanos e caribenhos. Dessa forma, buscou-se trabalhar com as possibilidades de mobilidade nesse sistema.

Nesse sentido, partimos do princípio de que a integração regional materializada enquanto um projeto estratégico pode ser vista como uma forma de promover maior autonomia e desenvolvimento aos países da região (GRANATO, 2014; JAGUARIBE, 1996; PREBISH, 2000). Além disso, a integração pode permitir o aumento da capacidade de se contestar a dominação dos países centrais, tornando-se indispensável para que os países da periferia se projetem de maneira mais expressiva no cenário internacional (PARADISO, 2009; PUIG, 1986).

Como será apresentado mais adiante, existem visões predominantes no debate político e acadêmico que se refere aos processos de integração regional e são fortemente influenciadas pelos pressupostos teóricos do liberalismo. Algumas dessas visões serão aprofundadas neste trabalho, sendo estas: o regionalismo aberto ou novo regionalismo, o funcionalismo das Relações Internacionais e o neoinstitucionalismo da economia (PADULA, 2010).

Tendo isso posto, cabe destacar que, segundo autores da literatura especializada, a integração regional pode ser concebida através de dois caminhos: por meio da via -desintegradora e mediante a via -integradora. Essa primeira forma de integração consiste na -abordagem dominante ou hegemônica e tem como objetivo o livre-comércio e a subordinação dos países da periferia a regras e instituições que -nivelam o campo de jogo (MEDEIROS, 2008, p. 222). O que acaba por dificultar o desenvolvimento dos países da periferia do sistema.

Já a segunda forma de integração -pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais (MEDEIROS, 2008, p. 222) e consiste em um projeto de integração estratégico ao se preocupar com a autonomia e o desenvolvimento dos países envolvidos

nesse processo. Neste trabalho propomos esta última forma de integração como o meio de alcançar os objetivos citados acima.

Levando em consideração as adversidades para a construção de um espaço econômico e social mais autônomo e desenvolvido, que seja capaz de beneficiar todos os envolvidos, propomos um debate acerca da existência de um país que lidere e assuma os custos desse processo de integração na região de maneira que esses objetivos possam ser tornar mais fáceis de serem alcançados (MEDEIROS, 2010). Todavia, levamos em conta que, no caso da existência de uma líder, fica ímplicito o desafio de não se reproduzir a lógica –hierárquica, assimétrica e concentradora do sistema internacional.

### **1.1. A conformação do sistema interestatal europeu**

Após o declínio do Império Romano Ocidental em 476 d.C., e o início de uma série de invasões dos povos germânicos, consolidou-se, em quase toda a Europa, o sistema feudal de organização política, econômica e social. Esse sistema se caracterizou pela transferência de poder político para proprietários de terras que passaram a exercer grande controle sobre as pessoas que trabalhavam em suas propriedades e pela retração das atividades comerciais, tendo em vista que a produção passou a ser basicamente de subsistência, pois destinava-se ao consumo local e não às trocas comerciais.

Dessa forma, iniciou-se na Europa, a partir do século V, um período de descentralização do poder político e um declínio econômico que, todavia, começou a ser revertido a partir do século XV com o Renascimento<sup>1</sup>, quando os europeus fortaleceram o processo de centralização do poder territorial e de mercantilização da economia (KENNEDY, 2006, p.46). Essa última consistiu em um conjunto de ideias e de práticas<sup>2</sup> econômicas desenvolvidas na Europa entre os séculos XIV e XVIII com o intuito de fortalecer o Estado-nação e de enriquecer a burguesia mercantil.

A expansão mercantil europeia, sob o impulso do capitalismo ainda embrionário, culminou na substituição dos sistemas regionais pelo Sistema mundial moderno

---

<sup>1</sup>Foi um movimento cultural, científico, urbano e comercial que se iniciou na península Itálica e, logo depois, propagou-se por toda Europa. O período renascentista é caracterizado por se opor aos ideais e aos valores da sociedade medieval pautada em dogmas religiosos.

<sup>2</sup>Dentre tais práticas, pode-se destacar a busca por uma balança comercial favorável, logo que os teóricos mercantilistas da época acreditavam que o comércio com outras nações permitia o aumento dos lucros, porém, para esse comércio ser vantajoso, era necessário que o país exportasse mais do que importasse. As nações também adotaram algumas medidas para evitar a perda de moedas, pois partiam da concepção de que a riqueza de uma nação estava relacionada ao acúmulo de metais preciosos e quantidade de moedas. Nesse sentido, foi adotada uma política protecionista, ou seja, o Estado passou a intervir fortemente na economia (HABERMAN, 1981, p. 129).

(SEVERO, 2015, p. 23). Antigamente, muitos impérios gozavam de grande poder de modo a conseguir integrar vastas regiões, dentre eles pode-se citar o império Mongol, os Astecas, os Maias, os Incas, a China, os impérios da África negra entre vários outros. Todavia, esses impérios, em algum momento, passaram por um período de declínio e, mais tarde, foram absorvidos pelo sistema mundial moderno. Nas palavras de Visentini (2004, p. 3) o novo modelo de sistema mundial consistia em uma –globalização que ocidentalizava ou europeizava o mundo. Esse sistema era –baseado no comércio, na formação de um mercado mundial e no domínio dos grandes espaços oceânicos (VISENTINI, 2004, p. 3).

Esse sistema também é caracterizado pela conformação do Estado-nação, enquanto unidade política central, e do capitalismo, enquanto forma de organização econômica a nível mundial (WALLERSTEIN, 2005, p. 21). Nesse contexto, o sistema interestatal europeu nasce em consonância ao capitalismo e passa a ser utilizado como um dos principais instrumentos de poder do nascente modo de produção. É também nesse sistema global que vão surgir as primeiras –grandes potências e, com elas, uma intensificação do ímpeto expansionista (FIORI, 2007, p. 15).

Cabe ressaltar, que, no sistema mundial moderno, apesar do poder da nação-hegemônica<sup>3</sup> mundial entrar em declínio e ocorrer à transição<sup>4</sup> de poder de um Estado para outro, ao contrário dos sistemas regionais, essas mudanças não levaram ao colapso do sistema, mas o tornou mais complexo e integrado, tendo em vista que este se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações de acordo com as regras estabelecidas por cada ator hegemônico (ARRIGHI, 1996, p. 31).

Para Arrighi (1996, p. 33), a existência de um Estado hegemônico capaz de moldar a estrutura político-econômica do sistema interestatal moderno se faz indispensável para a perpetuação e expansão do sistema capitalista. Dessa forma, o autor considera que o poder político e a acumulação de capital são indissociáveis, o que pode ser observado nas transições hegemônicas em que o centro político hegemônico sempre acompanhou o centro financeiro internacional. Nesse sentido, as transições hegemônicas decorreriam da

---

<sup>3</sup>De acordo com Arrighi, o conceito de hegemonia mundial está relacionado à –capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas (1996, p. 27). Para o autor, a hegemonia não é apenas uma dominação pura e simples, seu poder está associado à dominação ampliada pelo exercício da liderança intelectual e moral. O poder seria, então, uma combinação de coerção e consentimento na qual o primeiro implicaria o uso da força e o segundo a capacidade do Estado de se projetar como líder moral no sistema internacional.

<sup>4</sup>Para Arrighi (1996, p.13), o período atual é de crise e de declínio do poder estadunidense. Dessa forma, estaríamos passando por mais uma transição hegemônica. Para tal análise, o autor se baseia nos períodos de transição da hegemonia holandesa para a britânica no século XVIII, e na transição da hegemonia britânica para a dos Estados Unidos no final do século XIX e início do XX.

necessidade de novas regras sistêmicas capazes de beneficiar a incessante acumulação de capital.

Nas Relações Internacionais, a conformação dos Estados-economias nacionais remonta ao acordo de Paz de Vestifália de 1648, que pôs fim à Guerra de Trinta Anos e que consolidou a –vitoriosa expansão mundial dos europeus (FIORI, 2007, p. 14). Esse acordo configurou uma nova ordem internacional ao instituir a igualdade jurídica dos Estados e ao estabelecer o conceito de soberania, o qual pode ser entendido como a capacidade de cada Estado-nação de definir sua estrutura interna, livre de qualquer tipo de intervenção ou ingerência externa. Nesse sentido, não existiria nenhuma autoridade acima dos Estados ou leis que pudessem regular suas relações no sistema internacional, sendo então a anarquia<sup>5</sup> uma característica básica desse sistema (PECEQUILO, 2010, p.18).

Todavia, apesar da existência de igualdade jurídica entre os Estados, não se pode dizer que eles sejam iguais de fato. E isso se deve às diferenças históricas e estruturais do processo de construção de cada Estado-nação. De acordo com Osório (2015, p. 177), para avaliarmos a soberania de um Estado:

Primeiro, é necessário distinguir entre soberania *de jure* e soberania *de facto*. Muitas nações, formalmente independentes nunca operaram de forma soberana, frente a —forças e relações econômicas sobre as quais têm pouco ou nenhum controle. Segundo, o capitalismo funciona historicamente sobre a base de um sistema interestatal caracterizado por —hierarquias e —desigualdades que repercutem no campo da soberania.

Dessa forma, no sistema capitalista interestatal, os países considerados centrais sempre gozaram de maior grau de soberania do que os países dependentes ou periféricos. Para Jaguaribe (1975, p. 93), no mundo contemporâneo a preservação da soberania dos países dependentes está vinculada a vários fatores, dentre os quais destaca-se o interesse das grandes potências em se manterem distantes dos problemas de administração interna desses países e a conveniência de manter a população dentro de suas respectivas fronteiras, evitando, assim, fluxos migratórios incontroláveis para os países centrais.

## **1.2. América Latina e a inserção internacional dependente**

Como já mencionado, podemos afirmar que desde o período de formação do sistema interestatal europeu este é caracterizado por uma estrutura hierárquica, uma dinâmica expansiva e competitiva que integrou, de maneira violenta, outros povos e

---

<sup>5</sup>Constitui-se pela ausência de um governo central ou de leis no Sistema Internacional que regulem as relações interestatais (PECEQUILO, 2010, p.18).

territórios (SEVERO, 2015, p. 26). Em um primeiro momento, isso se deu através da dominação colonial e, logo depois, por meio da criação e incorporação de novos Estados a esse sistema como é o caso dos países latino-americanos. Estes, apesar de conseguirem pôr um fim ao colonialismo, não conseguiram romper com os laços de dependência, persistindo, dessa forma, um cenário de subordinação econômica, evidenciado pela condição de subdesenvolvimento da América Latina, a qual é compartilhada pelos países do Sul global (LEITE, 2011, p. 58). Nas palavras de Granato (2014, p. 23):

[...] depois de alcançar a independência, e durante a primeira metade do século XIX, os países latino-americanos, que não constituíam Estados nacionais consolidados, e nem tampouco constituíam um sistema político econômico regional, foram colocados, com o apoio das elites locais, na periferia da geopolítica mundial, através de uma variedade de tratados comerciais de caráter desigual, que replicam a relação de subordinação.

O renomado economista argentino Raúl Prebisch<sup>6</sup> (2000, p. 71-79) identificou em seus trabalhos que o sistema internacional encontrava-se estruturalmente dividido entre países desenvolvidos e países em subdesenvolvimento ou entre países do centro e da periferia. Nessa estrutura, marcada pela divisão internacional do trabalho, os países em desenvolvimento se especializariam na produção de *commodities* e os países desenvolvidos seriam responsáveis por atividades econômicas mais intensivas e de maior valor agregado devido ao uso de tecnologia. Ao ocorrer o intercâmbio entre os produtos desses países, haveria uma deterioração dos termos de troca, uma vez que os produtos dos países da periferia não possuiriam alto valor agregado tal como os produtos dos países centrais, gerando diferentes evoluções nos preços entre os mesmos.

De acordo com Prebisch (2000, p. 71-79), a tendência desse cenário seria a constante valorização relativa dos bens industrializados e a desvalorização dos bens primários. Nesse sentido, os países periféricos sempre se encontrariam dependentes dos produtos de alta tecnologia dos países centrais e com seus produtos desvalorizados. Essas relações comerciais, entre países centrais e periféricos, reproduziriam as condições do subdesenvolvimento ao não permitir o impulsionamento das indústrias e do mercado interno dos países periféricos. Diante desse contexto, a proposta da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para solucionar o problema do subdesenvolvimento dos países da periferia vinculado à deterioração dos termos de troca, seria a industrialização por substituição de importação juntamente com a integração regional.

---

<sup>6</sup>Prebisch foi um dos principais expoentes da Escola Estruturalista e responsável pela criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Para Prebisch, a integração entre os países latino-americanos promoveria a ampliação do mercado regional necessário para o desenvolvimento industrial e viabilizaria mecanismos de complementaridade produtiva. Dessa forma, os países latino-americanos dependeriam menos das importações de produtos industrializados e de empréstimos dos países desenvolvidos para financiar a industrialização, contribuindo, assim, para o crescimento da região. O Estado teria um papel fundamental nesse processo, uma vez que deveria atuar de forma estratégica para combater as assimetrias geradas pela deterioração dos termos de troca no marco do capitalismo.

Para Wallerstein (2005, p. 30), o sistema mundial moderno também seria caracterizado pela existência de países centrais e países periféricos. Todavia, o autor acrescenta a sua teoria a categoria de países semi-periféricos, os quais seriam responsáveis por uma mescla de produtos centrais e periféricos. Assim como na teoria estruturalista, essa relação entre países periféricos e centrais seria marcada por uma troca desigual no comércio internacional acentuando, cada vez mais, as diferenças econômicas de ambos e fortalecendo a relação de dependência dos Estados periféricos.

### **1.3. Integração como saída comum à condição de dependência e vulnerabilidade dos países da periferia.**

Segundo Jaguaribe (1975, p. 91), o conceito centro e periferia, associado à ideia de autonomia, deveria ser entendido de maneira relativa, uma vez que nem todos os Estados do centro seriam autônomos e nem todos os periféricos requereriam autonomia. Nesse sentido, o autor afirma que há uma estratificação do Sistema Internacional no que se refere à autonomia. Esta estratificação seria caracterizada por quatro níveis de autodeterminação. No primeiro nível, encontrar-se-iam as grandes potências que possuem uma posição de primazia geral, e cuja capacidade nuclear faria desses territórios lugares praticamente impossíveis de ser conquistados. Já o segundo nível compreenderia os Estados que gozariam de uma primazia regional devido a sua capacidade militar e que, portanto, também permitiria que se beneficiassem de uma -inexpugnabilidade territorial.

O terceiro nível de estratificação mundial contemporâneo seria caracterizado pelo alto grau de autonomia na condução de assuntos internos e pela capacidade de atuação internacional independente. Já no quarto nível, encontrar-se-iam os Estados dependentes, posição na qual se situam a maior parte dos países. Esses países, por não possuírem os requisitos necessários, apesar de soberanos e de serem creditados como atores autônomos

perante outros Estados e organismos internacionais, dependeriam de decisões que lhes são externas e que, geralmente, são tomadas pelos países dotados de primazia geral ou regional e em alguns casos por potências médias autônomas.

Para Jaguaribe (1975, p. 91), seria possível que os países da periferia ascendessem ao grau de autonomia no sistema internacional, porém, em termos de estrutura, essa mudança de posição dependeria de dois fatores: a viabilidade nacional e a permissividade internacional. A viabilidade nacional é uma categoria que varia de acordo com as circunstâncias históricas e está relacionada à disposição mínima de meios materiais (população, território, capacidade militar e recursos naturais) e de condições simbólicas (ideologia e cultura) manifestadas através da cultura para a contestação da hierarquia internacional. Já a permissividade internacional pressupõe que, para além da oposição às normas estabelecidas, seria necessário que ocorressem mudanças sistêmicas para que houvesse possibilidade de mobilidade dentro dessa estrutura internacional. Nessa mesma linha de pensamento, Fiori pontua que:

A desigualdade no desenvolvimento da distribuição da riqueza entre nações é uma dimensão econômica essencial do —sistema mundial moderno. Mas existe a possibilidade seletiva de mobilidade nacional dentro desse sistema, dependendo da estratégia política e econômica de cada país (FIORI, 2007, p. 35).

Dessa forma, para o autor, os períodos de grande crescimento econômico internacional e de acirramento da competição e disputa entre os Estados-nação seriam os momentos de maior espaço e oportunidade para os países da periferia se moverem no sistema internacional. Tendo em vista, essa possibilidade de mobilidade e considerando o caráter discriminatório e expansionista do sistema mundial moderno capitalista, diversos autores<sup>7</sup> têm visto a integração regional como uma forma dos países da periferia se inserirem melhor no cenário internacional. Nesse sentido, a integração, enquanto um projeto emancipador, permitiria aos países da periferia reduzir as desigualdades impostas por esse sistema —tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto em termos de inserção autônoma a respeito dos países centrais. (GRANATO, 2014, p. 22).

---

<sup>7</sup>Ver Criminari (2009), Padula (2010), Granato (2014) e Severo (2015).



## **1.4. Caminhos para a Integração Regional: integração integradora em contraste à integração desintegradora**

### **1.4.1. Visão Dominante**

Para muitos autores<sup>8</sup>, a integração regional pode ser alcançada através de dois caminhos: por meio da via –desintegradora e mediante a via –integradora. A primeira forma de integração é baseada no modelo neoliberal, que tem como objetivo o livre-comércio e a subordinação dos países da periferia a regras e instituições que –nivelam o campo de jogol. Já a segunda forma de integração –pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais (MEDEIROS, 2008, p. 222) e consiste em um projeto de integração estratégico ao se preocupar com a autonomia e o desenvolvimento dos países envolvidos nesse processo.

O primeiro modelo de integração é fortemente influenciado pelos pressupostos teóricos do liberalismo e se apresenta atualmente como –abordagem dominante ou hegemônica no que se refere aos processos de integração regional (PADULA, 2010, p. 16). Tais pressupostos, formulados no período iluminista<sup>9</sup>, no que diz respeito ao liberalismo econômico, têm como principais expoentes autores como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, entre outros.

Os economistas Adam Smith e David Ricardo construíram uma teoria voltada para a especialização da produção e do comércio internacional. Através dessa teoria, os autores buscaram mostrar as vantagens que a especialização do comércio, acompanhada da condição do livre comércio, poderia oferecer aos países. Adam Smith, a partir da teoria das vantagens absolutas, previa que cada país deveria se especializar na produção de bens nos quais este fosse mais eficiente, levando em conta duas variáveis; a de menor custo de produção e a de maior produtividade média.

Assim, os países deveriam se especializar na produção de bens que produzissem com menor custo. Em contrapartida, estes deveriam importar o que outras nações produzissem de forma mais eficiente. Considerando a possibilidade de um país não possuir vantagens absolutas em relação a outras nações, David Ricardo aprimorou a teoria de Smith estendendo a possibilidade de ganhos no comércio internacional aos países que não pudessem produzir nenhum bem mais barato, através da teoria das vantagens

---

<sup>8</sup>Ver Puig (1986), Paradiso (2009) Medeiros (2008), e Severo (2015).

<sup>9</sup>O Iluminismo foi um movimento intelectual iniciado no século XVIII que passou a questionar o poder concentrado nas mãos das monarquias e os privilégios concedidos a nobreza e ao clero assim como as práticas mercantilistas. Nesse sentido, pregavam a liberdade do mercado opondo-se a qualquer intervenção do Estado na economia.

comparativas. Para David Ricardo, o que possibilitava um país se beneficiar do comércio não eram as vantagens absolutas, mas sim as vantagens comparativas do custo de produção. Dessa forma, mesmo quando um país fosse menos eficiente em produzir todos os tipos de bens, continuaria participando do comércio internacional ao produzir e exportar os bens que produzisse de forma relativamente mais eficiente<sup>10</sup>. Nesse sentido, Ricardo (1996 [1817], p. 96), aponta que:

É tão importante para o bem da humanidade que nossas satisfações sejam aumentadas pela melhor distribuição do trabalho — produzindo cada país aquelas mercadorias que, por sua situação, seu clima e por outras vantagens naturais ou artificiais, encontra-se adaptado, trocando-as por mercadorias de outros países — quanto aumentar nossas satisfações por meio de uma elevação na taxa de lucros.

A lógica da corrente liberal é que a divisão do trabalho promoveria o aumento da riqueza das nações de maneira geral, logo que, ao se especializarem, os países aumentariam a eficiência da sua produção o que, por conseguinte, levaria ao aumento da renda de todas as nações. Todavia, segundo Padula (2010, p. 35), ao contrário do postulado pelas teorias comerciais britânicas, a especialização do comércio não proporcionou uma maximização do bem-estar de todos os países, o que ocorreu foi transformação da –Inglaterra na fábrica e no centro financeiro do mundo| enquanto que os demais países se converteram nos seus provedores de matéria-prima e –receptores (endividados) de investimentos e empréstimos|.

É importante ressaltar que, para os liberais, o Estado não deveria intervir na economia, sua função se resumiria em propiciar as condições necessárias para o mercado seguir seu percurso natural, ou seja, esta deveria ser regulada pela –mão invisível do mercado|. Nesse sentido, o livre mercado promoveria a interdependência econômica, o que levaria à promoção da paz entre nações. Além disso, para os liberais, os conflitos existentes entre os Estados e as diferenças marcadas pelo nível de poder e riqueza entre cada país não seriam relevantes no comércio internacional (PADULA, 2010, p. 32).

A visão dominante ainda aborda a integração regional a partir dos processos ocorridos na União Europeia. Dessa forma, supõe-se uma série de etapas para verificar o grau de avanço dos processos de integração econômica a partir de uma realidade que não

---

<sup>10</sup>David Ricardo fundamentou sua teoria exemplificando que a eficiência de Portugal na produção de vinho e tecido em relação à Inglaterra, no contexto das vantagens absolutas não permitiria o comércio entre os dois países. Todavia, o autor por meio da teoria das vantagens comparativas analisando o custo de produção e investimento em tecnologia em ambos os países concluiu que Portugal era relativamente mais eficiente na produção de vinho e a Inglaterra na produção de tecido. Dessa forma, cada país deveria se especializar no que era relativamente mais eficiente, permitindo assim que ambos os países se beneficiassem do comércio internacional.

diz respeito a outras regiões. Dentre tais etapas, seria necessária a criação de uma área de livre comércio, uma união aduaneira, um mercado comum, uma união econômica e monetária e, em algumas análises, uma união política (PADULA, 2010, p.16).

A zona de livre comércio consistiria na eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, ou seja, os produtos dos países membros poderiam circular em outros países sem a necessidade de se pagar impostos. A união aduaneira compreenderia, ademais do livre comércio, a adoção de uma política comercial comum em relação aos territórios estrangeiros e uma tarifa externa única para terceiros. O mercado comum, além da livre circulação de mercadorias e o estabelecimento de uma política exterior comum, abarcaria a livre mobilidade dos fatores produtivos (capital e trabalho), bens e serviços. E por último, a união econômica estaria relacionada à adoção conjunta de uma moeda e de uma política monetária (BALASSA, 1961, p. 20).

#### **1.4.2. Funcionalismo e Neofuncionalismo: A visão dominante sobre os processos de Integração Regional nas Relações Internacionais**

Nas Relações Internacionais, existem diferentes abordagens teóricas<sup>11</sup> sobre os processos de integração regional. A falta de consenso sobre o tema está relacionada ao fato de que tais processos são dinâmicos e correspondem a um determinado contexto, político, econômico e social (CELLI JUNIOR, 2007, p. 19). Todavia, mesmo não existindo concordância sobre tais processos, assim como existe um predomínio da visão neoliberal na esfera econômica, no que diz respeito ao âmbito político, há uma supremacia da tradição filosófica liberal nas relações internacionais.

