

O MERCOSUL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL – FOCEM

N.J. THEISING, S.L. ALLEBRANDT, M.L.KELM, N.L.GESSI, M.A. NUSKE¹
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
mauronuske@gmail.com¹

Artigo submetido em 03/03/2017 e aceito 16/01/2020

DOI: 10.15628/holos.2019.5727

RESUMO

O artigo verifica o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que tem como objetivo maior, o financiamento de programas, para fortalecer a convergência estrutural, implementar o grau de competitividade, buscar a coesão social, tendo como perspectiva o desenvolvimento dos países que compõe o bloco econômico. De forma específica, trabalha a compilação dos investimentos do fundo, especialmente ao olhar à redução das desigualdades entre os países membros. Para responder aos desafios, o caminho metodológico contempla os procedimentos da pesquisa quanti-qualitativo, bibliográfica, documental, comparativa. As técnicas de coleta e análise contaram com a verificação dos documentos do Mercosul (Focem). Alguns indicativos, dentre os resultados, verificamos que Brasil e Argentina, e, desde 2015, a Venezuela, são os países que mais alocam recursos para o fundo, com 70% e 27%, respectivamente, sendo que o Paraguai e o Uruguai foram

os países mais beneficiados, com 64% e 24%, respectivamente, neste período de atuação do fundo. As áreas que receberam mais investimentos foram à infraestrutura modal, com melhorias de acesso viário, com 432 km, a construção ou ampliação de linhas férreas, onde foram investidos US\$ 133 milhões, bem como na ampliação de conexões elétricas, com mais de US\$ 500 milhões investidos. Assim, entendemos que os mecanismos criados no âmbito do Mercosul, para administrar a redução das desigualdades intrabloco, devem ser acompanhados pelos governos dos países-membros, para promover o seu aperfeiçoamento e criar um ambiente para atração de investimentos internacionais para a região. Significa que é imprescindível a manutenção das operações do fundo, bem como a ampliação dos programas e projetos abarcados.

PALAVRAS-CHAVE: Investimentos, Desenvolvimento, Fundo de Convergência Estrutural, Mercado Comum do Sul.

THE MERCOSUL AND THE REGIONAL DEVELOPMENT: CONTRIBUTIONS OF MERCOSUL - FOCEM STRUCTURAL CONVERGENCE FUND**ABSTRACT**

The article verifies the Mercosur Structural Convergence Fund (Focem), whose main objective is to finance programs, to strengthen structural convergence, to implement competitiveness and to seek social cohesion with a view to the development of this economic bloc. Specifically, it works to compile the fund's investments, especially when looking at reducing inequalities among member countries. In order to respond to the challenges, the methodological path includes the quantitative-qualitative, bibliographic, documentary, and comparative research procedures. The collection and analysis techniques were verified by the Mercosur documents (Focem). Some indicatives among the results show that Brazil and Argentina, and since 2015 Venezuela, are the countries that most allocate resources to the fund, with 70% and 27%, respectively, with Paraguay and

Uruguay being the most benefited countries, with 64% and 24%, respectively, during this period of activity of the fund. The areas that received the most investments were the modal infrastructure, with road access improvements (432 km), the construction or expansion of rail lines (US \$ 133 million invested), as well as the expansion of electrical connections (more than US \$ 500 million invested). Thus we believe that the mechanisms created within Mercosur to manage the reduction of intrabloc inequalities must be accompanied by the governments of the member countries to promote their improvement and to create an environment for attracting international investments to the region. This means that it is essential to maintain the operations of the fund, as well as the expansion of the programs and projects covered.

KEYWORDS: Investments, Development, Structural Convergence Fund, Common Market of the South.

1 APRESENTAÇÃO

Ao verificar o Fundo de Convergência Estrutural (Focem)¹, buscamos investigar as intervenções e contribuições que o mesmo tem realizado nos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) principalmente no campo da redução das desigualdades entre os países membros. Em 2004, a integração intrabloco conquistou um impulso com a criação do Fundo, que apresenta como objetivo maior, o financiamento de programas para implementar a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, buscar a coesão social e fortalecer o processo de integração. Para tanto, os desafios passam pela análise do desempenho do Fundo, identificando projetos financiados em suas diversas linhas, bem como oferecendo propostas que visem a seu aperfeiçoamento.