A teoria liberal das Relações Internacionais surgiu no contexto do pós Primeira Guerra Mundial e buscou teorizar sobre como construir a paz no cenário internacional e evitar que novos conflitos dessa magnitude fossem deflagrados. Para tal propósito, os liberais se baseavam em três pilares: a democracia, logo que para estes a universalização de valores e princípios democráticos geraria um sistema baseado na igualdade e na solidariedade entre os Estados<sup>12</sup>; o livre comércio, que promoveria a interdependência econômica entre as nações e, conseqüentemente, levaria à paz; e às

---

<sup>11</sup>Federalismo, intergovernamentalismo, Transnacionalismo, Supranacionalismo (SARFATI, 2005, p. 184-190; SILVA e COSTA, 2013, p. 40-47).

<sup>12</sup>Para essa vertente, os Estados democráticos são mais pacíficos e não entrariam em guerra, sobretudo com outras democracias (PECEQUILO, 2004, p.145).

instituições<sup>13</sup>, pois direcionariam o comportamento dos Estados para a cooperação internacional atenuando os conflitos bélicos (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p.62-66).

Todavia, a proposta de construção de uma nova ordem internacional no pós Primeira Guerra falhou completamente após o fiasco da Liga das Nações e a eclosão da Segunda Guerra Mundial. A corrente liberal passou então a sofrer duras críticas da teoria realista por ser considerada utópica e idealista ao tentar explicar a política internacional a partir de princípios e valores desejáveis como, por exemplo, a paz e a democracia, afastando-se completamente da realidade como ela seria fato e dos interesses dos Estados-nação. Diante desse contexto de descrédito, os pensadores liberais tiveram o desafio, no pós Segunda Guerra, de produzir uma teoria em consonância com a realidade que tivesse uma base científica e fosse capaz de prever, com certa precisão, as tendências do sistema internacional que comprovassem suas hipóteses (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 75).

De acordo com Nogueira e Messari (2005, p. 75), a teoria funcionalista constituiu a tentativa dos liberais de fundamentar um modelo teórico baseado na observação científica da realidade. Dessa forma, assim como os realistas, a vertente liberal buscou –ver a realidade como ela seria, mas, ao mesmo tempo, tentou evidenciar elementos que levassem à cooperação ao invés do conflito. A visão funcionalista ganhou visibilidade após a publicação da obra –A Working Peace System: an argument for the functional development of international organizations de David Mitrany em 1943, que investigava sobre o funcionamento das organizações internacionais e analisava como a –criação de agências especializadas no tratamento de questões específicas das relações entre os Estados poderia conduzir, gradualmente, ao aprofundamento da cooperação (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 76).

Essa nova abordagem dos liberais fez com que estes abandonassem a crença nas organizações de alcance global encarregadas de defender valores coletivos, como a Liga das Nações, e apostassem em organizações formadas para atingir fins específicos. Nesse sentido, o termo –funcionalismo indica que a –forma segue a função. Isso significa que o modelo da organização depende da função específica que esta desempenha. Ao propor a criação de organismos internacionais através de funções específicas os funcionalistas

---

<sup>13</sup>Seria necessária a criação de organizações internacionais, ou instâncias supranacionais comprometidas com o direito internacional para se estabelecerem regras que regulassem as ações dos Estados promovendo, dessa forma, uma ordem mundial mais estável e pacífica. Nesse sentido, a Liga das Nações foi criada em 1919 com o intuito de atingir tais fins (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 62-66).

acreditavam ser possível desvincular a política de tarefas técnicas, logo que, para os Estados cooperarem em um cenário tão instável como o pós-guerra, seria necessária essa separação (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 76).

Para os funcionalistas, a partir do momento em que os Estados cooperassem em funções específicas, estes, aos poucos, cederiam soberania para redes de organizações internacionais de forma que não conseguiriam desempenhar essas funções de maneira isolada. Essa corrente ainda pontuava que as estratégias de cooperação e integração promoveriam o crescimento econômico e a distribuição de renda na medida em que as organizações internacionais mostrassem sua eficiência através do aumento do bem-estar geral de modo que os indivíduos, aos poucos, tornar-se-iam leais a esses organismos contribuindo para que os Estados perdessem suas influências sobre a sociedade (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p.76-77).

Para isso ocorrer, bastava que tivessem organizações estruturadas capazes de disseminar, com eficiência, as tarefas técnicas em diferentes áreas levando, assim, ao aumento da cooperação e de organizações funcionais. Essa generalização do aprendizado sobre áreas específicas e a sua evolução para outros âmbitos, incentivando a cooperação em áreas que antes eram de domínio dos Estados, foi chamada de efeito -spill-over ou efeito de transbordamento pelos funcionalistas. Na visão destes, a criação de uma rede de organismos internacionais com funções específicas levaria à perda gradual de soberania dos Estados e à formação de uma organização supranacional. Dessa maneira, a institucionalização das relações internacionais prevaleceria no âmbito da integração sobrepondo-se aos interesses políticos nacionais (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 78-79).

Os funcionalistas fundamentaram sua teoria a partir das experiências da Comunidade Econômica Europeia (CEE) que, apesar de ser composta por Estados que historicamente eram rivais, conseguiu obter cooperação em áreas técnicas como a produção de carvão e aço e, depois, caminhar para outras esferas. No entanto, apesar da teoria funcionalista buscar se fundamentar em um modelo teórico baseado na observação científica da realidade, esta não conseguiu atingir seus objetivos, logo que recebeu várias críticas por seu otimismo progressista e por sua ingenuidade ao tentar separar os interesses políticos de funções técnicas (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 78-79).

Os momentos de retrocesso que marcaram os processos de integração na CEE e o episódio conhecido como a –crise das cadeiras vazias<sup>14</sup> demonstraram empiricamente que a noção funcionalista de que processos de integração bem-sucedidos tenderiam a um progressivo aprofundamento e a ideia de desvincular a política da técnica eram errôneas, pois comprovaram que o avanço da integração seria dependente da vontade política dos Estados. Ao perceber as limitações do funcionalismo para a explicação do fenômeno da integração regional, o teórico Ernst Haas propôs a reformulação de preceitos básicos da teoria funcionalista. Para isso, o teórico incluiu a abordagem política que anteriormente não estava presente no argumento funcionalista (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 78-79).

Os neofuncionalistas passaram, então, a afirmar que a política é o que determinaria a continuidade dos processos de integração e que o efeito “*spill-over*” não era automático, como previam os funcionalistas, justamente porque dependia de:

[...] impulsos decisórios internos emergentes de uma sociedade política formada por uma pluralidade de atores dotados de interesses próprios nomeadamente, as elites e os grupos de pressão que negociam e envolvem-se em um processo de convencimento sobre os benefícios materiais da integração (SILVA e COSTA, 2013, p. 45-46).

Nesse sentido, a nova abordagem teórica proposta pelos neofuncionalistas trouxe um novo elemento para o debate da integração ao perceber a relevância dos atores não estatais, para a transferência de soberania para organizações internacionais. De acordo com Nogueira e Messari (2005, p. 80), apesar da grande produção científica sobre os organismos internacionais, a teoria funcionalista e mesmo neofuncionalista não teve tanto espaço no debate nas Relações Internacionais, tendo em vista o predomínio, no pós-guerra, da visão realista. Porém, a partir da década de 1970, esse quadro começou a mudar quando essa corrente teve continuidade nas Relações Internacionais com a teoria da *interdependência complexa* elaborada por Robert Keohane e Joseph Nye.

As concepções, funcionalista e neofuncionalista ao teorizarem sobre os processos de integração regional, acabam simplificando os objetivos da integração à constituição de instituições supranacionais e à diminuição do papel do Estado (PADULA, 2010, p. 65). Além disso, o modelo de integração elaborado diz respeito à realidade europeia e não leva

---

<sup>14</sup>Consistiu na atitude política tomada pelo governo francês em 1965 de não enviar representante para as reuniões do Conselho europeu por não estar de acordo com o —sistema de adoção estratégica por maioria qualificada, mas sim por requerimento de unanimidade, uma vez que o país não concordava com algumas propostas da Comissão e a alteração na forma de voto acentuaria o caráter de supranacionalidade da Comunidade. Nesse sentido, o posicionamento da França evidenciou que as instituições não tomariam a frente do processo de integração a não ser que fosse do interesse dos Estados (SILVA e COSTA, 2013, p.72).

em consideração as especificidades de cada região e como estas possuem realidades diferentes que impactam sobre a forma como processo de integração será conduzido.

### 1.4.3. O Neo-institucionalismo

De acordo com Padula (2010, p. 48), nas últimas décadas, passou a vigorar um grande debate sobre a importância de instituições internacionais para a promoção do desenvolvimento das nações. Segundo o autor, este debate é fortemente protagonizado pela ideologia neoliberal e pela –preconização de reformas de liberalização comercial e financeira. É nesse contexto que a perspectiva da Nova Economia Institucional (neo-institucionalismo) –coerente com o arcabouço neoliberal-neoclássico passou a ter grande visibilidade chegando a ser seguida em relatórios de instituições como do Banco Mundial.

A abordagem neo-institucional pontua a importância das reformas institucionais –favoráveis ao livre funcionamento do mercado, à diminuição dos chamados custos de transação e atração de investimento estrangeiro direto (IED), como imprescindíveis ao desenvolvimento, principalmente para os países em desenvolvimento (PADULA, 2010, p. 48). Para essa perspectiva, um ambiente que tenha –alta qualidade institucional é de extrema relevância para o desenvolvimento das nações (NORTH, 1990, BID, 2002; PADULA, 2010, p. 48). Nesse sentido, o neo-institucionalismo recomenda a adoção de um pacote de –boas instituições<sup>15</sup> aos países em desenvolvimento, essencial à mudança de posição no sistema internacional que, em teoria, já estaria vigente nos países desenvolvidos.

De acordo com Chang (2002, p. 11-14), as –boas políticas, preconizadas por tais instituições, seriam as –políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos e limitação do papel do Estado. O autor nos convida a refletir sobre essas –boas políticas e –boas instituições questionando se estas seriam assim tão essenciais para o desenvolvimento dos países da periferia ou se não seriam um pretexto das nações desenvolvidas para evitar que os países em desenvolvimento tivessem acesso às políticas e às instituições adotadas por aqueles no passado e que permitiram que eles se desenvolvessem.

Padula (2010, p. 49), afirma que é possível observar a transferência dessa abordagem para o âmbito da integração regional através do posicionamento do Banco

---

<sup>15</sup>De acordo com Chang (2002, p. 12), entre as –boas instituições estariam: –democracia, burocracia, judiciário independente, forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual, governança empresarial transparente e orientação para o mercado, assim como as instituições financeiras).

Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre o novo regionalismo. Para este, assim como o desenvolvimento econômico nacional dependeria de boas instituições, estas seriam determinantes para que os acordos de integração regional fossem efetivos. O neo-institucionalismo também reforça a tese funcionalista das Relações Internacionais ao ser favorável à perda gradual de soberania dos Estados em detrimento da delegação de amplos poderes a instituições supranacionais. Para o neo-institucionalismo, a regulação do sistema internacional, feita por instituições, seria de extrema relevância para o cumprimento de acordos, remoção de restrições e impulsionamento dos fluxos internos de comércio e investimentos e para o estabelecimento de regras importantes para atração de investimentos privados (PADULA, 2010, p.59).

#### **1.4.4. Visão contra-hegemônica**

Assim, como mencionado anteriormente, em contraposição à integração desintegradora, existe um projeto de integração que tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e social através de políticas comerciais estratégicas e compensatórias e que busca reduzir a dependência e as vulnerabilidades externas dos países da periferia, podendo, dessa forma, gerar um maior grau de autonomia e projeção desses países no sistema internacional (MEDEIROS, 2008, p. 82; GRANATO, 2014, p. 22). Para essa perspectiva, além da integração econômica não se restringir ao âmbito comercial, esta sustentaria a importância de também se promover as integrações financeira, de infra-estrutura e das cadeias produtivas (SEVERO, 2015, p. 52).

São diferentes as denominações que encontramos para esse projeto de integração. Puig (1986, p. 5), por exemplo, nomeia-o de integração solidária; Medeiros (2008, p. 83), utiliza o termo modelo progressivo de integração; Paradiso (2009, p. 142), trabalha com a ideia de integração unificadora; Padula (2010, p. 67), chama de visão político-estratégica do processo de integração regional e Severo (2015, p. 51), intitula esse possível caminho para integração de projeto periférico contestador ao central. Apesar de terem denominações distintas, essas perspectivas da integração têm como referencial teórico os estudos da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e se contrapõem a visão liberal dos processos de integração regional.

Para Medeiros (2008, p. 86), o modelo neoliberal de integração, ao propor o livre comércio internacional, a especialização e a divisão internacional do trabalho, não leva em consideração que os países em uma etapa inferior de desenvolvimento, ou mesmo as



regiões dentro de um país, podem ficar em uma posição na qual a especialização é desvantajosa. Para isso não ocorrer, essas economias necessitariam –incorporar mecanismos geradores de economia de escala. Caso contrário, não seriam capazes de intensificar a divisão do trabalho e diversificar suas estruturas produtivas. Para o autor, apesar dos países poderem utilizar subsídios e taxas para diminuir o impacto de perdas relacionadas ao atraso tecnológico, esse tipo de estratégia para expansão de mercado e diversificação da produção acaba sendo limitado.

Nesse sentido, este seria o principal motivo para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) ser favorável à substituição do –princípio da nação mais favorecida<sup>16</sup> pelo –princípio de não reciprocidade para os países em desenvolvimento, uma vez que está clara a ideia de que a –niveação do campo de jogo, ou seja, tratar países em diferentes etapas de desenvolvimento como iguais, só faz com que se aprofundem as desigualdades entre os mesmos. Dessa forma, a proposta de integração –integradora pressupõe a criação de distintas regras para países com diferentes níveis de desenvolvimento. Portanto, seria essencial a adoção de medidas compensatórias para os países menos desenvolvidos. Deste modo, Medeiros (2010, p. 87) afirma que:

La regionalización genera beneficios para todos los países involucrados cuando sus estructuras de producción y el nivel de desarrollo son similares, o cuando existen mecanismos compensadores de transferencia hacia los países y regiones más pobres. Debido a la polarización de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras tiene efectos asimétricos a favor de los países/regiones más desarrollados (tal como sucede en el caso más general del libre comercio multilateral) a menos que establezcan compensaciones que beneficien a las exportaciones de la producción de los países/regiones más pobres. Esto implica que —nivelar el terreno no representa la mejor política para los países o regiones que se encuentran en un grado de desarrollo inferior, ya que genera –efectos regresivos que pueden contrarrestar los efectos propulsores.

Medeiros (2008, p. 87), ainda pontua que o argumento econômico a favor da –regionalização para um comércio estratégico se baseia em três princípios: o primeiro deles está relacionado à percepção de que o livre comércio aumenta as diferenças tecnológicas entre os países e regiões ao concentrar os benefícios do avanço tecnológico nos países e regiões centrais; o segundo princípio diz respeito ao fato de que a

---

<sup>16</sup>O artigo 1º do GATT estabelece que: –1. Com relação às tarifas alfandegárias e taxas de qualquer tipo aplicadas sobre ou em conexão com a importação ou exportação ou impostas na transferência internacional de pagamentos por importações ou exportações, e em relação ao método de incidência de tais tarifas e taxas, e em relação a todas as regras e formalidades relacionadas à importação e exportação, e em relação a todas as questões referidas nos parágrafos 2 e 4 do Artigo III,\* qualquer vantagem, benefício, privilégio ou imunidade concedida por qualquer [Membro] a qualquer produto originado em ou destinado a qualquer outro país será conferido imediatamente e automaticamente aos produtos equivalentes originados em ou destinados aos territórios de todos os outros [Membros]. Dessa forma o objetivo desse artigo seria assegurar a igualdade de oportunidades comercial entre todos os membros da OMC (UNCTAD, 2003, p. 15).

regionalização pode ser vista como uma política de promoção industrial toda vez que expandir o mercado nacional e o comércio intra-regional; e o último corresponde à ideia de que a regionalização precisa dar atenção à coordenação dos países da região com o objetivo de se estabelecerem práticas comuns entres estes e compensar os desequilíbrios regionais.

Essa proposta de integração já havia sido fundamentada em 1950 através dos trabalhos de Prebisch que, assim como já apontado, via a industrialização por substituição de importação, somada à regionalização, como uma forma de promover o desenvolvimento dos países periféricos. Portanto, a integração regional seria essencial para enfrentar os problemas relacionados à produção em pequena escala dos mercados regionais, para a promoção do desenvolvimento industrial e para aumentar a complementaridade produtiva dos países.

A partir de 1959, a CEPAL, sob liderança de Prebisch, passou a defender a constituição de um Mercado Comum Latino-Americano. Cabe salientar, que o economista argentino fez questão de diferenciar o Mercado Comum Latino-Americano do Mercado Comum Europeu, uma vez que a ideia de construção do primeiro era resultado da própria evolução histórico-econômica latino-americana não tendo nem uma inspiração no Mercado Comum Europeu (PREBISCH, 1959, p. 19).

O objetivo de se conformar um Mercado Latino-Americano era justamente de promover o crescimento do comércio entre os países membros através da produção de escala e, assim, constituir um mercado regional competitivo. O Mercado Latino-Americano seria estabelecido através de uma liberalização seletiva e progressiva das tarifas aduaneiras sempre levando em consideração as diferenças dos países em menor desenvolvimento econômico relativo para que todos os países pudessem se beneficiar com a integração. Deste modo, PREBISCH (1959, p. 23) assinala que:

Los países de incipiente desarrollo industrial de América Latina, países pequeños y medianos que apenas están comenzando su proceso de industrialización, no tendrán que disminuir su nivel arancelario con el mismo ritmo o con la misma rapidez que los países más avanzados. [...] Esto se ha hecho con el fin de que el Mercado Común no solamente sirva para estimular la industrialización de los países ya están avanzando en este proceso, sino también para estimular la industrialización de los países pequeños.

Apesar de Chang não teorizar especificamente sobre os processos de integração regional, uma vez que o autor é especialista em desenvolvimento econômico, este também é um crítico do modelo neoliberal proposto pelas grandes potências. Para Chang (2004, p. 29-37), o livre comércio não é nem de longe a melhor forma de se promover o

desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. O autor comprova isso através de uma análise histórica sobre a estratégia do desenvolvimento, na qual constata que, ao contrário do que pregam os países centrais, estes não se tornaram desenvolvidos por meio do livre mercado, logo que este só passou a ser adotado depois da consolidação da indústria interna das grandes potências.

Primeiro, houve um levantamento de barreiras tarifárias e políticas protecionistas que fomentaram o desenvolvimento interno do Estado, o qual chegou, em alguns casos, a conceder subsídios para incentivar o crescimento tecnológico e produtivo de certos setores estratégicos. Só depois de seus produtos terem a capacidade e valor agregado suficientes para competir e ganhar o mercado internacional é que as grandes potências abriram pouco a pouco suas barreiras (CHANG, 2004, p. 29-37).

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

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

Com um pensamento semelhante à Paradiso, Puig (1986, p. 5), considera que o principal defeito da integração regional latino-americana, tanto na prática quanto na teoria, está relacionada à ênfase dada à integração econômico-comercial, baseada na concepção de um livre mercado entre nações extremamente desiguais que competem equiparadamente,

sem se levar em consideração que algumas delas já haviam passado por um processo de evolução industrial e desenvolvido expressivos grupos de pressão.

Dessa forma, o autor propõe, para a América Latina, uma integração solidária fundamentada em valores compartilhados pela região. Nesse sentido, a autonomia é entendida como um valor compartilhado entre os países latino-americanos. O autor entende que a autonomia possibilita que um país adote políticas mais justas e equilibradas e se desenvolva como melhor entender, em contrapartida, a subordinação seria um empecilho a essa possibilidade tendo em conta que o Estado limita-se à dominação das grandes potências (PUIG, 1986, p. 03).

### **1.5. Relevância de um Líder**

É comum a percepção de que existe uma –vocaçãol natural dos países e dos povos no sistema mundial. Essa vocaçãol seria determinada pela geografia ou pelo passado histórico desses povos e países. É também comum a existência de países e povos que se auto-intitulam com um –destino manifestol a ser cumprido e que permite –ignorar seus limites geográficos e projetar seu poder além de suas fronteiras, com o objetivo de conquistar, civilizar e supervisionar a história dos povos que não foram escolhidosl (FIORI, 2011, p. 30).

Todavia, não se acredita na existência de –vocaçãol natural ou –destino manifestol o que é evidenciado pela própria história do sistema mundial moderno capitalista. No entanto, ao se levar em consideração as adversidades para a consolidação de uma modelo de integração que permita a construção de um espaço econômico e social mais autônomo e desenvolvido, que seja capaz de beneficiar todos os envolvidos nesse projeto, parte-se do princípio de que talvez fosse mais fácil de alcançar esses objetivos através da existência de uma país que liderasse esse processo.

De acordo com Bandeira (2008, p. 10), esse possível líder deve possuir algumas características como –extensão territorial, população, poder econômico e militarl, tendo em vista que esses elementos de –potenciais de poderl<sup>17</sup> são o que definem a capacidade de um Estado de influenciar a política e os eventos no sistema internacional (MINGST, 2009,

---

<sup>17</sup>De acordo com Mingst (2009, p. 110), o potencial de poder de cada Estado depende, em parte, das suas fontes naturais de poder, sendo estas as três mais importantes: posição geográfica, recursos naturais e população. A autora também pontua que essas fontes naturais de poder são modificadas de acordo com a utilização e organização das fontes tangíveis e intangíveis de poder que correspondem ao desenvolvimento industrial e a imagem nacional, apoio público e liderança, respectivamente.

p. 100). Nesse sentido, o Brasil se destaca como um possível líder na região, levando em consideração todos os recursos disponíveis do país.

Para Malamud (2013, p. 238), o líder desse processo de integração deve arcar com os custos do empreendimento regional, o que autor chama de *-paymastering*!. Nessa mesma linha de pensamento, Medeiros (2008, p. 87) afirma que o país motor deve comprar cada vez mais dos países menores e, se for o caso, ter déficit comercial com seus vizinhos. Também deve possibilitar investimentos e financiamentos através do comércio, empréstimos ou mesmo transferência a fundo perdido nas economias menores. Nas palavras do autor:

En la medida que el comercio interregional si desarrolle, la expansión de las naciones menores depende en buena parte del aumento de las importaciones de lo país mayor; es su ritmo de crecimiento que induce la expansión y la diversificación del sector exportador de las economías menores. Por otro lado, en la medida en que las importaciones de fuera de la región tiendan a crecer con la expansión económica, cabe al país de mayor desarrollo financiar, por intermedio del déficit comercial o por inversiones, el déficit de los demás países con el resto del mundo (MEDEIROS, 2008, p. 87).

Severo (2015, p. 605) destaca que o Brasil, por ter abundância em recursos considerados importantes para contestar as grandes potências, torna-se muito relevante para a integração regional, pois ele não só se beneficiaria desse processo, mas também contribuiria com os países envolvidos. O Brasil, por exemplo, é um dos poucos, se não o único país da região, que dispõe de um forte Banco de desenvolvimento (BNDS), no qual os ativos ultrapassam o do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Dessa forma, o BNDES poderia conceder empréstimos para execução de obras de infra-estrutura de maneira competitiva no mercado internacional, mas sem impor uma série de condicionantes aos países da América do Sul, uma vez que o acesso a crédito para investimento em infra-estrutura é uma das dificuldades encontradas por esses países (GUIMARÃES, 2009, p. 67). Além do BNDS, há outras importantes fontes de financiamento, como o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco de Desenvolvimento de América Latina (CAF) que serão discutidos mais a fundo nos capítulos seguintes e que necessitam de maior atenção.