Significa olhar para fundo como um mecanismo capaz de promover o desenvolvimento, tanto em termos de escalas, quanto nas dimensões, no processo de integração regional, dos países membros. Portanto, está presente nessa trajetória a constituição de um mercado integrado, contemplando a retirada progressiva das barreiras ao comércio, podendo estender-se à livre circulação de fatores de produção, a formação de instituições que possam coordenar e/ou unificarem as políticas econômicas na região.

Assim, o Mercado Comum do Sul é uma conquista democrática,² um processo de integração, que remonta às intensas discussões promovidas entre Brasil e Argentina, especialmente na década de 1950, o que apontou a criação de uma associação para viabilizar o fortalecimento das economias latino-americanas frente às potências industriais estrangeiras que se regionalizavam no período pós-guerra.

Em 2018, celebraremos os vinte e três anos da efetiva instituição do Mercosul, segundo Araújo e Noronha (2015), com o desejo de promover a redução das assimetrias entre seus membros. Por isso, em 2004, foi criado o fundo monetário especificamente voltado para a promoção da convergência estrutural do Mercosul.

No entender de Souza, Oliveira e Gonçalves (2011) os mecanismos criados no âmbito do Mercosul, para compensar as assimetrias intrabloco devem ser acompanhados pelos governos dos países-membros com vista a promover o seu aperfeiçoamento.

Para responder aos desafios do processo integracionista, verificamos o fundo, ao realizar um estudo a partir dos dados e informações do próprio órgão, os quais são apresentados e avaliados conforme foram aplicados no bloco, por país, por área, a partir das regulamentações próprias do organismo, bem como trabalhamos as melhorias no processo de desenvolvimento e integração regional.

Por fim, verificamos o fundo, através dos procedimentos da pesquisa quantitativa e qualitativa, bibliográfica, documental, comparativa. As técnicas de coleta e análise contam com a

¹ O Focem foi criado por meio das Decisões CMC nº 45/04 e nº 18/05

² Ensaio de Celso Lafer trabalha o Sentido estratégico do Mercosul. In. Mercosul: desafios a vencer. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais CBRI, 1994. p. 9-11.

verificação dos documentos do Mercosul, como um ente capaz de promover a convergência estrutural, buscar o desenvolvimento da região, fortalecer a competitividade, a coesão social e fortalecer o processo de integração regional.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

No entender de Trennepohl (2011), a preocupação com a qualidade de vida da população, tem sido tema central, nos estudos sobre desenvolvimento, ao verificar os mecanismos centrais na determinação das dinâmicas nos distintos espaços sociais e com impactos em ações políticas desafiando as atividades intelectuais, nas Ciências Sociais, em especial da Economia. Significa que os desafios do processo integracionista, ao olhar de forma específica o Fundo de Convergência Estrutural, necessita ter presente as fundamentações teóricas e compreender os dados e informações do próprio órgão, por país, por área, a partir das regulamentações próprias do organismo, bem como pesquisar as melhorias no processo de desenvolvimento e integração regional.

Para Cervo e Bueno (2012) a integração regional, é orientada por diferentes modelos de inserção internacional, por distintas visões de mundo relativas à integração regional no contexto sul-americano, sendo que a força dos princípios da soberania e da não intervenção dificultam os intentos de aprofundar a integração.

Por outro lado, existe certo receio de um “imperialismo brasileiro” no entender de Sanahuja (2012), cujo argumento ganhou força com o significativo crescimento econômico e a expansão de empresas brasileiras na América do Sul, na última década.

Cervo e Bueno (2012) concordam que tais impasses existam, ou seja, receio da supremacia brasileira, mas as condições favoráveis explicam de outro lado, o êxito parcial do processo de integração, que apresenta certo crescimento econômico, aumento da inclusão social, além da constituição de reservas financeiras, bem como a disponibilidade de estoques de energia.

Para Bueno e Oliveira (2015) a formação do espaço econômico necessita da complementação e expansão de novos projetos de integração orientados pelos princípios da sustentabilidade social e ambiental, da capacidade de atração de capitais, com efeitos multiplicadores dentro da região.

2.1 Desenvolvimento Regional

A temática do desenvolvimento regional integra os estudos teóricos, as análises das experiências e estratégias de desenvolvimento, em diversas partes do país, da região e do mundo. Randolph, Siqueira e Oliveira (2014) apontam que as dificuldades de coordenação e articulação nacional, especialmente frente às problemáticas, que dificultam o desenvolvimento, entre elas, a cooperação entre governos nacionais e subnacionais, bem como da incorporação dos atores sociais às diversas etapas de elaboração das políticas públicas.

No entender Arretche (2015) o desenvolvimento trilha caminhos espinhentos, seja nas políticas sociais, na educação e saúde, a existência de avanços no campo dos direitos democráticos e na dimensão regional do desenvolvimento social, como sendo os maiores desafios na coordenação e articulação da integração regional.

Assim, o desenvolvimento passa a ser um campo complexo e dinâmico de estudo, que no transcorrer das décadas se modificou, se adaptou, transitando nas mais diversas áreas do conhecimento, conquistando um olhar multidisciplinar no entender de Sausen (2012). Semelhante processo ocorre com a crescente tomada de consciência, em que alguns países e regiões, enfrentam com melhores estratégias, os problemas econômicos e sociais crônicos, estimulando uma reflexão específica sobre suas causas, bem como sobre o desenvolvimento regional e suas especificidades.

Portanto, em uma perspectiva mais ampla, podemos estabelecer uma reflexão com o conceito de desenvolvimento e o de transformação, na qual ocorrem modificações necessárias para um melhor aproveitamento e aperfeiçoamento do espaço físico, dos recursos humanos e dos meios disponíveis. Estas transformações acabam por beneficiar toda uma comunidade, local ou regional, promovendo desta forma o seu desenvolvimento, que assim deixou de ser um fenômeno que não se dá no vazio e sim, em uma dinâmica no conjunto da sociedade, que para Silva Neto (2004) o desenvolvimento deixa, portanto, de ser um conceito estático, sim dinâmico, em múltiplas escalas.

Para Brandão (2012), nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento, significa que as visões, sobre as escalas intermediárias ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.

Na visão de Trennepohl (2011), as análises sobre desenvolvimento regional podem ser feitas com base em diferentes perspectivas teóricas, beneficiando-se de vasta produção intelectual existente sobre a problemática. Por certo que a escolha pela matriz de desenvolvimento não pode ser aleatória ou ingênua, uma vez que, estarão presentes os horizontes de análise, que podem indicar caminhos para o desenvolvimento e para os processos de interação regional.

2.2 Processos de Integração Regional

Segundo Wolf (2011) após a Segunda Guerra Mundial, o mundo busca acordos de integração regional, como uma forma de trabalhar o desenvolvimento por meio da cooperação entre diferentes países, porém afirma que no âmbito da teoria econômica, não há um consenso sobre o papel da integração regional no processo de redução das assimetrias socioeconômicas entre os países participantes.

Bueno e Oliveira (2015) apresentam o regionalismo e sua relação com o conceito de desenvolvimento, tendo em vista que, desde o início do século XX, está em pauta a política externa brasileira, com um olhar para desenvolvimento nacional e a integração regional. Ainda, os autores indicam que os processos de integração na América do Sul podem ser investigados à luz de duas principais fases no século XX: o denominado velho regionalismo e o regionalismo aberto. Significa

verificar, ambas as fases, buscam espaço sul-americano, integrando característica que dialogam com a geografia, a cultura e aos aspectos econômicos e sociais da região.