A integração regional, quando envolve países com posições hierárquicas distintas, ou com grandes assimetrias, pode acabar não beneficiando, ou mesmo beneficiando de forma limitada, os países menos desenvolvidos. Dessa forma, Padula (2010, p. 77) afirma que a liderança regional pode ser exercida de quatro formas basicamente:

- (i) Uma liderança expansiva e assimétrica, concentrando ganhos políticos e econômicos no líder em detrimento do desempenho político e econômico dos demais países;
- (ii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países, mas que, ainda assim, em última instância, concentre ganhos políticos e econômicos no líder, não combatendo assimetrias pré-existentes;
- (iii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países, mas que, ainda assim, trabalhe para manter sua posição privilegiada em termos de concentração regional de poderes político e econômico; podendo até combater, em grande medida, as assimetrias estruturais pré-existentes entre os países da região e o líder, sem comprometer a hierarquia regional estabelecida;
- (iv) Uma liderança cooperativa, na qual a expansão do líder impulsiona ganhos políticos e econômicos recíprocos dos países e do conjunto, reduzindo as assimetrias pré-existentes, na medida do possível.

A primeira forma de liderança regional pressupõe um projeto de integração expansionista e assimétrico que beneficia apenas o Estado relativamente mais forte. Essa liderança se dá através da busca do país líder por –maiores oportunidades de exploração e obtenção de lucros e juros para suas empresas e capitais, buscando mercados (em escala), acesso a fatores estratégicos, matérias primas e salários baratos [...] (PADULA, 2010, p. 79). Nesse sentido, o livre do mercado desempenha um papel central a favor da acumulação e da concentração de poder e riqueza do país líder. Para Padula (2010, p. 79), esse tipo de liderança assume um caráter imperialista ou subimperialista.

O Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1994, envolvendo Canadá, Estados Unidos e México, pode ser utilizado como exemplo dessa forma de liderança que também pode ser chamada de –integração desintegradora. Esse tratado se caracteriza pelo predomínio da concepção liberal e tem como principal objetivo a dimensão comercial e a formação de áreas de livre comércio com economias marcadas por profundas assimetrias como é o caso do México em relação aos demais. Em um estudo intitulado –El TLCAN<sup>18</sup> ayudó a México? Una valoración tras 20 años os autores Weisbrot, Lefebvre e Sammut (2014, p. 2) buscaram verificar se o NAFTA, assim como sugerido, teria impulsionado o crescimento da economia mexicana através de um estudo comparado sobre o desenvolvimento do México nos últimos 20 anos com seu desempenho do passado.

Todavia, o que foi constatado pelos autores é que esse acordo comercial, sem dúvidas, é umas das variáveis que explicam o débil desempenho econômico mexicano. Do período de 1994, quando o tratado entrou em vigor, até 2013, o PIB per capita do México cresceu apenas 19% o que resulta em uma taxa média de crescimento anual de 0,9%, considerada muito baixa para um país em desenvolvimento. Ao se comparar a taxa média

---

<sup>18</sup>Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

de crescimento do México com o resto dos países da América Latina, o país se encontrava na 18ª posição de 20 países. Sendo que, anteriormente à adesão ao NAFTA, a taxa de crescimento da economia mexicana era comparável ao crescimento de toda América Latina (WEISBROT, LEFEBVRE; SAMMUT, 2014, p. 2).

Os autores ainda ressaltam que, da década de 1980 a 2000, houve uma retração da economia latino-americana de maneira geral devido à má gestão da crise dos primeiros anos de 1980 e à adoção das políticas neoliberais. No entanto, a maioria dos países latino-americanos recuperou a taxa de crescimento médio anual no século XXI, com a exceção do México que não compartilhou dessa recuperação. Assim, como seria de se esperar, a economia mexicana não conseguiu avançar na redução da pobreza e tampouco na redução do desemprego no país (WEISBROT, LEFEBVRE; SAMMUT, 2014, p. 5). Nesse sentido, a proposta de integração assimétrica, visando apenas à liberalização do comércio, mostrou-se altamente prejudicial ao México.

Na segunda forma de liderança, o líder, além do seu poder político, militar e econômico, pode exercer uma liderança intelectual e moral<sup>19</sup> através do discurso de ser portador de interesses gerais de toda comunidade internacional, o que implica ter que fazer algumas concessões ou compromissos que beneficie outros países para manter esse –statusl. Padula (2010, p. 81), traz essa ideia para o âmbito regional e acaba denominando-a de liderança hegemônica assimétrica uma vez que, mesmo que esta, em certa medida, favoreça os demais países, acaba concentrando os ganhos e não reduzindo as assimetrias. Já quando esse líder, além dos elementos citados acima, propõe a redução das assimetrias, mas trabalha para manter a estrutura da liderança regional, o autor chama de –liderança hegemônica positiva e considera que esta seja mais viável do que a forma cooperativa, logo que reuniria os interesses políticos do Estado líder e dos outros países da região em prol da integração.

A quarta forma de liderar o processo de integração regional pode ser entendida como uma liderança político-estratégica, uma vez que busca a promoção de ganhos conjuntos aos países envolvidos e se preocupa em reduzir as assimetrias existentes entre estes. Essa forma de liderança pressupõe que o país que lidere esse processo sirva de –locomotiva para o crescimento dos demais países (PADULA, 2010, p. 81). Nesse sentido, acredita-se que esta forma de integração seja mais adequada para América do Sul, logo que tem por objetivo a construção de um projeto de integração emancipatório que não

---

<sup>19</sup>Ver Arrighi (1996).

subordine seus integrantes diante de assimetrias. No entanto, nessa forma de liderança fica posto o desafio de ir em direção contrária à -lógica hierárquica, assimétrica e concentradora do sistema internacional.



## **Capítulo 2 - Breves aspectos históricos e institucionais dos processos de integração na América- Latina**

No capítulo dois deste trabalho, para uma melhor compreensão do contexto de criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), buscou-se fazer uma descrição dos principais aspectos históricos e institucionais dos processos de integração na América Latina com ênfase nos processos sul-americanos. Como será exposto inicialmente neste capítulo, o ideal integracionista não é algo novo nas relações entre os países latino-americanos de maneira que, pelo menos desde a formação destes enquanto Estados independentes, eles buscam se integrar (BRICEÑO, 2012, p. 27; MENEZES, 2016, p. 42).

Serão apresentados, de acordo com a literatura especializada, os três grandes momentos que a integração latino-americana passou após a Segunda Guerra Mundial. Estes consistem no período do regionalismo fechado, marcado pelo pensamento desenvolvimentista da CEPAL; do regionalismo aberto, que teve sua origem histórica vinculada ao predomínio da ideologia liberal; e, por último, o período pós-liberal marcado pela ascensão de governos progressistas (CERVO, 2008, p. 67; GRANATO, 2010, p. 63; SOUZA, 2012, p. 88). No entanto, tendo em vista o atual contexto, em que há um retorno de governos conservadores na América Latina, faremos algumas considerações sobre o início dessa nova fase dos processos de integração na região e os retrocessos que esta implica para o aprofundamento desses processos.

Também discorreremos sobre o tema da globalização e regionalismo considerados de grande importância para entendimento de como os Estados latino-americanos foram conduzidos a adotar uma série de medidas neoliberalizantes através de um discurso, por parte de economias centrais, de que esse processo levaria à distribuição de renda global e promoveria assim o bem-estar e a propriedade para todos. Tal discurso foi desacreditado após a adoção dessas medidas terem causado efeito contrário ao discurso, aumentando a pobreza no mundo.

Posteriormente são desenvolvidos, de maneira mais detalhada, os aspectos da história, da constituição e das assimetrias do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), uma vez que o (FOCEM) é uma iniciativa que corresponde a uma política do organismo. Ainda ao abordarmos o MERCOSUL, propomos uma reflexão sobre duas formas distintas de

pensar o organismo, sendo a primeira de maneira ideal, e a outra de um MERCOSUL possível. O MERCOSUL ideal tem como referência a União Europeia, já o MERCOSUL possível parte de uma perspectiva da realidade sul-americana e das conquistas obtidas desde a consolidação do bloco (FERRER, 2007, p. 147).

## **2.1. Integração Regional: Um tema antigo para a América Latina**

De acordo com Briceño (2012, p. 27), a ideia de integração regional não é algo novo para a América Latina. Desde meados do século XIX, os Estados latino-americanos recém-independentes já concebiam a integração regional como uma forma de se proteger de ameaças externas. Para o autor a partir dessa época a integração tem sido um processo contínuo na América Latina, marcado por etapas em que ora prevalece a ideia de autonomia política, ora de desenvolvimento econômico.

Para o autor apesar do predomínio de um dos pensamentos em um dado período histórico, ambos então intimamente interligados. Porém, a ideia de autonomia política inicia-se desde o período dos processos de independência. Vários pensadores latino-americanos como Francisco de Miranda, Simon Bolívar, José de San Martín entre outros, já concebiam a ideia de unidade regional como um elemento fundamental de ordem política que deveria se estabelecer quando alcançada suas independências (BRICEÑO, 2012, p. 27; SOUZA, 2012, p. 89).

Durante os anos de guerra de independência e boa parte do século XIX, a ideia de integração a serviço da autonomia política foi dominante. Os novos Estados hispano-americanos apesar de independentes temiam por sua segurança, assim a cooperação e a integração se converteram em alternativas para assegurar a existência dos mesmos. Os temores compartilhados em relação à Espanha e a Santa Aliança e mais tarde o expansionismo dos Estados Unidos marcaram as iniciativas integracionistas. Desse modo, várias propostas foram realizadas em diferentes momentos com intuito de promover a segurança e defesa conjunta dos países da região, a Conferência do Panamá realizada em 1826 e liderada por Simón Bolívar é considerada uma das principais reuniões que ocorreram com essa finalidade (BRICEÑO, 2012, p. 27; MENEZES, 2016, p. 42).

Todavia, apesar da iniciativa em prol de uma integração autônoma essas reuniões não alcançaram seus objetivos, a consolidação da independência dos jovens países latino-americanos, o desaparecimento dos temores de reconquista por parte das potências europeias e a inserção da região no mercado mundial como fornecedora de commodities

aos centros industriais acabaram marginalizando a integração por alguns períodos. Porém, no final do século XIX a integração voltou a ser tema da agenda política da região.

Os Estados Unidos em plena expansão econômica e necessitando de novos mercados<sup>20</sup> para a perpetuação do capital, se voltaram para América Latina. Dessa forma, o país liderou entre os anos 1889 e 1890 a Primeira Conferência Pan-americana que tinha por objetivo criar uma união aduaneira e monetária que possibilitasse um cenário favorável para o comércio pan-americano (BRICEÑO, 2012, p. 33).

Porém, a maioria dos países latino-americanos rechaçou a proposta, tendo em vista que, a união aduaneira afetaria a –soberania dos mesmos, logo que se tratava de um mecanismo de ingerência dos Estados Unidos sobre os países da região. A pretensão imperialista estadunidense gerou como resposta a consolidação de tentativas de integração entre os países latino-americanos. Estes buscavam um modelo integracionista crítico ao livre mercado, identificando-o como obstáculo para a industrialização dos países da região (BRICEÑO, 2012, p. 34).

## **2.2. Regionalismo Fechado**

É consenso entre muitos autores<sup>21</sup> que a integração latino-americana passou por três grandes momentos após a Segunda Guerra Mundial, período em que os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) emergiram como grandes potências no sistema internacional e deram início a Guerra Fria. O primeiro momento é conhecido como regionalismo fechado ou velho regionalismo e se estende até a década de 80<sup>22</sup>; já o segundo é conhecido como –regionalismo aberto ou –novo regionalismo, e se manifesta fortemente a partir da década de noventa, sob predomínio da ideologia neoliberal. Por fim, temos o período chamado de pós-liberal que se inicia após a ascensão de governos considerados progressistas e de esquerda, nos anos 2000, depois do fracasso da adoção das políticas liberalizantes.

---

<sup>20</sup>De acordo com Souza (2012, p. 92), esse expansionismo dos Estados Unidos é explicado pelo desenvolvimento do capitalismo no país. Entre 1840 e 1870 a economia estadunidense passou por uma forte expansão industrial que demandava a busca por novos mercados e fontes de matérias primas.

<sup>21</sup>Autores como Paiva & Braga (2005, p. 21); Souza (2012, p. 88) trabalham esses períodos através da perspectiva de –ondas de regionalismo. Já Cervo (2008, p. 67), utiliza a concepção de paradigmas para tratar desses momentos retratando também o regionalismo em um período anterior ao pós-guerra. Para o autor os quatro paradigmas seriam: o liberal-conservador que vai do século XIX a 1930; o desenvolvimentista que têm início em 1930 e se estende até 1989; o paradigma neoliberal (1990-2002); e o paradigma logístico. Como já demonstrado o foco deste trabalho se dá a partir do paradigma desenvolvimentista.

<sup>22</sup>Cabe destacar que apesar do consenso entre os autores sobre esses três períodos não há uma data exata que marca o início e o fim de cada um desses períodos.

O regionalismo fechado na América Latina teve como marco institucional a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) <sup>23</sup>criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. A organização foi instituída com a finalidade de contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo. O economista Raul Prebisch foi um dos teóricos responsáveis pelas ideias desenvolvidas pela instituição, que tiveram grande repercussão nas políticas econômicas adotadas pelos governos da região. No âmbito internacional também se iniciava as primeiras experiências de integração da União Europeia<sup>24</sup> que passou a servir de modelo para o resto do mundo.

Como já mencionado no Capítulo 1, Prebisch apontava que a condição de subdesenvolvimento da América Latina estava atrelada a deterioração dos termos de troca, resultado da especialização de atividades econômicas pelos países. Assim, como proposto pelas teorias liberais de Adam Smith e David Ricardo, cada país deveria se especializar na produção do que fosse relativamente mais competitivo, portanto, os países da periferia deveriam se especializar na produção de bens primários, e os países centrais na produção

---

<sup>23</sup><https://www.cepal.org/es/acerca>

<sup>24</sup>A necessidade de restauração dos países europeus no pós-guerra fez com que estes tivessem que se submeter às regras estabelecidas pelos Estados Unidos que, em tese, lhes garantiriam a segurança continental através da constituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que tinha o objetivo de formar uma frente anticomunista, e do financiamento para a reconstrução europeia com o Plano Marshall. Dessa forma, diante de um cenário de dependência, os europeus perceberam a necessidade de superar suas rivalidades e se empenharem na construção de uma Europa unida como polo de poder alternativo no sistema internacional. Nesse sentido, a reconciliação entre França e Alemanha e a ideia de unidade europeia ficaram mais viáveis de ser realizadas diante dessas circunstâncias. Com o objetivo de organizar e administrar a ajuda econômica do Plano Marshall foi criada em 1948 a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC) que se tornou um passo importante em direção a criação do bloco europeu, pois foi uma das primeiras iniciativas a envolver a maior parte dos estados europeus. Após esse evento foi conformada uma união aduaneira pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo que deu origem ao BENELUX. Porém, foi com a proposta do Ministro de Relações Exteriores da França, Robert Schumane que a Alemanha, França e qualquer outro país europeu que quisesse se unir a estes explorasse e desenvolvesse em conjunto suas fontes de carvão e aço, que no ano de 1951 foi conformada através do Tratado de Paris, a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA). Para Schumane a cooperação entre os países europeus era uma iniciativa importante para formação de uma Federação Europeia. Em 1957 com o Tratado de Roma, as negociações caminharam em direção ao estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM). De acordo com Silva (2007, pg. 6) a partir de 1981 a CEE se transformou em um polo de poder no sistema internacional e passou a aceitar a entrada de diversos países europeus, desde que estes tivessem os requisitos básicos para participarem do bloco. Porém, a integração regional foi realmente aprofundada com a Ata Única Europeia de 1987 que culminou no Tratado de Maastricht (1991), em que as comunidades europeias, a CEE, a CECA e a EURATOM, foram integradas à União Europeia. O Tratado de Maastricht fornecia as bases para uma união econômica e monetária, o que incluía a criação de uma moeda única, o euro, bem como o estabelecimento de uma união política de modo que a Comunidade Europeia passou a ser parte da União Europeia. A partir do tratado também foi redefinida as estruturas do bloco que transpassou para um caráter comunitário baseado na transferência de soberania para suas instituições e que caminhava para a consolidação de uma organização supranacional (SILVA, 2007, pg. 6).

de bens industrializados. Para essa corrente não era necessário que os países da periferia se industrializassem, uma vez que os frutos do progresso técnico seriam repartidos igualmente entre as nações.

Contudo, Prebisch argumentou que nessa estrutura, os países do Centro tenderiam à constante valorização de seus produtos, devido ao valor agregado pelo uso da tecnologia, e os países periféricos, sem acesso a tais recursos tecnológicos e voltados para a exportação primária, tenderiam a uma constante desvalorização de seus produtos no mercado internacional. Dessa forma, os países latino-americanos teriam que exportar cada vez mais produtos primários, para obter o mesmo valor de troca dos produtos industrializados. Nas palavras do economista:

O erro da premissa liberal consiste em atribuir caráter geral ao que em si mesmo é muito circunscrito. Se por coletividade se entende apenas, o conjunto dos grandes países industriais é certo que o fruto do progresso técnico se distribui, gradualmente, entre todos os grupos e classes sociais. Mas se o conceito de coletividade também se estende a periferia da economia mundial, essa generalização encobre um grave erro. As grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas nestes e naquela, e as notórias discrepâncias entre suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a margem de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade (PREBISCH, 2000, p. 48-49).

Dessa forma, a CEPAL propôs a industrialização por substituição de importações das economias latino-americanas, vinculada com o fomento da integração regional como forma de promover o desenvolvimento e superar a constante deterioração dos termos de troca. Como os mercados nacionais dos Estados latino-americanos eram pequenos e não dispunham de tecnologias mais sofisticadas para a produção de bens, a integração regional permitiria uma produção em escala, tornando os produtos latino-americanos competitivos em âmbito global.

Isto posto, o pensamento cepalino influenciou na constituição de várias iniciativas de integração na América Latina, no período do regionalismo fechado. Em 1960 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), através da assinatura do Tratado de Montevideu. A ALALC tinha o objetivo de criar uma zona de livre comércio, em um período que não fosse superior a 12 anos, até constituir um mercado comum latino-americano. Os países que conformavam inicialmente a ALALC eram: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (GRANATO, 2010, p. 63).

No entanto, a ALALC fracassou em seus objetivos, sendo substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) uma iniciativa de integração bem

menos ambiciosa que a anterior. De acordo com Silva e Costa (2013, p. 201), a ALADI fracassou principalmente devido às assimetrias econômicas e a baixa relação comercial entre os membros do bloco naquele período. Para Granato (2010, p. 63):

Simbolicamente, a iniciativa ALALC significou um hiato histórico ao propor um objetivo de unidade regional, que colocava fim a um longo ciclo desencontros e fragmentação. Entretanto, em vias de fato, a iniciativa fracassaria como consequência do caráter competitivo dos países; das tendências ao protecionismo comercial; da ausência de um tratamento especial e diferenciado para os países com menor desenvolvimento relativo, em meio ao programa de liberalização; da ausência de incentivos para a cooperação industrial, econômica, política, no contexto de busca por um desenvolvimento nacional autárquico; e da competição estratégico militar em nível sub-regional.

A ALADI apesar de ter a mesma estrutura institucional da ALALC acabou flexibilizando suas metas comerciais, ao invés de uma grande área de livre comércio latino-americano, o organismo prevê -acordos de complementação econômica de caráter reduzido (GRANATO, 2010, p. 64). Entretanto, a ALADI ainda visa o estabelecimento de maneira gradual e progressiva de um mercado comum latino-americano. Atualmente a iniciativa é composta por treze países da região, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Além da ALALC, ainda na década de 60, foi criado o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o Pacto Andino em 1969, que na década de 90 se transformaria na Comunidade Andina das Nações (CAN). Essas duas instituições de integração regional buscavam criar um mercado comum regional, com livre circulação de bens e capital entre os países. Já na década de 70 surgiram iniciativas como a Comunidade do Caribe (CARICOM)<sup>25</sup>, fundada em 1973, e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)<sup>26</sup>, criado em 1975.

Apesar da criação de todas essas iniciativas em prol da integração regional, esta pouca avançou nesse período. Para Granato (2010, p. 64), a integração no regionalismo fechado foi modesta incrementando pouco o comércio regional, e não conseguindo alcançar o objetivo de integrar as economias da região. De acordo com o autor, isso resultou da falta de visão compartilhada de coordenação de políticas, bem como a priorização de projetos nacionais de industrialização individuais e a desconfiança mútua dos governos ditatoriais na região. Além disso, na década de 80 os países latino-

---

<sup>25</sup>O CARICOM é um bloco de cooperação econômica e política entre os países caribenhos que se baseia em quatro pilares principalmente: a coordenação da política exterior; a integração econômica; o desenvolvimento humano e social; e a segurança.

<sup>26</sup>A SELA é um organismo intergovernamental com a finalidade de promover e coordenar estratégias relacionadas com a economia latino-americana e caribenha e impulsionar a cooperação e integração entre esses países (SELA, 2018).

americanos passaram por um período de crise<sup>27</sup> e recessão, que somado a ideologia neoliberal, contribuiu para o encerramento dessa primeira –onda de integração.

### **2.3. Regionalismo Aberto**

A partir de meados da década de 80 inicia-se uma nova fase do regionalismo, que é chamado por muitos autores de regionalismo aberto. Esse período se caracteriza pelo forte predomínio do pensamento neoliberal. Este começou a se desenvolver nos anos de 1940, como uma reação à supremacia das ideias keynesianas, tanto no espaço acadêmico, quanto na gestão da vida política e econômica, e teve como precursores autores como: Milton Friedman, Frederick Von Hayek e Ludwig Von Mises. Essas ideias neoliberais passaram a ganhar força a partir da década de 1960/1970 no âmbito acadêmico, mas, foi com o fim da Guerra Fria e a vitória dos Estados Unidos sob a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que de fato se consolidaram (FIORI, 1997, p. 217).

O declínio do bloco socialista significou o fim da única potência capaz de se opor à ordem capitalista, e também representou a universalização dos princípios liberais<sup>28</sup>, no discurso o compartilhamento desses valores levaria a substituição do conflito pela cooperação, que conseqüentemente levaria a paz no sistema internacional. Em 1989, Francis Fukuyama chegou a declarar o fim da própria história<sup>29</sup>, essa visão anunciava o início de uma –nova ordem mundial. Todavia, esse quadro de formação de uma nova era e

---

<sup>27</sup>Os Estados latino-americanos que durante o período dos regimes ditatoriais haviam realizado grandes empréstimos para financiar seus projetos de desenvolvimento a juros baixíssimos entraram em uma profunda crise econômica com a mudança de postura dos Estados Unidos. Este, com intuito de recompor sua economia e torná-la mais competitiva puseram fim ao Sistema Bretton Woods, abandonando a convertibilidade do dólar em ouro em 1971(OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008, p. 207). O abandono do Sistema Monetário Internacional de forma unilateral por parte dos Estados Unidos permitiu que em 1979 o país desse o primeiro passo em direção à retomada de sua hegemonia que dava sinais de decadência no início da década de 70. O novo presidente do Federal Reserve Bank (FED), Paul Volcker comunicou uma drástica mudança na política econômica do banco, através do aumento sem precedentes da taxa de juros fazendo com que as mesmas chegassem a atingir mais de 20%. A adoção dessas medidas resultou no dólar como a moeda mais forte do mundo, porém também gerou uma queda brusca no nível de atividade econômica estadunidense chegando à estagnação e aumentando o desemprego em mais de 10% (TAVARES, 1985, p. 6). Essa política não afetou apenas os EUA, logo que as instituições financeiras encontravam-se interligadas através do mercado mundial de moedas, transferindo assim, as altas taxas de juros para outros países mergulhando o mundo em uma recessão (MOFFITTI, 1991, p. 195). Em meio a esse contexto de crise em 1982, o México foi o primeiro Estado a declarar a moratória da dívida externa, logo em seguida outros países da América Latina fizeram o mesmo.

<sup>28</sup>Democracia, livre-mercado, propriedade privada, liberdade individual etc.