Assim, ao interpretar as duas fases, necessitamos encontrar elementos que possam identificar uma distinção das respectivas fases. Em um primeiro momento apontamos a orientação de políticas econômicas apontadas pelos Estados, na formulação de políticas externas, que dialogam com os objetivos políticos e econômicos internos, bem como com as influências exógenas, com fortes influências da crescente abertura ao comércio multilateral. Em um segundo momento, a presença marcante da orientação liberal e econômica que norteia os processos de integração na região, durante todo o século XX.

Bueno e Oliveira (2015) reforçam que foi criada uma ordem regional sul-americana na primeira década do século XXI, que coteja a visão liberal e linear da política internacional vigente desde os anos 1990, pautada na lógica da globalização e da normatização crescentes, com o internacional transbordando para áreas cada vez maiores e conseqüentemente diminuindo a atuação pública dos Estados, privilegiando uma noção de governança global.

Para Brandão (2012), a integração é um processo contínuo e de difícil reversão, que exerce influência complexa e contraditória sobre as regiões aderentes, que serão engolfadas em adaptações recíprocas, com intensidades e naturezas diversas, destacando-se, evidentemente, a potência do vetor “centro dinâmico” => “periferia”, embora nunca possa ser encarada como unidirecional. Dessa forma, a integração recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à reacomodação das estruturas produtivas regionais.

Moreira (2010) apresenta cinco tipos de integração, com base em Balassa (1973), que também podem ser considerados estágios, tendo presente seu caráter progressivo: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. No quadro 1 são apresentados os diversos estágios de integração, cada um com um determinado grau de profundidade dos vínculos entre as economias envolvidas.

Quadro 1: Estágios de Integração Regional

| | | |
|------------|------------------------|--|
| 1º estágio | Área de Livre Comércio | * Livre circulação de bens e serviços dentro do bloco * Inexistência de barreiras tarifárias e técnicas |
| 2º estágio | União Aduaneira | * Livre circulação de bens e serviços dentro do bloco * Existência de uma Tarifa Externa Comum * Harmonização das políticas comerciais |
| 3º estágio | Mercado Comum | * Livre circulação de bens, serviços e pessoas. * Criação de instituições supranacionais * Harmonização da legislação fiscal e trabalhista * Criação de um orçamento comunitário para políticas comuns |
| 4º estágio | União Econômica | * Livre circulação de todos os fatores de produção * Coordenação conjunta das políticas econômicas * Criação de um banco central da União * Harmonização da política fiscal e monetária * Criação de uma moeda única |

| | | |
|------------|----------------------------|---|
| 5º estágio | Integração Econômica Total | <ul style="list-style-type: none"> * Unificação completa das economias * Criação de uma política comum de relações externas * Criação de uma política de defesa e segurança comum * Unificação dos códigos de leis * Criação de uma autoridade supranacional * Unificação política |
|------------|----------------------------|---|

Fonte: Moreira (2010)

Ainda, no entender de Moreira (2010), o processo de regionalização promove a integração regional de determinadas áreas, com o intuito de estabelecer a livre circulação de bens, serviços, investimentos e até mesmo de pessoas, além de criar certa interdependência das políticas econômicas dos países membros. Embora concomitante, a regionalização tornou-se uma alternativa ao processo de globalização.

2.3 Blocos Econômicos

Os Blocos Econômicos podem ser considerados associações de países, que estabelecem relações econômicas privilegiadas entre si. Em 1957, foi constituído o primeiro bloco na Europa, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), atual União Europeia (UE). No entanto, o processo de regionalização da economia só se fortaleceu nos anos 90, com o fim da Guerra Fria.

Na América destacamos o Nafta, o Mercosul e, em menor grau, o Pacto Andino e o Caricom. Na Europa, podemos destacar a Comunidade dos Estados Independentes (CEI); na África, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, SADC; na Ásia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático, Asean. Em fase de implantação o bloco transcontinental, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, Apec, que reúne países da América e da Ásia.