<sup>29</sup>Para Fukuyama a história entendida enquanto disputa –ideológica e concreta entre modelos alternativos teria chegado ao fim em 1989 devido ao desaparecimento do desafio do representado pelo comunismo ao Ocidente (PECEQUILO, 2010, p. 38).

de estabilidade, não se concretizou, de maneira que, conflitos de todas as ordens<sup>30</sup> tornaram-se recorrentes novamente (ARRIGHI, 1996, p. 13; PECEQUILO, 2010, p. 38).

O triunfo da –economia de mercado| sobre o Estado intervencionista propiciou um cenário, em que os países da América Latina passaram a ver no discurso neoliberal, a saída para seus problemas econômicos. De acordo com Menezes (2011, p. 37), os governos daquele período para serem modernos ou representarem novos tempos, deveriam adotar uma série de normativas de cunho neoliberal, dentre as quais, estavam a abertura econômica, liberdade dos mercados, desregulamentação financeira, flexibilização das relações de trabalho e privatização das empresas estatais. Esses preceitos neoliberais foram materializados quando o Instituto Internacional de Economia com o apoio do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI), de agências econômicas do governo dos Estados Unidos e de empresas transnacionais elaboraram o –Consenso de Washington| em 1989 (BANDEIRA, 2002, p.134).

O Consenso de Washington assinalava que os países que não adotassem essas medidas ficariam isolados do mundo, e não receberiam os benefícios da globalização<sup>31</sup> (SOUZA, 2009, pg. 171). No entanto, essas reformas econômicas se baseavam nos interesses dos países e organismos que as elaboraram, e não nas reais necessidades dos Estados latino-americanos. Nesse sentido, Menezes (2011, p. 55), pontua que esse documento –visava na verdade desregulamentar as economias latino-americanas para servir ao fluxo livre de capital dos países centrais, e não retratava tecnicamente a realidade das economias da região, no objetivo de resguardar interesses das economias centrais|. O diplomata Paulo Nogueira Batista (1994, p. 40) também com um olhar crítico sobre esse documento afirma que:

O Consenso de Washington, além de contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral, contém como pudemos apreciar, várias incongruências nos seus próprios termos. Revela-se especialmente inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso Brasil já substancialmente industrializado quanto para um pequeno Uruguai e Bolívia ainda em fase pré-industrial.

A adoção dessas medidas pelos países latino-americanos se deu mais por consenso, dada à conjuntura internacional, do que por pressão econômica direta, apesar dessa questão

---

<sup>30</sup>Sociais, étnicos, políticos, estratégicos e religiosos.

<sup>31</sup>Esse tema será desenvolvido na seção seguinte.



estar como pano de fundo de persuasão. De acordo com Menezes (2011, p. 56), esta seria uma versão mais sofisticada e sutil quando comparada às antigas políticas colonialistas de “*open-door*”, na qual ocorriam maiores constrangimentos ou mesmo o uso da força. O autor ainda ressalta que, os Estados da América Latina se submeteram a essas regras através de compromissos formais assinados no plano internacional, demonstrando o papel dos tratados, enquanto instrumentos de –legalização de regras| a serem adotadas por esses países.

É nesse contexto de regionalismo aberto que sob a pressão do governo estadunidense foram iniciadas as negociações da rodada do Uruguai<sup>32</sup>, e este adotou uma série de acordos bilaterais de livre mercado. É nesse período também, que os EUA constituíram uma área de livre comércio com Canadá e México que deu origem ao NAFTA, e também se empenharam na criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>33</sup> que reuniria todos os países da América com exceção de Cuba.

De acordo com Bandeira (2002, p.136), o governo estadunidense buscava com esses acordos aumentar o livre comércio mundial, reduzir o déficit da sua balança comercial, através da abertura de outros mercados, aumentar ainda mais a suas exportações para os países da América Latina, sem ter que se preocupar em negociar com seus governos, logo que a ALCA permitiria –a livre mobilidade de bens e fatores de produção (exceto força de trabalho)|. Em consonância a isso, os Estados Unidos poderiam restringir o acesso ao seu mercado utilizando de pretextos tais como competição desleal, ricos sanitários, segurança nacional, entre outros.

A própria CEPAL, a partir dos anos de 1990 rompeu com sua linha histórica de pensamento, e reformulou a estratégia de integração regional, dando ênfase ao livre comércio. Desse modo Corazza (2006, p. 15), afirma que –com o regionalismo aberto a CEPAL que anteriormente propunha o crescimento para –dentro| passa a adequar-se as exigências –de fora|, operando em favor de uma economia aberta e livre de qualquer restrição|. Nesse cenário, o Estado que outrora, tinha um papel central na promoção do desenvolvimento, passa a ter a simples função de promover a abertura de suas economias.

---

<sup>32</sup>A Rodada do Uruguai (1986) foi à oitava reunião de negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que tinha por objetivo eliminar gradualmente tarifas e outras barreiras do comércio mundial (FONSECA, 2007, p. 34).

<sup>33</sup>A ALCA foi um projeto de integração econômica, encabeçado pelos Estados Unidos que tinha por objetivo a formação de uma área de livre comércio entre todos os países do continente americano. A proposta foi rechaçada pelos países latino-americanos que interpretavam a iniciativa como um projeto expansionista estadunidense que subordinava as economias latino-americanas ao país.

A nível de América de América Latina alguns dos processos de integração regional que surgiram sob o marco do regionalismo aberto e foram influenciados por este foram: a CARICOM que inicia o processo de conformação de um mercado único em 1989; o MCCA que se converte em Sistema da Integração Centro-Americana, entre 1991 e 1993; o Pacto Andino que é reativado em 1991, e se converte na CAN em 1996); e o MERCOSUL que é estabelecido em 1991.

Assim como a CEPAL, o BID teve um papel importante na defesa do -novo regionalismo e na liberalização das economias. Em um estudo intitulado: *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin American*, em 2002 o BID avaliava as principais iniciativas do regionalismo aberto na década de 1990, e pontuava que o regionalismo latino-americano necessitava incluir temas e objetivos que ultrapassassem o tema comercialista, dando um caráter mais atrativo para a integração, porém, mantinha sua essência economicista (GRANATO, 2010, p. 66). De acordo com o documento de apresentação do -novo regionalismo do BID (2002, p. 2):

[...] as iniciativas de integração regional representam uma terceira teia de reformas de políticas, das quais objetivam completar e reforçar a liberalização unilateral e multilateral empreendidas como parte do processo de reforma estrutural em plena marcha desde o meio dos anos de 1980. Nesta concepção, a integração regional é uma parte integrante do próprio processo de reforma estrutural.

#### **2.4. O debate em torno da globalização e do regionalismo**

A globalização é um fenômeno que tem sido analisado e debatido em diversas áreas do conhecimento, mas não existe um consenso quanto à definição do termo ou quanto ao seu marco inicial<sup>34</sup> (SARFATI, 2005, p. 317). Todavia, o processo de globalização, que nos referimos, é o que está associado à Terceira Revolução Industrial<sup>35</sup>, e à -transnacionalização das relações econômicas, sociais políticas e culturais (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 2). Essas transformações chegaram a repercutir nas formas tradicionais de poder e de soberania. Dessa forma, começaram a surgir interpretações de que a universalização dos valores e princípios liberais e a abertura de fronteiras levariam a perda de soberania dos Estados (PECEQUILO, 2010, p. 51).

---

<sup>34</sup>De acordo com Lima e Coutinho a origem da globalização refere-se ao início do capitalismo.

<sup>35</sup>Entre o final da década de 80 e início dos anos de 1990 devido a grandes inovações tecnológicas ocorreram mudanças significativas na forma de produção, nas relações de trabalho, estruturação das empresas, etc. (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 2).

Contudo, apesar do mundo se tornar mais conectado e interdependente com a globalização, esta não acabou com o poder dos Estados. Nesse sentido, Osório (2014 p. 175), destaca que o capitalismo sempre precisou do Estado para se reproduzir e expandir por razões, tanto políticas, como econômicas. Dentre essas razões, o autor evidencia a necessidade da –manutenção de uma –ordeml e de uma –paz sociall dentro das fronteiras estabelecidas, capaz de submeter o trabalho às condições exigidas pelo capitall. Sendo que essa função não pode ser desenvolvida por nenhuma grande multinacional, apenas pelo Estado.

Apesar desse processo abarcar diferentes áreas, a globalização econômica é a mais visível. No âmbito econômico, a globalização é entendida como um processo em que diferentes países do mundo se integram por meio de um sistema comum de fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, concorrência dos mercados e uma lógica econômica de produção em escala mundial (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 2). Segundo Cervo e Bueno (2002, p. 455), a globalização:

Engendrou nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela convergência de processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados. Essa tendência histórica deparou-se, entretanto com duas outras: a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia.

De acordo com Souza (2009, p. 169), foi a partir dos anos de 1990 que a concepção de que a economia mundial estava passando por um processo de globalização, começou a ser difundida. Os Estados Unidos, nesse período, buscando aumentar o crescimento de sua economia, que se encontrava estagnados desde a crise de 1970, disseminou o ideário neoliberal, propondo o mínimo de intervenção do Estado na economia. Para Fiori (1997, p. 218), a força que realmente promoveu e expandiu as novas ideias liberais, não resultou da sua capacidade lógica ou sua validação científica, mas sim do –movimento real do capitalismo na direção de uma desregulamentação crescente e de uma globalização de natureza basicamente financeiral.

Segundo os novos liberais, a globalização exigia que as relações econômicas fossem reguladas pelo mercado, pois esse processo levaria à distribuição de renda global e promoveria assim o bem-estar e a propriedade para todos (SOUZA, 2009, p. 122; KREGEL, 1996, p.30). Porém, essa interpretação não dá atenção para o fato de que a riqueza dos países centrais está diretamente ligada à pobreza dos países da periferia. Dessa forma, a versão sobre os benefícios da globalização seria contraditória, pois –eliminaria

exatamente o fator de desigualdade que permite o crescimento global (KREGEL, 1996, p. 29).

O conceito de globalização começou a ser questionado, assim como a capacidade das forças do mercado de promoverem o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o processo de globalização passou a ser visto como algo negativo por perspectivas críticas, logo que, esse fenômeno seria responsável pelo baixo crescimento das economias da periferia em contraposição ao crescimento das economias centrais, pelo aumento da concentração de riqueza, renda e do aumento da pobreza no mundo. Essas ideias foram reforçadas com os resultados obtidos na década de 1990, quando se teve a menor taxa de crescimento mundial e maior concentração de riqueza e renda, desde a Segunda Guerra Mundial (SOUZA, 2008, p. 172).

O debate sobre os processos de globalização e regionalização giram em torno do fato desses fenômenos serem complementares ou opostos. A hipótese sobre a complementaridade está relacionada ao fato de que a regionalização parte de princípios similares ao discurso da globalização, no sentido de abrir fronteiras que permitam a livre circulação de bens e compartilhamento de valores comuns, sobre temas políticos, econômicos, sociais e culturais.

Já a hipótese antagônica trabalha com a ideia de que se a regionalização implica a relativização de fronteiras em determinados espaços geográficos [...], a mesma pode gerar isolamento e proteção destes mesmos espaços (PECEQUILO, 2010, p. 51). Nesse sentido, os blocos regionais poderiam abrir suas fronteiras internas para os países membros do esquema de integração, e adotar práticas protecionistas para com o resto do mundo. Nesse viés Wiesebron (2008, p. 113) pontua que:

Antes de 1989, o regionalismo aconteceu num mundo mais protecionista e entre países vizinhos e com um desenvolvimento econômico mais ou menos semelhante. Após 1989, com a introdução de uma liberalização quase generalizada, mercados (mais) abertos, seja como política autônoma, seja como resultado da imposição do Consenso de Washington, os processos de regionalismo parecem se multiplicar a uma velocidade enorme, e inúmeros tipos de processos de integração regional se desenvolveram desde então e estão se desenvolvendo. No confronto com a globalização, governos começaram a considerar a integração como uma forma de fortalecer a posição das suas nações dentro da nova ordem global.

Para Pecequilo (2010, p. 53), os dois fenômenos têm caminhado juntos com os blocos regionais, alternando entre formas de proteção e de abertura ao mundo. A autora ainda pontua que para países como os Estados Unidos, o regionalismo se tornou uma forma a mais de exercer poder, por meio de iniciativas como o NAFTA e a ALCA. Já para

os países médios e pequenos, a integração teria se tornado um instrumento de resistência aos processos de globalização.

É importante destacar que, apesar dos países da periferia comprarem o discurso dos países centrais, de que integração no período do regionalismo aberto seria uma maneira destes, se protegerem e se tornarem mais competitivos economicamente no mundo globalizado<sup>36</sup>, na prática esse discurso era altamente demagógico. Tendo em vista, que com as reformas neoliberalizantes, os Estados periféricos ao invés de protegerem suas economias, as deixavam mais vulneráveis, a mercê das forças do mercado global intensificando ainda mais os impactos negativos desses processos. Deste modo, a integração regional enquanto uma estratégia de proteção dos Estados latino-americanos aos processos de globalização, só ocorreu de fato, após os anos 2000, com iniciativas como o MERCOSUL, depois da sua reformulação, a ALBA e a UNASUL.

---

<sup>36</sup>A globalização diminuiria a —capacidade dos Estados de individualmente formularem políticas e regularem os mercados (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 3). Dessa forma, o regionalismo seria postura reativa a esse contexto, pois permitiria uma competição global mais eficaz, logo que com a abertura comercial, a livre circulação de capitais e serviços em escala mundial acirrava as disputas comerciais entres empresas e países.

## 2.5. O regionalismo pós-liberal na América do Sul

Como já mencionado, no final da década de 90 o modelo neoliberal se mostrou incapaz de produzir um mundo mais homogêneo, em que riqueza e renda seriam universalizadas. Ao contrário do prometido, as reformas liberalizantes propiciaram um cenário de estagnação e crise econômica, piorando ainda mais a situação dos países latino-americanos. Tão logo, a frustração com essas promessas permitiram a ascensão de governos na região, considerados progressistas e de esquerda<sup>37</sup>, a partir dos anos 2000.

De acordo com Granato (2010, p. 67), essas mudanças foram resultados de mobilizações sociais e de processos eleitorais que questionaram os ditames neoliberais e propuseram a revisão do papel do Estado na economia, e da sua função enquanto promotor do desenvolvimento e distribuidor do bem-estar social. Nesse sentido, Sanahuja (2009, p.44), corrobora para essa percepção ao afirmar que o regionalismo pós-liberal:

[...] se caracteriza por un predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas con el ‘\_Consenso de Washington’, que han dado más importancia al papel de un Estado ‘\_neodesarrollista’, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura, y a la cooperación Sur-Sur (SANAHUJA, p. 44).

Os autores Veigas e Ríos (2007, p. 20) também pontuam que nesse período a integração não só foi direcionada para outros temas como as questões políticas, culturais e sociais dando menos ênfase a dimensão comercial, como também deixou de priorizar os –agentes econômicos privados, para atribuir aos Estados e aos –movimentos sociais papel *protagónico* no processo da integração. É nesse contexto, que o MERCOSUL foi reestruturado e foram lançadas propostas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que a princípio era denominada de Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA).

A ALBA foi uma iniciativa de integração, criada em dezembro de 2004, em Cuba e encabeçada pelos Presidentes Fidel Castro e Hugo Chaves, e que se constitui enquanto um projeto alternativo, a ALCA. Essa iniciativa pretendia construir uma nova –geopolítica internacionall, baseada em um mundo multipolar em contraposição a hegemonia estadunidense, e a qualquer manifestação de poder unipolar no sistema internacional. Além disso, a proposta bolivariana tinha por objetivo a construção de um bloco de poder sul-

---

<sup>37</sup>A —virada à esquerda é marcada pela ascensão do presidente Hugo Chávez na Venezuela (1998); Luis Inácio Lula da Silva no Brasil (2002); Néstor Kirchner na Argentina (2003); Tabaré Vázquez no Uruguai (2004); Evo Morales na Bolívia (2005); Rafael Correa no Equador (2006); e Fernando Lugo no Paraguai (2008).

americano, instituída no princípio de soberania e dando ênfase as relações sul-sul com a Ásia e a África (SANAHUJA, 2009, p. 44).

E por fim, a ALBA também pretendia promover uma –integração alternativa que superasse a visão neoliberal de integração que atendia apenas aos interesses das burguesias nacionais e das empresas transnacionais, e promovesse um comércio justo com a eliminação das assimetrias, por meio dos princípios de cooperação, complementaridade, solidariedade, reciprocidade e respeito à soberania de cada país. Conforme Sanahuja (2009, p. 28), a ALBA além da proposta integracionista, constituiu um marco de cooperação sul-sul baseado na afinidade ideológica.

Desta feita, o autor evidencia seis eixos de cooperação da organização: o energético, fundamentado no Petrocaribe e outros acordos comerciais; o social, sustentado principalmente, por médicos cubanos na Venezuela e na Bolívia; a alfabetização e cooperação cultural e esportiva; o econômico, que promove complementaridade por meio do comércio de compensação, da criação de empresas mistas e empresas –*grannacionales*], isto é, empresas dos sócios da ALBA que são integradas produtivamente, e cuja produção se destina ao mercado intra-ALBA; a infraestrutura, principalmente ligada à energia; o eixo de comunicações, através da TELESUR; e o financeiro, por intermédio do Fundo ALBA e Banco da ALBA (SANAHUJA, 2009, p. 29).

A Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA ou CSN) foi constituída através da formulação da –Declaração de Cuzcol na terceira reunião de Presidentes da América do Sul, realizada no Peru, em dezembro de 2004. A CASA era integrada pelos países do MERCOSUL, da Comunidade Andina, pelo Chile, Guiana e Suriname. Após a criação da instituição, os países se reuniram em Brasília, em setembro de 2005, para definir uma agenda de prioridades políticas e econômicas. Essa agenda foi elaborada a partir dos seguintes temas: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão; justiça e inclusão sociais; telecomunicações (VEIGA e RÍOS, 2007, p. 21).

Em 2007, por meio do documento –Decisões do Diálogo político entre chefes de Estado e de governo] realizado na Venezuela foi decidido que a CASA passaria a ser denominada de União Sul-Americana das Nações – UNASUL, e constaria com uma Secretaria permanente, que seria sediada em Quito no Equador. No tratado constitutivo da UNASUL, os Estados-Partes decidiram dotar a organização de personalidade jurídica internacional. Este tratado também estabelece os principais objetivos da instituição:

[...] construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito 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, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 2).

No que se refere ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), tendo em vista que o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) objeto de estudo deste trabalho é uma iniciativa que corresponde uma política do organismo, nos dedicaremos a discorrer de maneira um pouco mais detalhada sobre aspectos históricos e institucionais do mesmo.

## **2.6. MERCOSUL: Institucionalidade e assimetrias**

Apesar do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ter sido criado no marco do neoliberalismo, o primeiro passo em direção a sua formação, foi inicialmente liderado pelo presidente brasileiro, José Sarney e pelo presidente argentino, Raul Alfonsín. Estes assinaram em 1985 a Declaração de Iguazu, que dava ênfase ao retorno da democracia de ambos os países, e a possibilidade de solucionar conjuntamente a crise econômica que assolava a região, permitindo assim uma inserção conjunta à nova Ordem Mundial (KAN, 2013, p. 169).

Sendo assim, pode-se destacar que na primeira etapa de criação do MERCOSUL, este não possuía um caráter apenas comercialista, mas pensava uma integração mais profunda e de longo prazo. Houve também outros acordos como a Ata para Integração Argentino-Brasileira de 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (PICAB) de 1988, que estabelecia um prazo de dez anos para consolidação de um mercado comum, com o objetivo de harmonizar e coordenar as políticas monetária, cambial, fiscal, agrícola e industrial (KAN, 2013, p. 170).

Entretanto, em 1990 com a assinatura da Ata de Buenos Aires<sup>38</sup> entre Argentina e Brasil houve uma mudança nos objetivos propostos em detrimento às novas políticas de abertura econômica e reforma aduaneira propostas pelos presidentes Carlos Menem (1989-1999) e Fernando Collor de Melo (1990-1992). Estes reduziram o prazo para criação de um Mercado Comum de dez para quatro anos. A Ata de Buenos Aires apesar de dar sequência a acordos anteriores estava agora influenciada pelo ideário neoliberal. Nesse

---

<sup>38</sup>A Ata de Buenos Aires foi responsável por criar o Grupo Mercado Comum (GMC) e o encarregou de constituir o projeto de formação de um Mercado Comum.



contexto, foram realizadas as primeiras privatizações de empresas e serviços públicos, ajustes dos gastos do Estado, adoção de medidas comerciais que aprofundavam a abertura econômica e o realinhamento da política internacional.

É nesse cenário que em 1991, o MERCOSUL foi formalmente instituído, através da assinatura do Tratado de Asunción. No tratado foi definida a estrutura institucional provisória do organismo, este contaria com um Conselho do Mercado Comum (CMC), um grupo do Mercado Comum (GMC) e uma secretaria administrativa. A sua estrutura definitiva se consolidaria em 1994 por meio do Protocolo de Ouro Preto, que entrou em vigor em 1995. Desde então as instituições do MERCOSUL passaram a estar agrupadas em dois grandes grupos (SILVA; COSTA, 2013, p. 205).

No primeiro grupo estão as instituições com poder decisório e executor, que são compostas pelo Conselho Mercado Comum (CMC), pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão de Comércio do MERCOSUL. Já o segundo grupo diz respeito às instituições consultiva, arbitral e de assessoria técnica administrativa, que são compostas pelo Parlamento do MERCOSUL, Fórum Consultivo Econômico-Social, Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, Secretaria do MERCOSUL, Tribunal Administrativo-Laboral do MERCOSUL e o Centro de Promoção do Estado de Direito (SILVA; COSTA, 2013, p. 206).

Assim, como vários blocos<sup>39</sup> econômicos de integração regional, o MERCOSUL faz parte de um movimento que tem como inspiração a formação da União Europeia, que atualmente possui um dos modelos mais complexos de integração envolvendo instâncias supranacionais e um ordenamento jurídico comunitário<sup>40</sup> (SILVA; COSTA, 2013, p. 206). Tendo as etapas de integração econômica da União Europeia<sup>41</sup> como modelo, o MERCOSUL de uma zona de livre comércio entre seus membros, se transformou em uma união aduaneira com a finalidade de se transformar a longo prazo em um mercado comum.

Apesar disso, a instituição é considerada uma união aduaneira incompleta por não conseguir atingir os objetivos definidos como necessários para se avançar nessa etapa. Segundo Malamud (2012, p. 19), o MERCOSUL para criar um mercado comum e uma união econômica, precisará mais cedo ou mais tarde, da consolidação de instituições

---

<sup>39</sup>UA (União Africana), CARICOM (Comunidade do Caribe), ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), etc.

<sup>40</sup>Direito da União Europeia.

<sup>41</sup>Criação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira, um Mercado Comum que por fim caminharia em direção da consolidação de uma união monetária e econômica.

regionais, o que para o autor o organismo ainda não conseguiu construir, uma vez que seu processo decisório se dá através de mecanismos, exclusivamente, intergovernamentais.

Nessa lógica, segundo Ferrer (2007, p. 147), existem duas formas distintas de se pensar o MERCOSUL. A primeira consiste em um MERCOSUL ideal, e a outra em um MERCOSUL possível. O MERCOSUL ideal tem como referência a União Europeia. Partindo dessa perspectiva, o MERCOSUL já teria fracassado por não ter conseguido cumprir os requisitos necessários para se tornar um Mercado Comum. Porém, segundo o autor, a partir da perspectiva do MERCOSUL possível, as conclusões são distintas.

Nesse sentido, o autor compara a situação do MERCOSUL no período de regionalismo pós-liberal com a época em que a iniciativa foi constituída. E ainda assinala que o MERCOSUL é um espaço de profundas assimetrias. No que diz respeito à primeira questão o autor ressalta que, desde a construção do MERCOSUL obteve-se um crescimento significativo no comércio intra-regional e extra-regional, os países passaram a convergir suas opiniões sobre vários temas como, por exemplo, a adoção da posição conjunta contrária a ALCA.