Para Penna Filho e Menezes (2006), a formação de blocos econômicos é um fato concreto, que articula os meios de transporte adequados, atividade comercial, a busca maior entendimento econômico em uma região, de forma mais proeminentes no mundo globalizado, na atual ordem mundial que indica a formação dos acordos regionais, os **blocos econômicos**, que estabeleceram uma integração mundial da globalização. Significa que a criação de blocos econômicos estreitou as relações econômicas, financeiras e comerciais entre os países que compõem um determinado bloco econômico.

Assim, ao verificar os processos de integração, nos Blocos bem-sucedidos, poderíamos apontar a União Europeia, porém, atualmente em declínio, uma zona não apenas de livre comércio, mas de livre circulação de pessoas, com a presença de instituições supranacionais constituídas através de uma legislação supranacional. Seu declínio poderá ser explicado, pela existência de países com níveis de desenvolvimento em vários estágios.

No entender de Souza (2012) em se tratando de integração, não podemos nos furtar da diferenciação entre os mecanismos de Integração e Cooperação. A integração consubstancia-se na criação de uma nova realidade, na qual há adequações econômicas, políticas e sociais em busca de uniformização jurídica, econômica e social. Já o termo cooperação aplica-se a mecanismos de

acordos econômicos sem uma visão de unificação, apenas concessões simultâneas em busca de um ideário comum.

2.4 Mercado Comum do Sul

O fortalecimento dos paradigmas de integração e cooperação econômica foi fundamental para a formação de blocos regionais, não somente no continente europeu, mas também na América, na Ásia e na África. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) uma iniciativa de integração constituída na América Latina, teve como protagonistas a República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, através da assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991.

No entender de Tatiana Prazeres (2008), a ideia do Mercosul passa a criar corpo com a aproximação entre Brasil e Argentina, no contexto do fim da Guerra Fria, no cenário global, e do restabelecimento dos regimes democráticos, no contexto sub-regional, bem como, pelas dificuldades de desenvolvimento, das condições econômicas internas, dos problemas na política macroeconômica e restrições derivadas da dívida externa, de ambos os países.

O Mercosul é formado por todos os países da América do Sul, ou seja, os Estados Partes, e os Estados Associados. Estados Partes são os membros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) do organismo de integração sub-regional a Venezuela (atualmente suspensa). Os Estados Associados são a Bolívia (em processo de adesão ao bloco desde 2015), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004), além da Guiana e do Suriname (desde 2013). Há ainda dois países observadores: a Nova Zelândia e o México.

Ao longo do processo de integração e cooperação no Mercosul, foram fortalecidos acordos nas dimensões Cidadã, Social e de Integração Produtiva, entre outros, para os quais, por um lado, foi indispensável adaptar e ampliar a institucionalidade do bloco em toda a sua área de atuação, para incorporar as demandas e aprofundar o processo de participação efetiva da cidadania, por vários instrumentos e ou mecanismos, bem como estabelecer formas de financiamentos como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, além de outros fundos.

Se por um lado no Mercosul, estão expostas as fragilidades, como as desigualdades entre os países membros, poucos recursos para financiamento de programas para implementar a convergência estrutural, desafios no campo da competitividade, na coesão social. De outro, um território de quase 15 milhões de km, conta com uma enormidade de variedades de riquezas, tesouros naturais, água, biodiversidade, recursos energéticos e terras férteis. Mas, sua maior riqueza reside em sua população, com uma diversidade cultural, étnica, linguística e religiosa.

Porém, essa realidade, que apresenta os potenciais no Mercosul, pode enfrentar grandes desafios, em função das recentes mudanças internas nos membros fundadores e, conseqüentemente, na estrutura do bloco. A eleição de Mauricio Macri na Argentina e o impeachment de Dilma Rousseff no Brasil, que levou o então vice-presidente Michel Temer (mais

favorável ao comércio) a assumir o cargo, já apontam algumas mudanças no bloco, como a suspensão da Venezuela.

2.4.1 Mecanismos de Participação no Mercosul

No entender de Martins (2014), podemos apontar dois tipos de mecanismos de participação no Mercosul: mecanismos restritos e ampliados. Mecanismos de participações restritos, para o autor, passam a serem aqueles que compõem tradicionalmente a estrutura institucional do bloco, como o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES). Os mecanismos de participações ampliados são aqueles criados após Protocolo de Ouro Preto, motivados pelas ideias de que a sociedade civil deve ter um papel ativo no processo de gestão, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, tanto em nível nacional quanto regional.

Destacamos que FCES foi criado pelo Protocolo de Ouro Preto, como sendo um espaço de representação da área econômica e social do Grupo de Mercado Comum no Mercosul. Fórum possui função consultiva e tem a prerrogativa de emitir recomendações, com atuação em nível regional, por um plenário, uma secretaria permanente e por órgãos de assessoramento técnico; em nível nacional, é composto por seções nacionais formados por representantes do empresariado, dos sindicatos e um terceiro grupo, constituído por representantes dos demais setores interessados.

Para Aguerre e Arboleya (2019) o Fórum apresenta limitações no que diz respeito à pluralidade de representação, quase que exclusiva dos sindicatos e dos empresários. Dos identificados como mecanismos de participações ampliados, destacam-se os Subgrupos de Trabalho (SGT's) e as Reuniões Especializadas, subordinados ao Grupo de Mercado Comum, e as Reuniões de Ministros, vinculadas ao Conselho do Mercado Comum.

Identificamos outros espaços que permitem a articulação com a sociedade, como as Cúpulas Sociais do Mercosul, cujos encontros são periódicos desde 2006; o Programa Somos Mercosul, constituído em 2005, tendo como objetivo a promoção e a coordenação de agendas de atores sociais e governos, um mecanismos de diálogo existentes no ambiente doméstico, como o Programa Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, criados respectivamente pelos governos brasileiro e argentino.

2.4.2 Estrutural Institucional do Mercosul

O Mercado Comum do Sul é constituído por três órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior, que orienta politicamente o processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), que trabalha pelo funcionamento cotidiano do bloco; a Comissão de Comércio (CCM), responsável pela administração dos instrumentos comuns de política comercial. Verificamos que existem mais 300 foros de negociação, nas mais diversas áreas, os quais se integram por representantes de cada país membro e promovem iniciativas para ser consideradas pelos órgãos decisórios.

Ao longo de sua história o Mercosul criou diversos organismos de caráter permanente entre os quais, destacamos: o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Parlamento do Mercosul (PARLASUR), a Secretaria do Mercosul (SM), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), o Fundo para a Convergência Estrutural (Focem).

2.4.3 *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul*

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, identificado pela sigla, Focem, foi criado pelo Conselho do Mercado Comum, órgão superior do Mercosul³ em dezembro de 2004⁴, com sede em Montevideo, tendo como objetivo, o financiamento de programas para promoção da convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

O marco da gestão Focem, passa pela identificação das assimetrias com base em dois critérios, consentâneos à sua realidade: o primeiro leva em consideração as diferenças de tamanho entre os Estados, ao passo que o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, baseada na diferença per capita entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul.

O Focem é considerado um mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do Mercosul, onde os fundos são destinados aos países, e entregues em caráter de doação não reembolsável para financiar até os 85% do valor elegível, tendo como apoio a Unidade Técnica Focem (UTF), que é a instância técnica para a avaliação e o acompanhamento da execução dos projetos, que funciona como vínculo operativo de cada país membro com a UTF, sendo responsável pelas tarefas de coordenação interna dos aspectos relacionados à formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos.

O Focem conta com um Organismo Executor (OE), que é a instância responsável pela execução efetiva do projeto. Corresponde ao setor público de algum dos países membros do Mercosul. Em alguns casos estabelecidos pela normativa, o país membro pode delegar a gestão do projeto em instituições mistas ou privadas que seja parte da administração direta, indireta ou do sistema operacional do país membro. A responsabilidade de gestão completa do projeto é do país membro.