Ademais, também se logrou solucionar definitivamente, antigas rivalidades entre o Brasil e a Argentina, e permitiu que os países integrantes do bloco buscassem construir uma infraestrutura de transporte e energética compartilhada. Para o autor, esses avanços devem ser considerados, ao marcar uma diferença com a situação anterior à existência do organismo (FERRER, 2007, p. 148). Já no que concerne a segunda questão, o autor evidencia as dificuldades para se avançar nos processos de integração, tendo em vista as assimetrias existentes entre os países membros do bloco. De acordo com Souza; Oliveira; Gonçalves (2010, p. 7):

Tais assimetrias podem ser classificadas como *assimetrias estruturais*, que se originam de discrepâncias quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso a infraestrutura regional, qualidade institucional, nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as *assimetrias políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre políticas e as instituições por eles adotadas.

As assimetrias comprometem profundamente o avanço da integração regional, logo que, quando existem diferenças estruturais muito grandes entre os integrantes de um bloco como é o caso do MERCOSUL, a existência de ganhos mútuos nesse processo se torna limitada. De maneira que tendem a aumentar as diferenças entre os países, contribuindo para a insatisfação das nações menores. Isto posto, essas diferenças devem ser

compensadas através de políticas regionais, para se obter avanços nos processos de integração regional.

Para Ferrer (2007, p. 148), essas desigualdades se diferenciam dos esquemas de integração regional de outras partes do mundo, uma vez que o Brasil e a Argentina juntos representavam 95% do território, da população, da produção e do comércio, situação que modificou parcialmente com a entrada da Venezuela no bloco, a partir de 2012. Além disso, existem profundas diferenças entre a própria Argentina e o Brasil no que se refere à estrutura industrial dos países.

O autor também afirma que as assimetrias entre os países do MERCOSUL não estão restritas apenas entre os países, mas também abarcam suas regiões subnacionais. O Estado brasileiro e o argentino no interior de seus territórios possuem profundas desigualdades, no se refere à distribuição de renda, desenvolvimento dessas regiões e dos setores produtivos. Dessa forma, essas características complexificam os processos de integração no âmbito do MERCOSUL, de maneira que não podem ser abordadas como na União Europeia, na qual as assimetrias são tratadas com vistas a atender as regiões menos desenvolvidas dos países membros (FERRER, 2007, p. 148).

No período de criação do MERCOSUL, os países do bloco não se preocuparam em adotar políticas que buscassem reduzir as assimetrias entre os mesmos e entre as suas regiões subnacionais. Assim, segundo, Souza; Oliveira; Gonçalves (2010, p. 7), o tema das assimetrias foi praticamente excluído do processo de negociação do Tratado de Assunção. Este não reconhecia o princípio formal de tratamento especial e diferenciado, e assinalava que o MERCOSUL foi fundado com base na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes.

Conseqüentemente, em um cenário marcado pelas diretrizes liberalizantes, o bloco partia da premissa de igualdade de tratamento no comércio internacional que como já comentado no primeiro capítulo, são ideias fortemente influenciadas pelas teorias clássicas liberais que pressupõe o nivelamento de regras para países com economias extremamente desiguais.

Contudo, como já discorrido no marco do regionalismo pós-liberal houve uma mudança na postura dos países do MERCOSUL. É então, nesse contexto de reformulação do MERCOSUL que seus membros perceberam que seria indispensável o tratamento das disparidades existentes, para que se aprofundassem os processos de integração do MERCOSUL. Nesse sentido, o Estado brasileiro teve um papel importante em relação ao

tratamento das assimetrias. Desse modo Souza; Oliveira; Gonçalves (2010, p. 26), destacam que:

Os quatro membros plenos do MERCOSUL, em particular o Brasil, perceberam, então que o sucesso do processo de integração do bloco sul-americano demandaria ações positivas, voltadas para a superação de assimetrias entre os sócios e para as iniciativas de integração de cadeias produtivas. O Brasil por ser a maior economia no âmbito do MERCOSUL, tem sido frequentemente solicitado pelos demais países a alterar sua postura frente às profundas assimetrias intrabloco. Esperava-se que o governo brasileiro tomasse a liderança e arcasse com a maior parte dos custos na criação de instrumentos capazes de reduzir as diferenças produtivas entre os Estados integrantes do bloco sul americano. Com a mudança na posição brasileira frente a essa questão nos primeiros anos da década de 2000, o MERCOSUL, capitaneado pelo Brasil, procurou elaborar políticas e programas concretos para diminuir as assimetrias no seu âmbito sub-regional.

É nessa nova fase dos processos de integração, que em 2004 o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL<sup>42</sup> foi criado. A iniciativa passou a representar materialmente, o reconhecimento dos países do bloco, de que somente com a redução das assimetrias seria possível aprofundar os processos de integração no âmbito do MERCOSUL. E com isso, gerar benefícios político, econômicos, e sociais mútuos para todos os envolvidos nesse processo. No entanto, o MERCOSUL segue enfrentando vários desafios para alcançar esses objetivos.

O problema da incorporação das decisões tomadas pelos países no âmbito do organismo é sem dúvida um fator limitando da iniciativa. Essa debilidade do MERCOSUL se deve principalmente a dependência de governos com orientações políticas favoráveis a integração. O que coloca as normas e instituições do MERCOSUL em uma situação de vulnerabilidade quando ocorrem transições de governo e ascendem dirigentes contrários ao projeto integracionista solidário como é o caso atualmente do organismo.

Depois de um período de certos avanços nos projetos integracionistas sul-americanos, essas iniciativas se viram fragilizadas com a ascensão de governos conservadores na região. Podemos utilizar como marco dessa -virada conservadora o golpe de Estado ocorrido no Paraguai em 2012, o qual o presidente Lugo foi destituído de suas funções. Cabe destacar que este golpe foi revestido de elementos legais<sup>43</sup> que atentaram fortemente contra a democracia.

---

<sup>42</sup>No capítulo 3 deste trabalho será realizado um estudo mais detalhado sobre o FOCEM.

<sup>43</sup>O Congresso Paraguaio acusou o governo de Lugo de levar à República a instabilidade política devido a ações negligentes e irresponsáveis, afirmando que o presidente vinha desempenhando mal suas funções. Dessa forma, no dia 22 de junho de 2012 o chefe de Estado foi submetido ao julgamento político do Senado Paraguaio e em pouco mais de 24 horas deposto. Antes de seu julgamento Lugo recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça alegando que o processo era inconstitucional por não respeitar os trâmites processuais comuns, assim como o tempo para preparar sua defesa o que de nada adiantou. Na mesma noite da

Nesse sentido, o mesmo ocorreu com o Brasil em 2016 quando também através de um golpe parlamentar a presidenta Dilma Rousseff foi deposta –com forte apoio da quase totalidade dos meios; de comunicação, dos empresários e de importantes segmentos do Estado (parte do Ministério Público, da Polícia Federal e do Poder Judiciário) (GARCIA, 2018, p. 147). Dessa forma, iniciou-se uma prática de golpe de Estado –pseudoconstitucional na região. Nas palavras de Lowy (2016):

A prática do golpe de Estado legal parece ser a nova estratégia das oligarquias latino-americanas. Testada nas Honduras e no Paraguai (países a que a imprensa costuma chamar de –República das Bananas), ela mostrou-se eficaz e lucrativa para eliminar presidentes (muito moderadamente) de esquerda. Agora foi aplicada num país que tem o tamanho de um continente [...].

Não bastace a nova prática de golpe de Estado, apesar de recentemente ter havido eleições presidenciais no Brasil, o quadro do país com vistas a pensar a integração regional sul-americana na verdade piorou, logo que o presidente eleito Jair Bolsonaro é um conservador liberal de extrema direita que já dá indícios do retorno de uma política-econômica voltada para países do norte.

No que se refere à Venezuela, com a morte do líder Hugo Chaves em 2013 se instaurou uma profunda crise política e econômica no país que debilitou o protagonismo deste no fomento da integração. E em 2015 foi eleito na Argentina o presidente Mauricio Macri que possui uma orientação política conservadora. Portanto, essas mudanças nos levam a perceber a importância de uma política de Estado voltada para integração para que não ocorram retrocessos nos projetos integracionistas como quando essas políticas dizem respeito aos governos.

Assim como abordado no capítulo 1, para algumas abordagens teóricas como a funcionalista e neofuncionalista das Relações internacionais a conformação de uma instituição supranacional como a União Europeia resolveria este tipo de problema. Todavia, como pode se observar o sistema europeu ao centralizar as tomadas de decisão no âmbito da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, também conhecida como *Troika*, prejudicou os países periféricos desse sistema. O aumento do endividamento de países como Portugal, Espanha e Grécia após a

---

deposição, seu vice-presidente Federico Franco foi empossado como novo presidente da República Paraguaia (ALMEIDA; SANTANA, 2014, p. 92).

A Troika faz referência à cooperação entre a Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional. Estes são responsáveis por negociarem programas de créditos com os países da zona do euro.

crise de 2008 fez com que estes tivessem que adotar uma série de medidas de contenção de gastos impostas por essa troika que agravou ainda mais a crise nesses países.

Por mais que os processos de integração da União Europeia tenham servido de modelo para outras regiões do mundo, não podemos utilizá-los para pensar a integração latino-americana, uma vez que são realidades extremamente diferentes. Entretanto, isso não significa que não possamos aprender com as experiências de integração do bloco. O fato é que os países sul-americanos possuem vários mecanismos regionais que podem ajudar a construir seu próprio modelo de integração. Um modelo que sempre leve em consideração que os países são distintos e que é necessário respeitar essas diferenças e diminuí-las na maneira do possível, para que assim possamos construir uma integração emancipadora.

### Capítulo 3 -

#### **Cooperação Financeira Regional: A demanda por uma nova arquitetura financeira**

Na primeira parte do capítulo três, propomos uma análise do papel que as instituições financeiras regionais poderiam desempenhar no desenvolvimento dos países da periferia e no fortalecimento da arquitetura financeira internacional (OCAMPO, 2006, p.13; CULPEPER, 2006, p. 66; TITELMAN, 2006, p. 246; DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 156). Como já constatado no capítulo anterior, a liberalização dos mercados e a desregulamentação financeira não solucionaram os problemas estruturais dos países periféricos vinculados à falta de recursos para o financiamento do desenvolvimento. Ao contrário do esperado, propiciou o aumento da vulnerabilidade e dos riscos macroeconômicos nesses Estados (BANDEIRA, 2002, p.134; PADULA, 2010, p. 134).

Dessa forma, com a recorrência de crises políticas e econômicas em diversos países da América Latina e o desgaste do receituário de cunho neoliberal, emergiram, na região, governos progressistas que propuseram uma nova agenda regional, a qual passou a englobar temas para além do âmbito econômico-comercial. Em meio a esse contexto, acirrou-se o debate sobre a insuficiência dos serviços prestados pelas instituições financeiras internacionais. Assim, descrevemos alguns argumentos postulados por Ocampo (2006, p. 16), que podem ser utilizados para defender a criação e o uso mais ativo dos regimes financeiros regionais como forma de fortalecer a arquitetura financeira regional.

Posteriormente apresentamos alguns dos mecanismos e instituições existentes de cooperação regional latino-americana (ALVES; BIANCARELI, 2015, p. 6). Dentre esses mecanismos de financiamento se encontra o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) o qual tem por finalidade minimizar as diferenças estruturais entre seus membros. Em seguida, discorreremos sobre elementos históricos da constituição do FOCEM e sobre os processos de seleção dos projetos do mesmo.

Por fim, realizamos um estudo analítico dos projetos do FOCEM no decorrer dos dez anos de existência do fundo, que vai de 2006 a 2015. Para isso, analisamos todos os projetos aprovados por país e os valores aportados tanto pelo FOCEM como pelos países beneficiados pelo projeto. Também verificamos o andamento dos projetos de acordo com o programa, sendo que existem quatro: I. Programa de Convergência Estrutural; II. Programa de Desenvolvimento e Competitividade; III. Programa de Coesão Social e IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Este capítulo ainda conta com as entrevistas concedidas pelo secretário de Comunicação Social do MERCOSUL, pela Coordenadora do FOCEM e pelo embaixador da Venezuela frente à ALADI com a finalidade de compreendermos mais detalhadamente aspectos internos da funcionalidade do FOCEM bem como realizarmos uma reflexão sobre o futuro da iniciativa. E, por último, propomos uma discussão sobre a relevância do fundo e a importância do aporte brasileiro para a redução das assimetrias e o aprofundamento da integração entre os membros do MERCOSUL.

### **3.1. Mecanismos de Cooperação Financeira**

Como mencionado no capítulo anterior o sistema financeiro internacional sofreu grandes transformações após o colapso do sistema de Bretton Woods. Dentre tais mudanças, pode-se destacar a intensificação do processo de globalização financeira a partir da década 1990. Esta foi impulsionada pelas condicionantes impostas aos países da periferia pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em consonância com os países desenvolvidos com a finalidade de renegociar a dívida externa das nações em desenvolvimento (BANDEIRA, 2002, p. 134). A globalização financeira, enquadrada dentro da perspectiva neoliberal, apontava que a liberalização dos mercados e a desregulamentação financeira promoveriam a integração das economias periféricas com os mercados internacionais, o que, em tese, resolveria os problemas estruturais de financiamento de longo prazo e da vulnerabilidade externa (DEOS; MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 156).

Todavia, ao contrário do que foi pregado por essa perspectiva, a crescente abertura comercial e financeira dos países da periferia não solucionou os problemas estruturais vinculados à falta de recursos para o financiamento do desenvolvimento. Ao contrário do esperado, propiciou o aumento da vulnerabilidade e dos riscos macroeconômicos nesses países. Tal condição foi reforçada pelas crises ocorridas nas –economias emergentes (México, Leste da Ásia, Rússia, Argentina e Brasil) devido à crescente volatilidade de fluxos de capitais de curto prazo (especulativo) não ligados ao setor produtivo (PADULA, 2010, p. 134). De acordo com Culpeper (2006, p. 64):

La liberalización de las cuentas de capital - en particular cuando se adopta prematuramente como parte de un conjunto más amplio de medidas de liberalización económica, como ha sido el caso de muchos países- dejó muchas naciones en una posición vulnerable frente a conmociones financieras de gran envergadura. Los beneficios de un mayor acceso a los bienes y los mercados de capital a largo plazo quedarán neutralizados dramáticamente, al menos en el



corto plazo, por la fuga de capitales en gran escala provocada por la crisis y la inestabilidad interna que dicha fuga precipitó.

Após a recorrência de crises políticas e econômicas em diversos países da América Latina e o desgaste do receituário de cunho neoliberal, emergiram, na região, governos progressistas que propuseram uma nova agenda regional, a qual passou a englobar temas para além do âmbito econômico-comercial. Em meio a esse contexto, acirrou-se o debate sobre a insuficiência dos serviços prestados pelas instituições financeiras internacionais, pois, tendo em vista o crescimento dos vínculos econômicos gerados pelo atual processo de globalização, essas instituições seriam incapazes de manter sozinhas a estabilidade macroeconômica e financeira mundial (OCAMPO, 2006, p.13).

Nesse debate, ainda foi pontuado o fato dos mercados internacionais e do setor privado de capital oferecerem financiamentos de caráter pró-cíclico aos países da periferia, diminuindo a possibilidade destes de adotarem políticas anticíclicas. E, também, sobre a situação, principalmente dos países mais pobres, de receberem financiamentos insuficientes dos mercados internacionais de capital (OCAMPO, 2006, p. 13). Dessa forma, Ocampo assinala o papel que as instituições financeiras regionais poderiam desempenhar no desenvolvimento dos países da periferia e no fortalecimento da arquitetura financeira internacional. Todavia, essas instituições foram rechaçadas como alternativas de melhorar o funcionamento dos regimes financeiros globais, de tal forma que a proposta apresentada pelo Japão, em 1997, de criar um fundo monetário asiático, foi recusada por muitos atores importantes, porém recebeu um novo impulso através da aprovação da iniciativa em 2000 pelo grupo ASEAN (OCAMPO, 2006, p. 14).

Para Ocampo, são vários os argumentos que podem ser utilizados para defender a criação e o uso mais ativo dos regimes financeiros regionais como forma de fortalecer a arquitetura financeira regional. Dentre tais argumentos o autor destaca quatro a favor da criação de instituições financeiras regionais. O primeiro argumento é sustentado a partir da ideia de que a *–[...] globalización actual es también un proceso de regionalismo abierto* (2006, p. 16). De acordo com o autor, o comércio intra-regional e os fluxos de investimento têm aumentado devido aos processos de integração regional. Apesar desses processos serem diferentes de uma região para outra, as iniciativas de integração tem contribuído para uma mudança no sistema econômico mundial até mesmo nas regiões em que a integração ocorre de maneira mais lenta.

Esses fenômenos, ao reforçarem os vínculos macroeconômicos de um país com seus vizinhos, acabam por criar um cenário favorável ao contágio de crises financeiras.

Nesse sentido, o autor pontua a importância de políticas e instituições regionais capazes de proteger diferentes regiões contra os riscos de propagação de crises financeiras tendo em vista que, em um contexto de crises e instabilidade financeira, tais iniciativas de integração regional permitiriam a promoção de financiamento de curto e longo prazo e a redução da vulnerabilidade externa. Para o autor, *–[...] en un mundo en que el margen de maniobra de las políticas macroeconómicas nacionales se ha reducido, el ámbito regional ha pasado a ser fundamental para el ejercicio de la autonomía en materia de política económica que aun no existe* (OCAMPO, 2006, p. 17).

Já o segundo argumento se baseia na necessidade de complementaridade logo que, devido à heterogeneidade da sociedade internacional, instituições regionais e sub-regionais teriam melhores condições para compreender as reais necessidades de cada região. Para Culpeper (2006, p. 65), as instituições financeiras regionais preencheriam o vazio deixado pela atual arquitetura financeira internacional. De acordo com o autor:

[...] instituciones mundiales como el banco mundial y el Fondo Monetario Internacional suelen ser más sensibles a las demandas de sus principales accionistas - los países del grupo de los siete - y también a las necesidades de los países en desarrollo más grandes, que tiene una voz más fuerte y un número considerable de derechos de votos en las instituciones, concentran una parte importante de sus carteras de préstamos (y por consiguiente, de sus balances) y revisten mayor importancia sistémica en potenciales crisis financieras mundiales. Las instituciones mundiales no se distinguen por satisfacer muy bien las necesidades de los países, más pequeños y pobres del mundo, que cumplen una función marginal en el gobierno de esas instituciones (CULPEPER, 2006, p. 66).

É importante destacar que instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que, em teoria, foram criadas para promover a estabilidade do sistema econômico internacional, na prática, também se constituem enquanto mecanismos de ingerência, sobretudo dos Estados na periferia. Isso devido ao fato que esses organismos financeiros ditam as políticas que devem ser seguidas pelos Estados e, caso estes não se adéquem a tais regras são impostas –sérias sanções em termos de recebimentos de empréstimos ou na qualificação de risco para receber investimentos externos (OSÓRIO, 2015, p. 180).

O terceiro argumento se justificaria pela defesa da competitividade, principalmente no âmbito da prestação de serviços para os países pequenos e medianos que, por seus tamanhos, acabam tendo suas capacidades de negociação com grandes organizações limitadas. Para Ocampo (2006, p. 17), o acesso a maiores fontes de financiamento do desenvolvimento, ou o controle de uma crise, pode ser mais importante para esses países

do que a estabilidade macroeconômica global, considerada como –bens públicos globais<sup>44</sup> e proporcionada pelas organizações mundiais, sem contar que esses países, por exercerem pouca ou nenhuma influência nesses processos de negociação, acabam se isentando de responsabilidades mesmo quando a situação os beneficia.

E, por último, o autor defende que as instituições financeiras regionais despertam um –sentimento de pertencimentol, pois levam em consideração as demandas desses países, principalmente dos menores, e também permite que estes tenham um peso mais expressivo no sistema internacional, tendo em vista, o fato de agirem conjuntamente. Além disso, as instituições financeiras regionais permitiriam o estabelecimento de uma relação especial com seus integrantes sendo que esta poderia ser traduzida em um –acordo de credor privilegiadol. Dessa forma, essa relação poderia reduzir os riscos que enfrentam os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento e os fundos de reserva, evidenciando, assim, a importância de se compartilharem os riscos. Para o autor, é pouco provável que qualquer organismo criado a nível global seja capaz de dar maior atenção às demandas dos países pequenos e médios. A sua afirmação se vê reforçada pela pouca representatividade que tiveram os países em desenvolvimento na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento que ocorreu em Monterrey em 2002 e pela concentração de poder –informall dos países desenvolvidos sobre as instituições financeiras internacionais.

As autoras Deos, Mendonça e Wegner (2013, p. 156) também ressaltam a importância da existência de um sistema capaz de viabilizar financiamentos aos países em desenvolvimento. Para estas, como a própria tradição Keynesiana aponta, –o investimento como variável de gasto é fundamental para a determinação do emprego e rendall. Nesse sentido, um sistema financeiro capaz de promover investimentos adequados permitiria uma maior estabilidade macroeconômica e financeira principalmente nos países da periferia, nos quais –a incerteza e a preferência por liquidez são mais exarcebadasl. Segundo as mesmas, nessas regiões, os mercados financeiros são menos desenvolvidos e as políticas macroeconômicas mais instáveis. Em relação à questão macroeconômica, Medeiros (2008, p. 88) afirma que:

---

<sup>44</sup>–No início da década de 1970, o economista norte-americano Charles Kindleberger formulou uma teoria que exerceu grande influência acadêmica e política dentro e fora dos Estados Unidos. Segundo Kindleberger –a economia mundial liberal precisava de um país estabilizadorl. Um país que forneça aos demais países alguns –bens públicosl indispensáveis ao bom funcionamento da economia internacional, como a moeda, o livre-comércio e a coordenação das políticas econômicas nacionaisl (FIORI, 2014, p. 40).

[...] es importante señalar que, en contraste con la moneda única – el caso extremo de otorgar la soberanía monetaria a un organismo supranacional – la introducción de mecanismos de cooperación macroeconómicos y financieros, tales como un fondo regional de reservas o los acuerdos de crédito recíproco entre bancos centrales, otorga un mayor grado de libertad a las políticas macroeconómicas domésticas, al mismo tiempo que aporta asistencia ante problemas de liquidez y promueve el intercambio regional.

Nessa mesma linha de pensamento, Padula (2010, p.130) pontua que o grau de liberdade macroeconômica e o controle de capitais e de câmbio permitiriam aos países a determinação de uma taxa de câmbio competitiva para fora da região. Nesse sentido, para o autor, esses mecanismos propiciariam um cenário favorável para a redução da vulnerabilidade externa, para o crescimento econômico, estabilidade macroeconômica, para a coordenação de taxas de câmbios e de preços, somando-se a isso o fato de não prejudicarem os objetivos socioeconômicos dos países. O autor destaca que:

É importante notar que com o estímulo ao comércio intra-regional, a diminuição dos custos de transação entre os países e os mecanismos de cooperação macroeconômica, a maior liberdade para diferenciar concertadamente políticas macroeconômicas podem servir para combater assimetrias e efeitos polarizadores, dependendo, principalmente, do comportamento do país líder (de maior peso econômico e político regional), no seu papel de estímulo ao crescimento e exportações dos demais países da região (PADULA, 2010, p. 130).

De acordo com Titelman (2006, p. 246), as economias da região não obtiveram bons resultados ao tentar atenuar, individualmente, as crises financeiras. Na verdade, esses países tiveram que fazer ajustes dispendiosos em suas economias para enfrentar os problemas de liquidez. O autor ainda aponta que essas economias não dispõem de níveis de reservas internacionais capazes de enfrentar câmbios bruscos nos fluxos de capitais, além disso, o sistema financeiro internacional não tem conseguido fornecer financiamento de curto prazo nos períodos de crise.

Apesar do FMI fornecer –financiamento extraordinário, isso não ocorreria com rapidez suficiente e as condicionantes impostas aos países em desenvolvimento são muito custosas. Nesse sentido, a cooperação macroeconômica seria essencial para a redução da dependência das economias em relação à moeda de reserva internacional e das agências multilaterais de financiamento (Banco Mundial, FMI) e representaria um passo importante para o aprofundamento da integração econômica (MEDEIROS, 2008, p. 87).

Segundo o relatório da UNCTAD de 2007, os mecanismos e instituições de cooperação regional são classificados em três níveis. O primeiro engloba mecanismos de facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo, o segundo consiste em

iniciativas de financiamento de longo prazo para desenvolvimento, e o último se trata de arranjos cambiais e uniões monetárias. Na América do Sul, com a nova agenda regional, foram resgatadas e criadas várias iniciativas e instituições de cooperação macroeconômica de financiamento.

Segundo Alves e Biancareli (2015, p. 6), no primeiro nível, estão mecanismos como o FLAR (Fundo Latino-Americano de Reservas)<sup>45</sup>, o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos)<sup>46</sup>, e o SML (Sistema de Pagamentos de Moeda Local)<sup>47</sup> que têm como principal objetivo –otimizar o manejo da liquidez externa (DEOS, MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 169). Já no segundo nível, estão iniciativas voltadas à promoção de financiamento de longo prazo, como a Corporação Andina de Fomento (CAF)<sup>48</sup> e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA)<sup>49</sup>, os quais são mecanismos de financiamento mais antigos, e iniciativas mais recentes, como o Banco do Sul, que ainda segue inativo, e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) o qual tem por finalidade minimizar as diferenças estruturais entre seus membros e é objeto de estudo deste trabalho.

---

<sup>45</sup>O Fundo Latino- Americano de Reservas foi criado em 1978 com o propósito prover liquidez de curto prazo para financiar desequilíbrios no balanço de pagamentos dos países andinos, por meio da concessão de crédito e garantia de empréstimos a terceiros. Ademais o fundo tem como finalidade contribuir para a liquidez dos investimentos de reservas internacionais e para a harmonização das políticas monetárias, cambiais e financeiras dos países parte (TITELMAN, 2006, p. 244-245). Atualmente os países que integram o fundo são Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>46</sup>O Convênio de Créditos Recíprocos foi criado em 1965 no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), porém após a substituição da ALAC pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) passou a ser denominado de Acordos de Pagamentos de Créditos Recíprocos. Os países que integram o CCR são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana. O CCR tem como principais objetivos –estimular as relações financeiras entre os países e as instituições financeiras da região, facilitar a expansão do comércio recíproco e reduzir fluxos internacionais de divisas (DEOS, MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 170).

<sup>47</sup>O Sistema de Pagamentos de Moeda Local consiste em um mecanismo financeiro que permite que os países utilizem suas próprias moedas em transações comerciais não necessitando dessa forma, da moeda internacional. O objetivo do SML é fazer com que exportadores e importadores reduzam custos das transações resultantes da conversão cambial, ampliando assim o comércio internacional. Além disso, a diminuição da demanda dos países por dólar nessas operações acaba ajudando na redução de restrição de divisas (PADULA, 2010, p. 131; DEOS, MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 170). O SML entrou em vigor em 2008 sendo que apenas Brasil e Argentina participavam do sistema, porém mais tarde este foi ampliado aos países membros do MERCOSUL.

<sup>48</sup>A Corporação Andina de Fomento surgiu em 1968 com a finalidade de fomentar e impulsionar a integração andina. Nesse sentido, conforme Deos, Mendonça; Wegner (2013, p.177), a –CAF procura promover o desenvolvimento e a integração dos mercados financeiros para contribuir com o fortalecimento dos sistemas de regulação e supervisão bancárias e dos mercados de capitais. Para Ocampo (2006, p. 29), –Es la mas dinámica de todas estas instituciones y en los últimos años sus préstamos a los países andinos han superado los otorgados a todos ellos por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundiall.

<sup>49</sup>O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos países da Bacia do Prata é um organismo multilateral que tem como objetivo fomentar a integração entre seus membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai através de operações de crédito e recursos não reembolsáveis do setor público (FONPLATA, 2018).

### 3.2. Constituição do FOCEM enquanto mecanismo de financiamento

Tendo em vista a proposta de uma nova agenda regional para a América Sul e o reconhecimento das assimetrias de caráter estrutural, referentes ao nível de desenvolvimento relativo e ao tamanho dos países membros do MERCOSUL, os membros do bloco começaram a trabalhar na elaboração de políticas que reduzissem as diferenças existentes entre os mesmos (DEOS, MENDONÇA; WEGNER, 2013, p. 175). Assim, levando em consideração que, para impulsionar o processo de integração no MERCOSUL, era preciso reforçar o princípio de solidariedade, o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do bloco, através da Decisão nº 45/04, criou, no ano de 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). De acordo com o artigo 1º dessa Decisão, o FOCEM foi formulado com o intuito de:

[...] financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores da região e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (ARTIGO 1º DO CMC nº 45/04).

Dessa forma, o CMC, para tentar reduzir as assimetrias entre os membros do bloco, utilizou como base dois critérios pertinentes à realidade dos países. O primeiro critério leva em consideração as diferenças de tamanho entre os países, enquanto que o segundo trabalha com a noção tradicional de desigualdade que está relacionada com a diferença *per capita* das regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVEZ, p. 28, 2010). Nesse sentido:

Essa dupla vinculação do conceito de assimetria é essencial, para balizar a destinação dos recursos. Com efeito, por maiores que sejam as disparidades entre de Brasil e Argentina ante os sócios menores, fosse o critério para o recebimento das verbas apenas –tamanho das regiões do Brasil e Argentina com baixa renda per capita e IDH baixo não teriam acesso ao FOCEM. Problema semelhante ocorreria caso os parâmetros contemplassem tão-somente os baixos níveis de renda per capita e IDH das regiões menos desenvolvidas – como normalmente ocorre na UE (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2006). Nesse caso, o Paraguai e, sobretudo o Uruguai seriam preteridos no recebimento dos recursos, já que os índices referentes a esses dois critérios em regiões como o Nordeste e o Norte do Brasil estão entre os piores do MERCOSUL. Por isso, a utilização de ambos os parâmetros revela-se apropriada à realidade do bloco (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVEZ, p. 28, 2010).

Já o estabelecimento das normas para promover a integração e o funcionamento do FOCEM foi instituído mediante a Decisão nº 18/05. Essa decisão é responsável pelo desenvolvimento dos quatro programas para os quais são destinados os recursos do fundo, sendo estes os seguintes: I. Programa de Convergência Estrutural; II. Programa de

Desenvolvimento e Competitividade; III. Programa de Coesão Social e IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. O Programa I, de financiamento, diz respeito à infra-estrutura física, ou seja, busca realizar obras de saneamento, eletricidade, rodovias e ferrovias. Já o Programa II tem a finalidade de aumentar a competitividade e produtividade dos membros do MERCOSUL e, também, favorecer associações estratégicas, instigar a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos, entre outros (CMC nº 18/05).

O Programa III visa fomentar o desenvolvimento social através da promoção das áreas de educação, emprego, saúde e redução da pobreza. E, por último, o Programa IV busca reforçar a estrutura institucional do MERCOSUL e fortalecer os processos de integração regional. Os quatro programas do fundo estão descritos de acordo com a ordem de prioridade, tendo em vista que, desde sua criação, as normas que estabeleceram seu funcionamento preveem a priorização dos recursos para o Programa de Convergência Estrutural. Além disso, foi determinado que o fundo tivesse vigência de dez anos e que, ao fim desse período, poderia continuar existindo desde que os Estados-Parte constatassem a efetividade dos programas (CMC nº 18/05).

Os recursos do FOCEM para realização dos projetos provêm dos Estados-membros do MERCOSUL e têm caráter não reembolsável. Além disso, o fundo pode receber contribuições de países terceiros, instituições ou organismos internacionais. De acordo com a Decisão nº 18/05, de um total fixo de 100 milhões de dólares anuais, cada país seria responsável por contribuir com porcentagens estabelecidas a partir da média histórica do PIB do MERCOSUL. Assim, o Brasil seria responsável por investir 70% do total tendo em vista o peso da sua economia na região, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai apenas 1%.

Todavia, no que diz respeito à distribuição dos recursos entre os Estados-partes, foi proposto uma lógica inversa aos investimentos com o propósito de privilegiar as economias menores. Dessa forma, os projetos apresentados pelo Paraguai passariam a receber 48% dos recursos, pelo Uruguai 32%, pela Argentina 10% e pelo Brasil também 10% (CMC nº 18/05). Com a adesão da Venezuela ao bloco do MERCOSUL no ano de 2012, foi determinado, pela Decisão nº 41/12, que o mais novo membro seria responsável por contribuir com 27 milhões de dólares ao FOCEM de modo que o fundo passaria a ter um total de recursos de 127 milhões de dólares anuais. Nesse sentido, abaixo são apresentados os valores aportados e os valores distribuídos pelos Estados-parte:





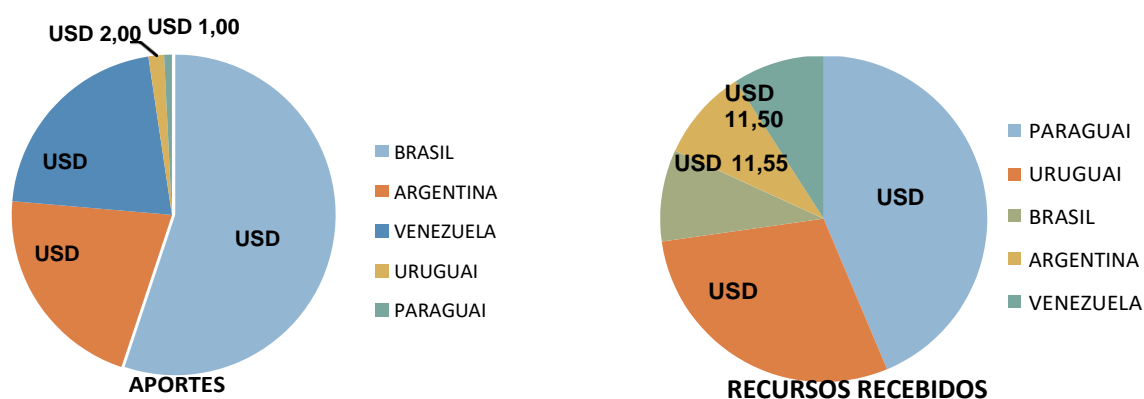
**Figura 1: Tabela sobre a Contribuição e distribuição dos recursos do FOCEM (criação própria)**

PAÍS	APORTES		PAÍS	RECURSOS RECEBIDOS	
	milhões de USD	%		milhões de USD	%
BRASIL	USD 70,00	55,12%	PARAGUAI	USD 55,44	43,65%
ARGENTINA	USD 27,00	21,26%	URUGUAI	USD 36,96	29,10%
VENEZUELA	USD 27,00	21,26%	BRASIL	USD 11,55	9,09%
URUGUAI	USD 2,00	1,57%	ARGENTINA	USD 11,55	9,09%
PARAGUAI	USD 1,00	0,79%	VENEZUELA	USD 11,50	9,06%
<b>TOTAL</b>	<b>USD 127,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>USD 127,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Como é possível verificar na Tabela 1, acima, a entrada da Venezuela no bloco redefiniu a porcentagem dos valores aportados e distribuídos pelos países. O Paraguai, para onde anteriormente eram destinados 48% dos aportes, passou a receber 43,65%; o Uruguai, que recebia 32%, agora consta com 29,10% dos recursos. Por sua vez, a Argentina e o Brasil passaram a receber 9,09% cada e a Venezuela 9,06%.

**Figura 2: Gráfico sobre a Contribuição e distribuição dos recursos do FOCEM (criação própria)**



Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

No Gráfico 1, percebe-se que, apesar da mudança percentual ocasionada pelo ingresso do país caribenho ao bloco, a contribuição em dólares por país continuou sendo a mesma que antes, de forma que os países passaram a ser contemplados com mais recursos.

### **3.3. Processo de seleção de Projetos pelo FOCEM**

No que se refere ao processo de seleção dos projetos e à disponibilização dos recursos do FOCEM, existe uma série de instâncias pelas quais estes devem passar previamente para serem aprovados, sendo um total de seis órgãos institucionais no âmbito do MERCOSUL. Dessa forma, para terem seus projetos aprovados, os Estados-partes apresentam seus projetos à Unidade Técnica Nacional (UTN). Esta é a comissão responsável por verificar se os requisitos solicitados pelo regulamento estão de acordo com os projetos apresentados pelos Estados e acompanhar sua execução.

Além disso, a comissão também é responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos do FOCEM com o intuito de verificar a eficácia dos programas financiados. Caso as exigências sejam cumpridas, a UTN encaminha o projeto para a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) que avalia se os projetos atendem aos critérios de exigibilidade (CMC n°18/05). Dentre tais critérios, verifica-se se o projeto:

Atende aos objetivos do FOCEM – diminuição de as assimetrias regionais ou o fortalecimento do processo de integração; Ajusta-se a um dos quatro programas do FOCEM; Cumpre com os requisitos de apresentação: oportunidade, forma e documentação; É proposto e executado sob a responsabilidade do setor público de um ou mais Estados Parte; As despesas são superiores as US\$ 500.000 (exceto programa IV); A taxa de retorno socioeconômico é superior a taxa mínima de rentabilidade social, fixada pela CRPM (atual de 5,5% excluindo projetos de água potável e esgotos); Não substitui outros projetos em execução nem despesas estruturais públicas do Estado Parte beneficiário; Otimiza a utilização dos recursos naturais e prevê ações de mitigação de danos ambientais; Demonstra ter levado em conta as especificidades culturais, geográficas, econômicas e sociais do território (FOCEM, 2015, p. 5).

Passada essa etapa, o projeto é enviado para a Unidade Técnica do FOCEM (UTF). Essa unidade faz uma nova análise técnica do projeto e envia de volta à CRPM. Após seu retorno, é feito um relatório que é transmitido ao Grupo de Mercado Comum (GMC), o qual também é responsável por emitir um relatório do projeto e enviá-lo ao Conselho do Mercado Comum (CMC) que aprova, por meio de uma Decisão, os projetos a serem financiados pelo FOCEM e os recursos correspondentes (FOCEM, 2015, p. 5).

Cabe lembrar que cada Estado é responsável por submeter propostas de projetos para serem financiados de acordo com a quota de distribuição de recursos. Além disso, dois ou mais Estados podem apresentar, em conjunto o mesmo projeto configurando uma iniciativa pluriestatal. O processo para apresentação dos projetos dos Estados-parte ocorre através da comunicação conjunta das UTNF de cada país. No caso de todos os requisitos técnicos do projeto serem aprovados, qualquer entidade pública dos países membros pode ter acesso aos recursos do FOCEM. Dessa forma, Estados e municípios podem apresentar seus projetos diretamente à UTN para o recebimento das reservas do fundo sem a necessidade de mediação do Governo Federal, facilitando, assim, o acesso aos recursos do FOCEM e diminuindo a burocracia (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011, p. 31).

### **3.4. Estudo analítico dos projetos do FOCEM**

De acordo com a página eletrônica oficial do FOCEM, no decorrer dos dez anos de existência do fundo, entre 2006 e 2015, foi financiado um total de 55 projetos. E, assim, como descrito no artigo 1º da Decisão nº 18/05, os recursos do fundo foram destinados ao financiamento dos programas das –economias menores e das –regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL. Dessa forma, o Paraguai e o Uruguai tiveram, ao todo, 19 projetos aprovados cada, sendo os maiores beneficiários do fundo.

A Argentina e o Brasil possuem um total de seis projetos cada e a Venezuela não teve nenhum financiamento aprovado, logo que não chegou a apresentar projetos. Além disso, existem três projetos Pluriestatais. No que diz respeito ao Programa IV do FOCEM, de fortalecimento institucional e da integração, que tem como órgão executor o próprio MERCOSUL<sup>50</sup>, foram aprovados cinco<sup>51</sup>. Todos os projetos podem ser verificados nas tabelas abaixo.

---

<sup>50</sup>Os projetos que correspondem ao Programa IV de fortalecimento da estrutura institucional e da integração são apresentados ao FOCEM por meio do próprio MERCOSUL. Os projetos existentes nessa área foram submetidos ao fundo especificamente pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUR (IPPDH) e pela Secretaria do MERCOSUL.

<sup>51</sup>De acordo com a página oficial do FOCEM foram apresentados um total de seis projetos no âmbito do programa de fortalecimento institucional. Todavia, na página oficial do fundo constam apenas cinco projetos nessa área.

**Figura 3: Projetos argentinos aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

<b>ARGENTINA</b>			
<b>PROJETOS</b>	<b>APORTE DO FOCEM</b>	<b>APORTE LOCAL</b>	<b>CUSTO TOTAL</b>
<b>(valores expressados em US\$)</b>			
<b>I- Convergência Estrutural</b>			
Vínculo de Interconexão em 132kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte	23.720.911,00	10.529.834,00	34.250.745,00
<b>II- Desenvolvimento e Competitividade</b>			
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	7.855.362,00	4.338.101,44	12.193.463,44
PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	552.500,00	119.500,00	672.000,00
Polo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela	13.951.400,00	7.998.970,00	21.950.370,00
<b>III- Coesão Social</b>			
Polo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela	13.951.400,00	7.998.970,00	21.950.370,00
Intervenções Integradas nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garaye San Javier – Província de Santa Fé	8.548.923,99	4.134.351,45	12.683.275,44
<b>TOTAL</b>	<b>68.580.496,99</b>	<b>35.119.726,89</b>	<b>103.700.223,88</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Como podemos observar no caso da Argentina, os aportes do FOCEM totalizaram USD 68,5 milhões e os custos totais mobilizados alcançaram o valor de USD 103,7 milhões. Apesar da maior parte dos projetos financiados serem na área de Desenvolvimento e Competitividade, o projeto argentino que recebeu maior aporte do fundo foi –Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Nortell. Cabe ressaltar que este é o único projeto que a Argentina possui na área de Convergência Estrutural.

**Figura 4: Projetos brasileiros aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

<b>BRASIL</b>			
<b>PROJETOS</b>	<b>APORTE DO FOCEM</b>	<b>APORTE LOCAL</b>	<b>CUSTO TOTAL</b>
<b>(expressados em US\$)</b>			
<b>I- Convergência Estrutural</b>			
Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	5.719.708,00	3.494.246,00	9.213.954,00
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS	4.496.136,00	1.640.071,00	6.136.207,00
<b>II- Desenvolvimento e Competitividade</b>			
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	7.855.362,00	4.338.101,44	12.193.463,44
Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás	2.849.063,00	823.173,00	3.672.236,00
Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	2.960.881,00	968.363,00	3.929.244,00
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	13.888.598,00	2.913.544,00	16.802.142,00
<b>TOTAL</b>	<b>37.769.748,00</b>	<b>14.177.498,44</b>	<b>51.947.246,44</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

No que se refere ao Brasil, foi possível verificar que dos seis projetos que o país possui no âmbito do FOCEM apenas três foram apresentados isoladamente por este, os outros três correspondem a propostas conjuntas de outros países, configurando-se assim como projetos Pluriestatais. Nota-se que o total de recursos aportados pelo Fundo para o Brasil chegou a USD 37,8 milhões, sendo que apenas o projeto –MERCOSUL livre de

febre aftosa, que envolveu todos os países do bloco naquele momento, alcançou os USD 13,9 milhões. Esta iniciativa se destaca pelo fato de o FOCEM ter financiado a participação da Bolívia, apesar do país não ser membro efetivo do MERCOSUL. Dessa forma, o Fundo demonstrou uma percepção da necessidade de ações conjuntas para a promoção do desenvolvimento desses países.

No caso do Paraguai, exposto abaixo, na Tabela 4, constatamos que a maior parte dos projetos financiados pelo FOCEM corresponde ao programa I de Convergência Estrutural, totalizando 11 projetos. Vale chamar a atenção para o fato de que, de todos os projetos do Fundo, os que mais receberam recursos foram os projetos de construção da -Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, da sub-Estação Villa Hayes e da -Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu, com recursos superiores a USD 550 milhões. Estas obras representaram mais de 60% dos valores aportados pelo FOCEM para o Paraguai, que ascenderam a USD 664,5 milhões.

**Figura 5: Projetos paraguaios aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

<b>PARAGUAI</b>			
<b>PROJETOS</b>	<b>APORTE DO FOCEM</b>	<b>APORTE LOCAL</b>	<b>CUSTO TOTAL</b>
	<b>(valores expressados em US\$)</b>		
<b>I - Convergência Estrutural</b>			
Projeto Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção - 2ª Etapa e Conexão (Av. Primer Presidente) com a Rodovia Nacional Nº 9	83.242.689,00	33.355.586,00	116.598.275,00
Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu	400.000.000,00	155.000.000,00	555.000.000,00
Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemi	75.309.383,00	84.985.667,00	160.295.050,00
Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur	3.092.750,00	911.250,00	4.004.000,00
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	4.008.000,00	1.178.500,00	5.186.500,00
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco - Cedrales	4.517.000,00	1.572.434,00	6.089.434,00
Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe e Ramal a Rojas Potrero	4.902.000,00	3.291.314,00	8.193.314,00
Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País	10.606.582,00	9.732.551,00	20.339.133,00
Reabilitação de Corredores Viários	14.441.758,00	22.849.255,86	37.291.013,86
Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	12.631.000,00	8.546.728,00	21.177.728,00
MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	7.500.000,00	5.414.680,00	12.914.680,00
<b>II - Desenvolvimento e Competitividade</b>			
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	7.855.362,00	4.338.101,44	12.193.463,44
Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC	5.000.000,00	1.470.588,00	6.470.588,00
Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL	992.300,00	313.292,00	1.305.592,00
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	13.888.598,00	2.913.544,00	16.802.142,00
Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos	4.080.000,00	1.181.440,00	5.261.440,00
Programa de Apoio Integral a Microempresas	4.250.000,00	1.339.777,00	5.589.777,00
<b>III - Coesão Social</b>			
MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza	671.235,00	1.400.035,00	2.071.270,00
MERCOSUL Roga	7.500.000,00	2.205.882,00	9.705.882,00
<b>TOTAL</b>	<b>664.488.657,00</b>	<b>342.000.625,30</b>	<b>1.006.489.282,30</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Com relação aos valores totais gerados a partir dos impulsos do FOCEM, acrescentados por contribuições locais, foi superado o valor de USD 1 bilhão, sendo USD 555 milhões somente na conexão elétrica mencionada anteriormente. Os projetos destinados à Coesão Social, na casa dos USD 8 milhões, alcançam somente 1,2% dos valores outorgados pelo Fundo.