Os projetos apoiados pelo Focem devem ser desenvolvidos em algum dos seguintes Programas estabelecidos pela normativa: Programa I - Convergência Estrutural; Programa II - Desenvolvimento da Competitividade; Programa - Coesão Social e o Programa IV - Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

³ De acordo com Art. 3º do Protocolo de Ouro Preto: O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul que responde pela condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum. Internalizado no Brasil através do Decreto nº 1.901/1996.

⁴ A criação do Focem se deu por meio das Decisões CMC nº 45/04 e nº 18/05

Os Organismos do Setor Público dos países membros, e instituições mistas ou privadas estabelecidas por regulamento, interessados em receber financiamento do Focem, deverão apresentar seus Projetos às Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF's). A documentação de Projetos deverá cumprir os requerimentos de formulação, análise e apresentação estabelecidos no Regulamento Focem.

Os Projetos que cumprem as condições indispensáveis, e que o país membro beneficiário entenda de seu interesse, serão apresentados pelas UTNF's, através da sua Representação Permanente no Mercosul, para a Presidência Pro Témpore da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul para sua análise.

3 METODOLOGIA

O trabalho trilha caminhos metodológicos, de abordagem qualitativa, com características de cunho exploratório, tendo como exercício estudo de caso. Entendemos que escolha se justifica por ser uma pesquisa "interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos adquiridos a partir da iniciação científica" (GIL, 2012, p. 27), oportunizando conhecimentos que poderão ser importantes no mundo acadêmicos e público.

Ainda, as pesquisas exploratórias, segundo Gil (2012), podem ser realizadas com o objetivo de proporcionar visão geral relacionada a um determinado fato, que contempla esse estudo, do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Assim, a pesquisa poderá auxiliar na busca de conhecimentos para estabelecer maior familiaridade com o fenômeno, para a obtenção de novas percepções, que buscam maiores informações sobre o assunto de estudo (CERVO, 2007).

Para Yin (2010) que também trabalha com o estudo de caso, aponta que é uma investigação que busca compreender um fenômeno contemporâneo com profundidade, considerando seu contexto. Corroboram nessa linha de estudo Marconi e Lakatos (2012) por entenderem ser um caminho que opera na concretude da investigação. Cada método caracteriza-se como uma maneira diferente de coletar e analisar as evidências do fenômeno, seguindo sua própria lógica, segundo Yan (2010).

Para Triviños (2008, p.134) o estudo de caso "é uma categoria de pesquisa cujo objetivo é uma unidade que se analisa profundamente". Assim, nossa pesquisa sobre o Mercosul, especialmente, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, encontra, em suma, duas características básicas pelas circunstâncias, uma no que diz respeito à natureza e abrangência do fenômeno de análise e outra, pelos suportes teóricos que servem de orientação para a pesquisa.

Por fim, como técnicas de coleta e análise de dados, utilizaram-se dos documentos e estudos desenvolvidos pelo Focem, a partir dos resultados apresentados, realizaram-se as análises pertinentes ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Focem é constituído por aportes, de ordem obrigatória e voluntária, efetuados pelos membros⁵, os quais têm o caráter de contribuição não reembolsável⁶. Cada país contribui com um percentual pré-fixado de um total estimado, ao redor de US\$ 100 milhões. Os percentuais que foram acordados contam com uma média histórica do PIB do Mercosul, de modo que Brasil é responsável por aportar 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai apenas 1%. Por outro lado, no que concerne à distribuição de recursos, é obedecida uma lógica inversa à dos aportes: Paraguai vem em primeiro lugar, fazendo jus a 48%, seguido de Uruguai, com 32% e Argentina e Brasil, cada qual com 10%.

O funcionamento, ou seja, a dinâmica do fundo é administrada por seu regulamento, aprovado pela Decisão nº 01/10 do Conselho do Mercado Comum⁷. No regulamento são previstos quatro programas - Programa de Convergência Estrutural⁸, Programa de Desenvolvimento da Competitividade⁹, Programa de Coesão Social¹⁰ e Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração¹¹.