**Figura 6: Projetos uruguaios aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

<b>URUGUAI</b>			
<b>PROJETOS</b>	<b>APORTE DO FOCEM</b>	<b>APORTE LOCAL</b>	<b>CUSTO TOTAL</b>
<b>I - Convergência Estrutural</b>			
<i>(Expressados em US\$)</i>			
Reabilitação da Rodovia 30 - Trecho II: Javier de Viana - A° Chiflero	6.529.060,34	3.639.443,27	10.168.503,61
Reabilitação da Rodovia 30 - Trecho II: Acceso Este A° Cuaró 2 - Javier de Viana	7.980.786,81	4.452.100,23	12.432.887,04
Reabilitação da Rodovia 30 - Trecho II: Tomás Gomensoro - Acc. Oeste A° Cuaró 2	7.626.384,44	4.256.314,28	11.882.698,72
Reabilitação da Rodovia 30 - Trecho I: RAMAL: RODOVIA 3 - Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas	3.628.769,62	2.004.704,66	5.633.474,28
Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho II: Km 366 ao Km 393,1	11.107.562,00	4.563.563,00	15.671.125,00
Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho I: Km 310 ao Km 338	11.044.495,00	4.541.686,00	15.586.181,00
Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta–Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande	83.520.000,00	43.780.000,00	127.300.000,00
Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	5.719.708,00	3.494.246,00	9.213.954,00
Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	50.100.407,00	24.730.563,00	74.830.970,00
Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	2.928.000,00	1.443.428,00	4.371.428,00
Rota 26 - trechos Melo - "Arroyo Sarandi de Barceló"	5.310.000,00	2.619.000,00	7.929.000,00
Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	83.113.000,00	101.360.634,00	184.473.634,00
<b>II - Desenvolvimento e Competitividade</b>			
Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (2ª etapa)	2.967.500,00	782.500,00	3.750.000,00
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	7.855.362,00	4.338.101,44	12.193.463,44
Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor	1.275.000,00	225.000,00	1.500.000,00
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	13.888.598,00	2.913.544,00	16.802.142,00
<b>III - Coesão Social</b>			
Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional	1.200.000,00	297.973,00	1.497.973,00
Desenvolvimento de Capacidades e Infra-estrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	1.600.000,00	282.000,00	1.882.000,00
Economia Social de Fronteira	1.399.799,00	247.021,00	1.646.820,00
<b>TOTAL</b>	<b>308.794.432,21</b>	<b>209.971.821,88</b>	<b>518.766.254,09</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Em relação ao Uruguai, na Tabela 5, observa-se que projeto –Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta–Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande) consiste no segundo maior de todos os projetos financiados pelo FOCEM, com um aporte de USD de 83,5 milhões. Por outro lado, quando se analisa o custo total mobilizado, ou seja, aportes do Fundo mais aportes locais, percebe-se que o projeto –Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil passa a ser o segundo maior, com um montante investido correspondente a USD 184,4 milhões. Além do mais, pode-se verificar que apesar do Paraguai e do Uruguai terem o mesmo número de projetos aprovados pelo Fundo, no primeiro país foram investidos USD 1bilhão enquanto que no Uruguai esse aporte representa quase a metade, USD 518,8 milhões. Conforme visto acima, este fato se deve às linhas de transmissão de Itaipú.

**Figura 7: Projetos plurisestatais aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

PLURIESTATAL			
PROJETOS	APORTE DO FOCEM	APORTE LOCAL	CUSTO TOTAL
(valores expressados em US\$)			
<b>I- Convergência Estrutural</b>			
Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	5.719.708,00	3.494.246,00	9.213.954,00
<b>II- Desenvolvimento e Competitividade</b>			
Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	7.855.362,00	4.338.101,44	12.193.463,44
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	13.888.598,00	2.913.544,00	16.802.142,00
<b>TOTAL</b>	<b>27.463.668,00</b>	<b>10.745.891,44</b>	<b>38.209.559,44</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Os projetos Pluriestatais correspondem apenas aos programas de Convergência Estrutural e Desenvolvimento e Competitividade. Vale chamar a atenção para o fato de que os três projetos que constam na Tabela 6, acima, já aparecem nas listas dos países. Os aportes do FOCEM, nesse caso, totalizaram USD 27,4 milhões. Já no que diz respeito aos custos totais aportados, foram mobilizados valores correspondentes a USD 38,2 milhões. O projeto no qual mais se investiu foi o denominado –MERCOSUL Livre de Febre Aftosa, anteriormente mencionado no estudo de caso sobre o Brasil.

**Figura 8: Projetos de fortalecimento institucional aprovados no âmbito do FOCEM (criação própria)**

IV - FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL			
PROJETOS	APORTE DO FOCEM	APORTE LOCAL	CUSTO TOTAL
(Valores expressados em US\$)			
Identificação de Necessidades de Convergência Estrutural no MERCOSUL	70.900,00	USD 0,00	70.900,00
Base de Dados Jurisprudenciais do MERCOSUL	50.000,00	USD 0,00	50.000,00
Fortalecimento Institucional da Secretaria do MERCOSUL para o Sistema de Informação da Tarifa Externa Comum (TEC)	50.000,00	USD 0,00	50.000,00
Fortalecendo capacidades institucionais para a gestão de políticas públicas em Direitos Humanos no MERCOSUL	405.800,00	10.000,00	415.800,00
Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL	500.000,00	3.000,00	USD 503.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>USD 1.076.700,00</b>	<b>USD 13.000,00</b>	<b>USD 586.700,00</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Como é possível observar na tabela acima, as iniciativas do programa IV, de Fortalecimento da Estrutura Institucional e da Integração são, em sua maioria, financiados apenas pelo FOCEM, com exceção dos projetos –Fortalecendo capacidades institucionais para a gestão de políticas públicas em Direitos Humanos no MERCOSUL e –Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos



Direitos Humanos no MERCOSUL. O aporte local destinados a esses projetos é pequeno, somando um total de USD 13 mil.

**Figura 9: Andamento dos projetos por programa (criação própria)**

<b>I - Convergência Estrutural</b>					
	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>PY</b>	<b>UY</b>	<b>VE</b>
Em execução	1	1	9	9	0
Finalizados	0	1	2	3	0
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>0</b>

<b>II - Desenvolvimento e Competitividade</b>					
	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>PY</b>	<b>UY</b>	<b>VE</b>
Em execução	2	3	3	2	0
Finalizados	1	1	3	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

<b>III - Coesão Social</b>					
	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>PY</b>	<b>UY</b>	<b>VE</b>
Em execução	2	0	2	2	0
Finalizados	0	0	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Como se observa na Tabela 8, no programa de Convergência Estrutural, há um total de 26 projetos, sendo que 23 deles estão sendo realizados no Paraguai (11) e no Uruguai (12). Nota-se, ainda, que este programa concentra 26 dos 50 projetos submetidos ao Fundo pelos países. Em relação ao processo de andamento dos projetos por programa, pode-se constatar que do total de 26 projetos na área de Convergência Estrutural apenas seis estão finalizados. No que toca ao programa II, de Desenvolvimento e Competitividade, foram finalizados sete dos 17 projetos existentes. Já o programa III, de Coesão Social, conta com apenas um projeto finalizado.

**Figura 10: Aportes do FOCEM por programa (criação própria)**

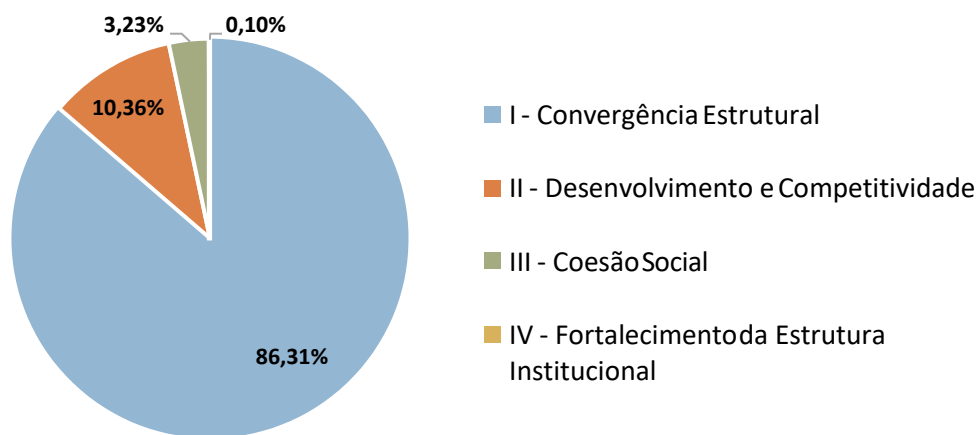
I - Convergência Estrutural	932.796.090,21	86,3%
II - Desenvolvimento e Competitividade	111.965.886,00	10,4%
III - Coesão Social	34.871.357,99	3,2%
IV - Fortalecimento da Estrutura Institucional	1.076.700,00	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.080.710.034,20</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Pode se observar na Tabela 9, que assim como previsto na Decisão nº 18/05, a maior parte dos recursos do Fundo estão sendo aplicados no Programa de Convergência

Estrutural, sendo investido um total de USD 932, 7 milhões nessa área. Já Programa IV de Fortalecimento Institucional é o que menos recebe recursos representando um aporte total de USD 1,07 milhões.

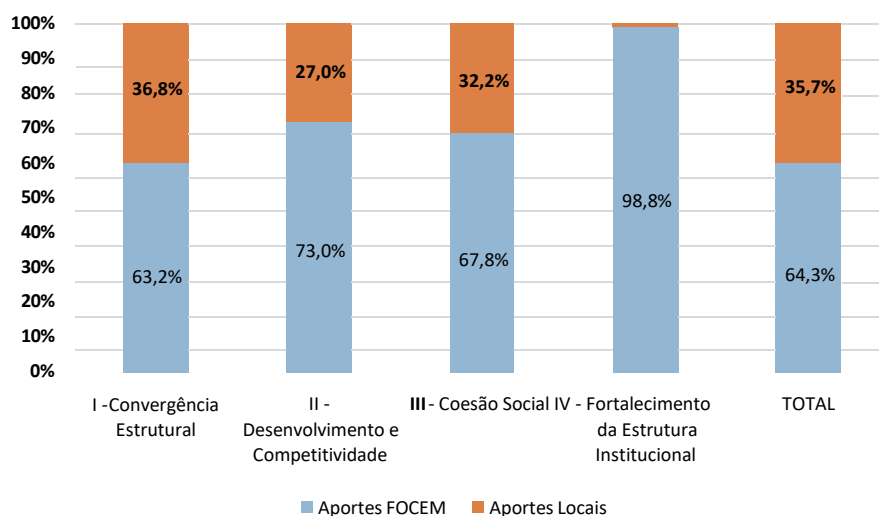
**Figura 11: Gráfico sobre os aportes do FOCEM por programa**



Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

Analisando os dados de outra forma, tomando em conta os valores aportados por programa em porcentagem, pode-se verificar através do Gráfico 2, acima, que o FOCEM aporta 86,31% dos seus recursos no programa I. Já no Programa II, de Desenvolvimento e Competitividade são investidos 10,36% dos recursos, configurando-se na segunda maior fonte de investimento do fundo.

**Figura 12: Gráfico sobre os Aportes do FOCEM versus Aportes Locais**



Fonte: página eletrônica oficial do FOCEM

De maneira complementar, comparou-se os aportes do FOCEM com os aportes realizados localmente. Como é possível ser observado no Gráfico 3, acima, 64,3% do financiamento desses projetos são realizados pelo FOCEM. Nesse sentido, pode-se destacar que o Fundo contribui de forma significativa para financiamento de projetos que muitos governos locais não conseguiriam realizar sozinhos.

Considerando a predominância dos recursos aplicados a área de Convergência Estrutural, em entrevista realizada em Montevideu<sup>52</sup>, com a coordenadora do FOCEM, Verónica Ríos, foi questionado se o investimento na área de infra-estrutura seria mais eficiente ao combate das assimetrias do que os projetos do programa de Coesão Social, por exemplo. Em resposta, Ríos (informação verbal)<sup>53</sup> afirma que:

Son diferentes tipos de asimetrías, lo que pasa con el área de infra-estructura es que es más tangible, más visible, más fácil de proyectar, de controlar, de realizar y de ver los resultados. Si hacemos un puente que une una frontera, es facilísimo porque hay una licitación pública internacional, hay procesos, -se ve dónde va estarl, como hacía antes los vehículos para pasar en esta frontera y como hacen ahora.

Ahora, cuando vamos a proyectos de pobreza, son mucho más difíciles de establecer, primero porque no se está trabajando con cemento y ladrillo sino con gente. Y también si involucra todo que tiene haber con las emociones y con lo subjetivo. También la medición de cómo impacta eso a la gente es muy difícil de valorar y ponernos de acuerdo. Cuando es una obra de infra-estructura, por ejemplo, se crea laboratorios - como tenemos planificados en varios proyectos - es facilísimo porque tenemos laboratorios de tantos metros, donde ahora van tantos estudiantes, es más fácil de ver y de medir.

<sup>52</sup>Através do edital n° 090/2017 da Universidade Federal da Integração Latino-America foi solicitado apoio financeiro para realização de pesquisa de campo para produção do Trabalho de Conclusão do Curso (TCC).

<sup>53</sup>RÍOS, Verónica. Entrevista concedida a Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideu, 24 out. 2017.

Ahora, si hacemos, por ejemplo, un proyecto de salud y si da capacitación a la gente de higiene bucal, conocimiento sobre sexualidad, o sea, vos podés medir las capacitaciones realizadas, podés medir los asistentes de las capacitaciones, pero, después, para medir el impacto en esa gente, es muy difícil de seguir. Entonces, los proyectos sociales parece que son menos tangibles, menos fáciles de evaluar y parece que el impacto es menor. Yo creo que son áreas distintas y con focos distintos de asimetrías, siempre lo físico y de infra-estructura es más fácil de ver, de medir y de cuantificar. Pero bueno, el área social es un área muy importante, pero lo que pasa es que como trabajamos con sistema de matrices de marco lógico, tiene que haber un fin, un propósito, beneficiarios del proyecto que estén bien identificados, tiene que haber componentes de actividades claras y identificadores de medición con resultados y supuesto de ejecución. Entonces las pautas del FOCEM de presentación y ejecución de los proyectos y seguimiento de los resultados son estrictas.

Para Rafael Reis, secretário de comunicação social do PARLASUL, a priorização do programa de infra-estrutura é definida por uma questão política. Nas palavras do funcionário (informação verbal)<sup>54</sup>:

É uma questão de definição política e definição de que tipo de integração a gente quer. Agora, com as mudanças recentes de governos na região, provavelmente, os projetos do FOCEM continuarão focando mais em questões de infra-estrutura. Até porque isso é uma coisa que não passa só com o FOCEM, mas com a maioria dos fundos de crédito multilateral que, na região, investem, sobretudo, em infra-estrutura porque o déficit de infra-estrutura que nós temos na região é imenso e isso termina dificultando o desenvolvimento e o crescimento econômico dos nossos países. Na medida em que a gente não tem uma boa conexão entre Atlântico e Pacífico, dificilmente nossas empresas e micro-empresas poderão exportar para Ásia utilizando esse tipo de corredor bio-oceânico, por exemplo, e, com isso, aumentar mais suas exportações e empregar mais pessoas. Então, é certo que poderiam haver mais projetos na área de coesão social. Mas, também é certo que o programa I de infra-estrutura também tem um impacto na área social, a médio e longo prazo.

Podemos dizer que, nos últimos dez anos, o FOCEM tem se mostrado um instrumento relevante no combate às assimetrias, sobretudo para os países de menor desenvolvimento, como Uruguai e Paraguai, já que se trata de um mecanismo de contribuição invertida. Todavia, devido a indagações sobre a relevância dos valores aportados pelo FOCEM questionou-se aos entrevistados se o valor dos recursos destinado ao Fundo não seria muito limitado, diante de tantas assimetrias. Dessa forma, Reis (informação verbal) pontua que:

[...] É um valor pequeno, mas, tem que se considerar que são recursos não reembolsáveis, então, é muito difícil para países como a Argentina e o Brasil, ainda mais nessa conjuntura de baixo crescimento econômico [...]. É muito difícil para essas economias maiores aumentarem a contribuição em um contexto econômico desfavorável. Quem sabe mais adiante se possa mudar isso. Outro fato que limita também o aumento dessa quantia de 100 milhões por ano é a pouca mentalidade integracionista que temos em nossos países,

---

<sup>54</sup>Reis, Rafael. Entrevista concedida a Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideu, 24 out. 2017.

em especial quando você vai fazer esse tipo de debate nos parlamentos nacionais, onde tem que ser aprovado esse tipo de Fundo. Então, ainda existe muito preconceito, pouca visão integracionista, pouca visão de que o desenvolvimento de nossos vizinhos também é benéfico para o Brasil.

Nesse sentido, reforçando o argumento apresentado por Rafael Reis, Verónica Ríos (informação verbal)<sup>55</sup> pontua que:

[...]Sí es un fondo pequeño cuando comparado a otros fondos, hay gente que dice que -bueno, que con cien millones no se pueda hacer mucho. Yo creo, que sí se puede hacer, o sea, aver, no son fondos donde se pueda hacer, claro, un mega puerto comercial en uno de los Estados parte. Seguramente no, pero si nosotros nos centramos en atender poblaciones con objetivos que sean estratégicos para cada país, yo creo que se pueda hacer buenas cosas. [...] Yo, por ejemplo, hablaba con un brasileño y le decía que en Brasil tuvimos un proyecto en Ponta Porã que es una ciudad al Sur, pequeña [...] con 4 mil conexiones para el tema del saneamiento de agua sucia. Un proyecto que se desarrolló perfecto, muy lindo, terminó todo claro. Y él me decía —no, pero son 4 mil personas! e yo le decía —sí, bueno, pero antes no lo tenían y es una ciudad que ahora baja los números de enfermedad, los niños van a la escuela porque ya no se enferman, los papás van a trabajar porque no tienen que cuidar de sus niños, les da calidad de vida [...].

Por sua vez, o embaixador da Venezuela frente à ALADI e o MERCOSUL, economista José Felix Rivera (informação verbal)<sup>56</sup>, considera que o valor investido no FOCEM é muito modesto, tendo em vista o desafio da redução das desigualdades. Todavia, o embaixador ressalta que, apesar dos aportes serem relativamente baixos, o Fundo é importante na medida em que os países do bloco reconheceram a necessidade de se enfrentar as assimetrias. Dessa forma, a iniciativa se mostra muito relevante, uma vez que a maioria das propostas de livre-comércio parte de um modelo que não considera o fato de os países periféricos estarem em desvantagem em relação aos países desenvolvidos.

A partir do exposto anteriormente, podemos afirmar que, sem dúvidas, é necessário aumentar os valores aportados pelo FOCEM, caso contrário o esforço de reduzir as assimetrias dos países membros do MERCOSUL torna-se uma tarefa ainda mais difícil. Apesar disso, é também necessário compreender as limitações políticas e econômicas principalmente das maiores economias do bloco. No entanto, acredita-se que este seja o caminho para o aprofundamento dos processos de integração entre os países do MERCOSUL, mas que, todavia necessita de ajustes.

---

<sup>55</sup>RÍOS, Verónica. Entrevista concedida a Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideu, 24 out. 2017.

<sup>56</sup>Rivas Alvarado, José Felix. Entrevista concedida a Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideu, 24 out. 2017.

### 3.5. Relevância do FOCEM e do financiamento brasileiro

Como já apontado anteriormente, tendo em vista que os países latino-americanos tiveram, e seguem tendo, uma inserção dependente e subalterna no sistema mundial moderno capitalista, e que a integração regional, enquanto um projeto estratégico pode ser visto como uma forma de promover autonomia e desenvolvimento para esses países e, também, de viabilizar maior projeção e ganhos políticos do que a via individual, investir na integração regional se torna indispensável para alcançar esses objetivos. Nesse sentido, Guimarães (2013, p. 69) reitera que:

Em um sistema mundial cujo centro acumula cada vez mais poder econômico, político, militar, tecnológico e ideológico; em que cada vez mais aumenta o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos; em que o risco ambiental e energético se agrava; e em que este centro procura tecer uma rede de acordos e de normas internacionais que assegurem o gozo dos privilégios que os países centrais adquiriram no processo histórico e em que dessas negociações participam grandes blocos de países, a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa.

Dessa forma, apesar de ser notória a importância da integração regional e, conseqüentemente, da redução de assimetrias entre os países envolvidos nesse processo para que todos possam ter ganhos mútuos, muito se questiona sobre a relevância da existência do FOCEM. Nesse sentido, podemos verificar que existem pelo menos quatro formas distintas de interpretar a política externa brasileira no que diz respeito ao fundo.

A primeira visão corresponde a setores que são contrários ao FOCEM, pois questionam o fato do Brasil financiar a maior parte do Fundo, enquanto o país sofre com graves problemas internos, de ordem econômica, social e estrutural. Este grupo também se caracteriza por vincular o desenvolvimento do Brasil a uma política externa voltada para associações com países do norte, especialmente Estados Unidos e Europa.

Todavia, essa ótica não toma em consideração que essas alianças historicamente se mostraram ineficazes ou contraproducentes, contribuindo para uma inserção ainda mais subordinada dos países da periferia. Ainda sobre o maior percentual investido pelo Estado brasileiro no Fundo, cabe mencionar que esse grupo, por não conseguir assimilar os benefícios que a integração regional autonomizante pode propiciar ao Brasil, acaba tendo uma visão extremamente limitada sobre o FOCEM por vários motivos. Como nos lembra Reis (informação verbal):

[...] Primeiro, quando esses recursos são aplicados em obras de infra-estrutura que, em muitos casos, são obras de infra-estrutura em regiões de fronteira,

por exemplo, vale lembrar a linha de transmissão entre Itaipu e Asunción, temos que lembrar que grande parte dessas obras de infra-estrutura, que são realizadas com recursos do FOCEM, são realizadas por empresas brasileiras e argentinas, que são as maiores construtoras da região. Então, é uma visão um pouco curta porque esse dinheiro sai e depois volta. [...] Quando a gente investe recursos em um projeto de reconstrução de uma rodovia no Uruguai, no Paraguai ou na Argentina, estamos falando de obras que beneficiam também o setor de transportes do Brasil e a possibilidade do Brasil exportar com menor custo para os países da região. Então, por isso que eu digo que é uma visão um pouco curta pensar que porque nós estamos investindo com recursos não reembolsáveis nos países vizinhos isso não está beneficiando a gente.

Em uma linha de pensamento semelhante Verônica Rios também considera essa visão um tanto reducionista. Nesse sentido, (informação informal), afirma que:

[...] Yo puedo ser un país con una gran producción, pero, si mis vecinos no tienen buenas carreteras por donde pasar productos, no les puedo vender a mis vecinos que son donde vendo más barato por un tema de cercanía. Yo puedo exportar al exterior, pero, voy a exportar con otros impuestos, con otras condiciones, con fletes marítimos mucho más caros. Si yo logro vender al interior y comprar al interior, voy a tener una economía con más movimiento y más barata. Entonces, no me sirve ser un gran país, con gran industria, si no puedo vender las cantidades que necesito vender a mis países vecinos para activar mi economía. Entonces, lo que piensan en FOCEM es las asimetrías de ese lugar. Yo no puedo tener un vecino que no tiene carreteras buenas, donde mis productos cuestan carísimo para llegar a los destinos. Tampoco, si tiene un país donde la gente tiene desarrollo de salud y enseñanza dificultosa, tampoco es un buen mercado para poner mis productos. Necesito que la gente esté sana, bien, para comprar mis productos, no?!

A segunda perspectiva refere-se a um grupo que considera que o trabalho do Focem para reduzir assimetrias está servindo para beneficiar as empresas brasileiras, de maneira que está preocupada com o papel imperialista que o Brasil poderia desempenhar na região. Entende-se que esse debate seja de extrema relevância, uma vez que, como tratado anteriormente, acredita-se que a integração regional deva ocorrer sem reproduzir a lógica de dominação hegemônica e de maneira que não subordine seus integrantes diante de assimetrias.

Todavia, essa suposta ofensiva do capital financeiro brasileiro pode ser questionada por meio de dados do Banco Central do Brasil, que demonstram o fato da maioria do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) brasileiro não ser destinado aos países da América do Sul, mas sim nos Estados Unidos, por exemplo. Apenas 5% do IDE do Brasil está orientado às economias sul-americanas. Nesse sentido, cabe ressaltar que as –denúncias realizadas, tanto por países do centro como inclusive por uma parcela da esquerda, têm na verdade dificultado as tentativas de integração sul-americana.

Nesse grupo ainda estão os que pontuam a irrelevância dos aportes do Fundo diante de tantas assimetrias entre seus integrantes. No entanto, como esboçado acima, apesar do FOCEM ser um mecanismo com aportes ainda relativamente pequenos frente aos seus desafios, trata-se de uma iniciativa bastante nova e, além disso, a única existente com essa finalidade. Sem dúvidas, as críticas não deveriam impedir que se trabalhe a favor de modificações necessárias na estrutura não apenas do FOCEM, mas também do próprio MERCOSUL, uma vez que o Fundo é somente um braço da instituição.

A terceira visão corresponde a setores econômicos brasileiros que possuem uma interpretação favorável ao fundo, mas visando especialmente os benefícios comerciais que a iniciativa pode gerar ao setor privado do Brasil. No decorrer deste trabalho foi abordada essa perspectiva dos processos de integração regional, argumentando que tal visão teria sido prejudicial para os países sul-americanos, ao contribuir para a perpetuação das relações de dependência entre o centro e a periferia, ou gerando um processo de integração desintegradora e promotora de assimetrias.

Por fim, há um quarto grupo. Este é favorável ao Fundo, mas possui uma perspectiva estratégica da importância da iniciativa. Assim, reconheceria a necessidade de promover um mecanismo para a efetiva redução das assimetrias entre os países, não apenas focando nos possíveis ganhos comerciais a ser auferidos nesse processo. Compreende-se, desta forma, que quanto mais estruturadas forem as economias dos países membros, maior será a relevância desses países e do bloco no sistema internacional. Nesse sentido, de acordo com Guimarães (2006, p. 406):

Para a América do Sul, região que possui o dobro do território e uma população maior que os Estados Unidos, é indispensável, para poder defender de forma efetiva seus interesses a longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, trabalhar com firmeza cotidiana para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deva aspirar a ser um dos pólos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico. [...] O centro dessa estratégia deve ser a construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e uma recusa firme e serena de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos.

Ainda de acordo com o diplomata (2009, p.10), o Brasil passou a perceber que não seria possível se desenvolver de maneira isolada, para isso ocorrer seria necessário que toda a região se desenvolvesse econômica e socialmente. Somente através do desenvolvimento conjunto é que seria possível assegurar um grau de estabilidade política e segurança para os países sul-americanos. Dessa forma, a integração integradora, solidária, e a promoção do desenvolvimento sul-americano se tornaram



centrais na estratégia brasileira, bem como a ideia de que os parceiros deveriam ser iguais e soberanos nesse processo, não reproduzindo a existência de hegemonias. O economista Paulo Nogueira Batista Jr. (2007), aborda o tema da seguinte forma:

A questão que se coloca para nós é a seguinte: haverá um polo de poder também aqui na América do Sul? Ou seremos meros satélites de um bloco comandado por Washington? Ao Brasil cabe trabalhar com persistência, calma e cabeça fria para que, ao longo dos próximos anos, a América do Sul - ou a maior parte dela - se constitua em um polo coeso, dinâmico e independente.

De maneira complementar, Marco Aurelio Garcia (2010, p. 161), afirma que o -Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Para o autor, pelo contrário, uma integração baseada apenas na via comercial tende a aumentar ainda mais as assimetrias entre as economias menores e as economias mais complexas e diversificadas, como a brasileira e a argentina.

Nesse sentido, o FOCEM diz respeito a um processo de integração no qual entende-se -que há um destino comum para esses países que fazem parte desse processo e que há valores comuns e que o princípio da solidariedade está como eixo central nesse processo (REIS, 2017). Além disso, o Fundo se torna um instrumento indispensável para o aprofundamento do processo de integração e para uma projeção mais favorável do MERCOSUL no sistema internacional. Dessa forma, ao contrário do argumentado por alguns setores aqui mencionados, demonstra-se relevante não apenas um maior aporte financeiro por parte do Estado brasileiro, mas também se faz necessário o aumento dos investimentos totais no médio prazo.

### **3.6. Considerações sobre o futuro do FOCEM**

A atual conjuntura político-econômica dos países do MERCOSUL nos leva à reflexão sobre quais os caminhos que serão tomados, no que se refere aos processos de integração regional. Como já mencionado, os golpes de Estado -pseudoconstitucionais aplicados no Paraguai, em 2012, e no Brasil, em 2016, bem como a crise político-econômica instaurada na Venezuela após a morte do presidente Hugo Chávez, em 2013, e a ascensão de um governo liberal na Argentina, em 2015, alteraram de modo bastante significativo os rumos da integração no MERCOSUL. Nesse sentido, aproveitando a entrevista com coordenadora do FOCEM, buscou-se sanar algumas dúvidas sobre o

futuro do FOCEM a partir dessas mudanças. A respeito dessas transições de governo, Ríos (informação verbal) declarou que:

[...] En realidad, el FOCEM tiene como una vida propia ya que tiene una institucionalidad propia, de repente puede haber cambios en la impronta que cada nuevo gobierno le da a la política exterior, pero ahí ya no es el FOCEM, sino el MERCOSUR. Pero, nosotros no lo sentimos que FOCEM se tranca porque tenemos proyectos ejecutándose, los países siguen entendiendo que esos proyectos, una vez que aprobaron y se ejecutaron, tienen que separarse de la vida política, una vez que un país presenta un proyecto y se aprueba como que camina por caminos técnicos y no políticos. Entonces, en sí, los cambios de gobierno no lo hemos sentido en el día a día, los proyectos se siguen ejecutando y se sigue trabajando. De repente, pueden haber cambios en qué tipo de proyectos se presenta, por ejemplo. Uruguay ha sido un país que lo ha dicho y se ha dedicado mucho en infraestructura, o sea, 90 y pico por ciento de los proyectos que presentó son de infraestructura, por una decisión del país. De repente se cambia de gobierno, el próximo dice —nosotros vamos a ir a la competitividad, solamente al tema de darle calidad y tecnología a las empresas, al ministerio de industrial. No sé, puedo decirle de eselugar. Pero no que el cambio de gobierno tiene un tema que el FOCEM se tranque [...].

Ríos (informação verbal), ainda ressaltou que não se pode esquecer que o FOCEM está atrelado ao MERCOSUL. Sendo assim, para a Coordenadora, ambos devem ter o mesmo destino. Já Reis (informação verbal)<sup>57</sup>, levando em conta aspectos jurídicos, considera que o atual contexto acaba paralisando o FOCEM. O funcionário do PARLASUL sugere que além de se pensar os possíveis retrocessos e impactos que a ascensão de governos contrários à integração, ou com uma visão meramente comercial desses processos, podem gerar é necessário reavaliar a própria dinâmica de funcionamento do MERSOSUL.

Isto porque, argumenta, o bloco se caracteriza como uma instância intergovernamental, a qual –grande parte das decisões precisam ser incorporadas pelos parlamentos nacionais ou pelos poderes executivos, ou seja, em definitiva, precisam ser incorporadas no ordenamento jurídico nacional de cada país, o que dificulta o processo. Nesse sentido, apesar da decisão de renovação do FOCEM aprovada em 2015, os países não incorporaram essa norma. Dessa forma, segundo o funcionário do PARLASUL, o FOCEM vai seguir funcionando sem novos aportes e na medida em que terminar os excedentes que havia no fundo isso irá acabar paralisando a iniciativa. Reis (informação verbal) ainda afirma que:

[...] Os vai-e-véns da política nacional, as dificuldades que estamos tendo nos últimos anos na Argentina e no Brasil, sobretudo isso, paralisam não só a tramitação dessa decisão de renovação do FOCEM, mas paralisa tudo, a

---

<sup>57</sup>Reis, Rafael. Entrevista concedida a Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideú, 24 out. 2017. A entrevista na íntegra encontra-se gravada em um CD e disponível no acervo de trabalhos de conclusão de curso da Universidade da Integração Latino-Americana.

política externa, os grandes projetos de reforma, etc. [...] Quando você tem baixo crescimento econômico e problemas na agenda política doméstica, a política externa fica em segundo plano.

Outro tema relevante é sobre a situação da Venezuela, que foi suspensa do MERCOSUL. Em dezembro de 2016 os países fundadores do MERCOSUL anunciaram que, devido ao descumprimento de normas do bloco, a Venezuela seria suspensa. Em 2017 o país recebeu sua segunda suspensão devido a um suposto desrespeito à ordem democrática, permanecendo fora de todas as tomadas de decisão do grupo. De acordo com os membros do MERCOSUL a medida era tomada após terem falhado inúmeras tentativas de diálogo com o presidente venezuelano Nicolas Maduro Moros.

De acordo com Ríos (informação verbal), desde a entrada da Venezuela no MERCOSUL, em 2012, e conseqüentemente no FOCEM, o país passou a ter aportes obrigatórios a serem realizados. Alguns desses aportes foram cumpridos, outros ainda não tinham sido feitos até o momento da entrevista. Após a sanção imposta ao país, ficaram dúvidas quanto a sua participação no Fundo, porém, como a Venezuela ainda não tinha apresentado nenhum projeto à Unidade Técnica do FOCEM, nada ocorreu. No entanto, Ríos (informação verbal) ainda assinalou que, se o país tivesse algum projeto, possivelmente continuaria com todos os benefícios relacionados ao financiamento do Fundo. Segundo o funcionário, esta situação ocorreu com o Paraguai, quando o país foi sancionado, em 2012.

Além dos temas tratados acima, outro ponto considerado como relevante refere-se à necessidade de repensar o processo de escolha dos projetos do FOCEM, que como apresentado é de responsabilidade da Unidade Técnica Nacional (UTN) de cada país, sendo esta que determina quais os projetos são necessários e deverão ser submetidos à Unidade Técnica do FOCEM (UTF). Dessa forma, acredita-se que deveria haver uma participação mais ativa da população na seleção desses projetos. Na realidade, é necessária uma participação mais ativa de diversos atores locais nos processos de integração regional de maneira geral, uma vez que o envolvimento nesses esforços permite, em tese, colocar em prática uma visão solidária, mais popular, que tenderia a aprofundar a integração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, buscou-se demonstrar como a integração regional tem se mostrado uma alternativa relevante para os países latino-americanos fortalecerem as suas capacidades nacionais e se posicionarem melhor no Sistema Internacional, levando em consideração a inserção dependente destes nesse sistema. Como apresentado, existe um predomínio da visão liberal sobre os processos de integração regional o que acaba por dificultar o desenvolvimento dos países periféricos. Pode-se constatar que as perspectivas teóricas dominantes sobre os processos de integração regional, abordadas neste trabalho, têm em comum a visão de que a integração deve ocorrer através do cumprimento de etapas - área de livre comércio, mercado comum, união monetária e por última união política - o que é muito problemático, uma vez que esse modelo foi elaborado pensando a realidade da Europa.

Apesar do -modelo ideal europeu ser importante para pensarmos a integração regional devido às lições históricas que a formação do bloco possa fonerker, uma vez que a Europa foi a primeira a caminhar em direção a uma integração pensada a partir de um processo contínuo, cabe ressaltar que isso não significa que países com realidades completamente diferentes da União Europeia necessariamente tenham que passar pelo cumprimento das etapas descritas para obterem sucesso no avanço dos processos de integração regional. Na verdade, acredita-se que, justamente pelos Estados-nação serem tão distintos, é preciso que estes pensem a integração a partir das suas próprias necessidades e realidades. O MERCOSUL, por exemplo, pensado a partir da referência europeia, pode ser considerado um bloco fracassado por não ter conseguido cumprir os requisitos necessários para se tornar um Mercado Comum.

Todavia, se partimos de uma perspectiva que contemple a realidade dos países do MERCOSUL que é marcada por profundas assimetrias, constatamos que se obteve certo avanço nos processos de integração regional em alguns temas, tais como a resolução de antigas rivalidades entre Brasil e Argentina, crescimento significativo no comércio intra-regional e extra-regional, criação de um fundo de combate às assimetrias etc. Ademais, as perspectivas hegemônicas também partilham da visão reducionista do papel do Estado, a função deste é resumida à criação de instituições supranacionais para as quais o Estado deve ceder cada vez mais sua soberania. E ainda apontam para a necessidade de criação de regras e instituições regionais adequadas ao livre comércio e

à atração de investimentos privados restringindo, assim, a integração econômica ao âmbito comercial.

No entanto, como já explicado, considerando a relação de dependência dos países periféricos, defendemos aqui que o Estado, para promover o desenvolvimento de suas economias, ao contrário do proposto pelas perspectivas dominantes, deve ter um papel fundamental nesse processo atuando de forma estratégica. A partir dos elementos discutidos acima e levando em conta autores da literatura especializada parte-se do princípio de que a integração pode então ocorrer através de dois caminhos: por meio da via –desintegradora, que consiste na visão liberal dominante, ou pela via –integradora e autonomizante.

Tendo isso em vista e mediante elementos teóricos, podemos concluir que o segundo modelo de integração, que busca promover o desenvolvimento econômico e social de todos os envolvidos, ao mesmo tempo em que promove uma maior autonomia externa, representa a melhor alternativa de inserção internacional para os países latino-americanos. A partir disso, entende-se o quão significativo poder ser o aprofundamento dos processos de integração regional para os Estados membros do MERCOSUL.

Como visto, a integração, quando proposta de maneira estratégica, pode contribuir para a construção de um espaço econômico e social mais autônomo e desenvolvido no âmbito do organismo, além de permitir o aumento da capacidade de contestar a dominação por parte das grandes potências. Porém, dada as adversidades para a construção desse tipo de espaço, acredita-se que a existência de um país que lidere e assuma os custos desse processo de integração - apesar de todas as contradições iminentes à edificação da unidade regional- possa tornar esses objetivos mais fáceis de serem alcançados.

Devido ao Estado brasileiro possuir algumas características importantes como extensão territorial, população, poder econômico e militar, que definem a capacidade de um Estado de influenciar a política e os eventos no sistema internacional, o país se destaca como um possível líder na região. No período do governo Lula, o Brasil chegou a tentar exercer essa liderança tomando frente da criação de iniciativas como a UNASUL e a CELAC, bem como a reformulação do MERCOSUL. Entretanto, a falta de percepção da importância da integração regional, após a saída do presidente, fez com que essas iniciativas deixassem de ser prioridade na política externa brasileira.

Cabe salientar, que no caso da existência de um país que busque liderar os processos de integração sul-americanos, independente de ser o Estado brasileiro ou

qualquer outro é fundamental que não seja reproduzida a lógica –hierárquica, assimétrica e concentradora do Sistema Internacional para dentro da região. O que se torna um grande desafio, mas que precisa ser superado se buscamos construir e consolidar um projeto de integração emancipatório que não subordine seus integrantes diante de assimetrias.

A partir da revisão histórica dos processos de integração na América Latina verificamos que no período do regionalismo aberto – marcado pela adoção de uma série de reformas econômicas de cunho neoliberal - obteve-se a menor taxa de crescimento mundial e maior concentração de riqueza e renda, desde a Segunda Guerra Mundial. A abertura comercial e financeira dos países da periferia não solucionou seus problemas econômicos como prometido pelo discurso neoliberal. Na verdade as medidas adotadas aumentaram ainda mais a vulnerabilidade e os riscos macroeconômicos nesses países gerando a ocorrência de crises. A partir desses acontecimentos, interpretamos o neoliberalismo como uma ideologia que tem o objetivo de preservar os interesses das economias centrais.

Neste trabalho, também defendemos a importância da criação de instituições financeiras regionais, pois estas podem contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento dos países da periferia e para o fortalecimento da arquitetura financeira internacional. Como já mencionado, atualmente os serviços prestados pelas instituições financeiras internacionais são insuficientes para manter a estabilidade macroeconômica e financeira global.

E foi a partir dessa percepção que na América do Sul, no período do –regionalismo pós-liberal, foram resgatadas e criadas várias iniciativas e instituições de cooperação macroeconômica de financiamento. Dentre essas iniciativas estão o FLAR (Fundo Latino-Americano de Reservas), o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos), o SML (Sistema de Pagamentos de Moeda Local), CAF (Corporação Andina de Fomento), FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata) e o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL).

Todos esses mecanismos, apesar de não receberem a atenção adequada, são de extrema relevância tanto no sentido de propiciarem o financiamento de curto quanto de longo prazo, bem como ajudar na construção de um arranjo regional que permita a coordenação macroeconômica e contribua para promoção de um comércio estratégico, para a redução da vulnerabilidade externa e das assimetrias nos países da região. Além

disso, essas iniciativas podem nos ajudar na construção de um modelo próprio de integração.

A criação do FOCEM se deu a partir da compreensão dos países sul-americanos, sobretudo dos dois maiores, Brasil e Argentina, de que o MERCOSUL só teria maior relevância e autonomia quanto melhor estruturados fossem os seus membros. E para isso ocorrer seria necessária a criação de um mecanismo de compensação para os países economicamente mais debilitados que trabalhasse e prol da redução de assimetrias.

Como pode ser observado, por meio da análise dos projetos do FOCEM, assim como previsto no artigo de criação do mecanismo, os recursos do Fundo tem sido destinados ao financiamento dos programas das –economias menores e das –regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL, sendo o Paraguai e o Uruguai os maiores beneficiados. Nesse sentido, podemos dizer que o FOCEM mesmo contando com recursos relativamente limitados tem se mostrado um instrumento relevante e efetivo no combate às assimetrias para os casos mais necessários, Uruguai e Paraguai.

Sobre a predominância dos recursos aplicados na área de Convergência Estrutural (86% do total), acredita-se que, mesmo levando em consideração que estes projetos sejam mais fáceis de obter resultados, é necessário que haja um aumento no número de projetos de Coesão Social (3,2%), bem como os da área de Fortalecimento Institucional (0,1%). São valores muito pequenos para um projeto tão ambicioso de redução de assimetrias.

Os valores aportados pelas economias do MERCOSUL, principalmente pelo Brasil, é um ponto que deve ser seriamente considerado. Sem dúvidas, a ampliação dos recursos se faz necessária. Por outro lado, a atual conjuntura política dos países da região, com governantes que mostram-se pouco interessados em dar continuidade ao projeto integracionista, dificulta os avanços dessa pauta.

No que se refere ao futuro do Fundo, como foi apresentado pela Coordenadora do FOCEM, este seguirá funcionando, uma vez que os projetos continuam sendo executados normalmente. Todavia, para o funcionário da Secretaria de Comunicação Social do PARLASUL, apesar de o FOCEM continuar funcionando, quando seus atuais aportes acabarem este ficará paralisado, logo que até o período da entrevista, em outubro de 2017, os países não haviam incorporado a normativa de renovação do Fundo.

É importante destacar que o sucesso na consolidação de um projeto integracionista depende das escolhas políticas dos Estados-nação, que são influenciadas

por circunstâncias políticas e econômicas internas e externas. No que diz respeito aos eventos internos, existe uma grande limitação da agenda regional, pois esta ainda se encontra submetida a orientações ideológicas de governantes que se revezam no poder o que torna ainda mais complexa a possibilidade de promover o avanço nos processos de integração. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de assumir posturas políticas de Estado, ou seja, orientadas por ideias que transcendam governos e sejam mantidas no longo prazo.

Sobre a situação da Venezuela, que se encontra suspensa do MERCOSUL, o país não possui nenhum projeto no âmbito do FOCEM, o que significa que este não corre nenhum perigo de ter seus projetos paralisados. Porém, como afirmado por Verónica Ríos, caso houvesse algum projeto em andamento provavelmente este não teria problemas de funcionamento.

Dado a característica expansiva e hierárquica do sistema internacional, em que os países centrais matém seus privilégios às custas da exploração dos países periféricos, acredita-se que as vantagens e os ganhos políticos-econômicos que a integração regional pode propiciar a estes últimos são muito maiores do que a via individual. A inserção conjunta dos países sul-americanos no mundo possibilitaria a amplificação de suas vozes, bem como o aumento de suas capacidades de negociação.

Sem dúvidas as assimetrias são um empecilho real para que os países da região possam e inclusive queiram se integrar. Por isso, constata-se a importância do Estado brasileiro de não apenas continuar financiando o FOCEM, mas também aumentar o volume de recursos fornecidos no médio e longo prazo. Acredita-se que o FOCEM assim como os outros mecanismos regionais discutidos neste trabalho sejam essenciais para consolidarmos um projeto de integração que proporcione maior autonomia e desenvolvimento aos países sul-americanos.



## BIBLIOGRAFIA

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: EDUNESP, 1996. 393 p.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. 334 p.

BALASSA, Béla. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961. 20 p.

BANDEIRA, Luís Alberto Muniz. Brasil, Estados Unidos y procesos de integración regional: La lógica de los pragmatismos. **Nueva Sociedad**, n°186, jul-ago. 2003.

BID [IDB]. **Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America**. 2002.

BRICEÑO RUIZ, José. Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: BRICEÑO RUIZ, José et. al. (eds.). **Integración Latinoamericana y Caribeña**. Política y Economía. Madrid: FCE, 2012. p. 27-58.

CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria general da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2012.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2011.

DE MELLO E SOUZA, André; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. In: **Texto para Discussão n.º 1477**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

CORAZZA, Gentil. O -regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.27. n. 1. p. 135-152. maio. 2006.

CULPEPER, Roy. Reforma de la Arquitectura Financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. In: OCAMPO, José Antonio. **Coperación Financiera Regional**. Santiago: CEPAL, 2006.

CHANG, Ha-Joon . **Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

FERRER, Aldo. El éxito del MERCOSUR posible. **Revista de Economía Política**, v. 27. n. 1 (105). p. 147-156. janeiro/março. 2007.

FIORI, José Luís. **O poder global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GARCIA, Marco Aurélio. Nostalgia da submissão. In: **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, n. 14, 2008.

GRANATO, Leonardo. **A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. 2014. Tese de Doutorado – Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

JAGUARIBE, Hélio. El Brasil y La América Latina. **Estudios Internacionales**. Santiago, v. 8, n. 29, 1975.

KAN, Julián. Una relación particular: Clase dominante, gobierno y orígenes del MERCOSUR. In: KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo (coord.). **Integrados (?)**. Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Buenos Aires, Imago Mundi, 2013.

KENNEDY, Paul. **Auge y caída de las grandes potencias**. Barcelona: Debolsillo, 2006.

LEITE, Patrícia Soares. A Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Histórica de Relações Internacionais. In: \_\_\_\_\_ **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos depolítica externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011, p. 55-77.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (2005). Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura Observatório Político SulAmericano (OPSA)**. Rio de Janeiro: n. 6, 2005.

MALAMUD, Andres. Conceptos, Teorías y Debates sobre la Integración Regional. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n° 3, p. 366-389, 2012.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Modelos alternativos para la integración sudamericana. In: **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades**. Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD. Ginebra, 2010.

NETO, Mario Rubens de Melo; ARAUJO, Victor Leonardo. **Instabilidade internacional e hegemonia: notas sobre a evolução do sistema monetário internacional**. Rio de Janeiro, 2006.

NOGUEIRA, J.P; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jeferson. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. **Pesquisa e Debate**. São Paulo: 2008.

OCAMPO, José Antonio. Cooperación Financiera Regional, **CEPAL**. Santiago, n. 91, 2006.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político estratégica**. 2010. Tese de Doutorado,

Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PARADISO, José. Política e Integración. **Segundo Encuentro de Pensamiento Político**: Pensar la política, un desafío en la tarea de educar. La Plata, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2012a). **Introdução às Relações Internacionais**. Temas, atores e visões. Petrópolis: Editora Vozes, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Manual do Candidato**: política internacional. Brasília: FUNAG, 2012b.

PREBISCH, Raúl. El Mercado Común Latinoamericano. In: GURRIERI, Adolfo. **La Obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económico, 1982.

PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Cátedra INTAL**. Buenos Aires, p. 40-62, jan./fev. 1986.

SILVA, Karine de Souza. COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, Mercosul e Unasul. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Managua, v. 7, p. 12-54, 2009.

SEVERO, Luciano Wexell. Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce. **Revista Científica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia**. Editora da Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, v. 3, n. 2, 2015.

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

SOUZA, A. M. et al. **Integrando desiguais**: Assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. 49 p.

SOUZA, Nilson Araújo. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, v. 11, nº1, 2012, p. 87-126.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**. v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL. **SERIE Comercio internacional**, n. 82, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Sistema Mundial Moderno**. Lisboa: Editora Afrontamento, 1990.