Ao verificar a matriz administrativa dos programas, os Estados são credenciados para submeterem suas propostas de projetos para serem financiados, mas terão que ter presente a quota de distribuição de recursos a que fazem jus. Convém registrar que existe uma contrapartida para os investimentos realizados com fundos, de acordo com o Art. 48 do Regulamento, o Estado beneficiário deverá arcar com pelo menos 15% dos gastos elegíveis do(s) projeto(s), além de ser responsável pela totalidade dos gastos inelegíveis.

O espírito de integração e cooperação é verificável, quando um projeto, ao ser apresentado por dois ou mais Estados conjuntamente, ou até mesmo por órgãos da estrutura institucional do Mercosul, de acordo com o Art. 39 do Regulamento.

Merece destaque, a iniciativa de apresentação cabe à Unidade Técnica Nacional de cada Estado Parte designada para atender os assuntos relacionados ao fundo em conformidade com Art. 26 do Regulamento, junto a Secretaria do Mercosul, que irá encaminhar à Comissão de Representantes Permanentes do bloco, subordinada ao Conselho do Mercosul.

⁵ São aceitos igualmente recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais.

⁶ Art. 5º da Decisão CMC Nº 18/05.

⁷ Internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 7.362/2010.

⁸ O programa contempla a construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e de controle fronteiriço que potencializam o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados.

⁹ O programa opera com a geração e difusão de conhecimentos tecnológicos; certificação da qualidade de produtos e processos; rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais; desenvolvimento de cadeias produtivas; promoção de dinamismo em setores empresariais; desenvolvimento de competências e a reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas; promoção e diversificação dos sistemas nacionais de inovação científica e tecnológica.

¹⁰ Programa opera Implantação de unidades de serviço e atendimento básico em saúde; ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante; capacitação e certificação profissional de trabalhadores; combate à pobreza.

¹¹ De acordo com o Art. 10 do Regulamento, até 0,5% dos recursos do Focem serão destinados anualmente ao financiamento de projetos no âmbito do Programa.

A elegibilidade e o cumprimento dos requisitos formais e materiais de apresentação do projeto é de responsabilidade da Comissão. Decisão favorável é adotada por consenso, então o projeto é encaminhado para a Unidade Técnica do próprio Focem, de acordo com o Art. 49, que cuida da análise de requisitos de elegibilidade. A Comissão deverá pronunciar-se em um prazo máximo de 30 dias, contados a partir da data de distribuição dos projetos. O projeto aprovado é ao Grupo Mercado Comum, que submete a decisão ao Conselho do Mercado Comum, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes.

A Câmara de Orçamento e Finanças, COF, busca reduzir as desigualdades no Mercosul. Nesta lógica o Paraguai é o país que mais recebe apoio, teve conjunto de 17 (dezessete) projetos aprovados pelo Conselho do Mercado Comum e foram formalizados por meio de Convênios de Financiamento. Em segundo lugar, quem mais opera projetos é o Uruguai, com 12 (doze) convênios. O Brasil e Argentina contam com apenas 04 (quatro) cada. Há, ainda, 03 (três) convênios pluriestatais 01 (um) único convênio destinado ao fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração.

Nas investigações sobre o Mercado Comum do Sul, nem sempre as informações estão disponíveis, de acordo com rigor acadêmico, mas foi possível encontrar elementos acerca do andamento dos projetos aprovados, a análise dos dados financeiros disponibilizados aponta para um seguro avanço nas condições sociais, econômicas e estruturais do Mercosul, especialmente em relação ao Paraguai, maior beneficiário do programa, onde são visíveis as melhorias obtidas a partir da utilização do Focem. Em Assunção há placas por todo lado indicando o fundo como o principal financiador das obras de infraestrutura. Nos membros do bloco, apesar dos projetos aprovados e em andamento, a visibilidade não tão perceptível.

5 CONCLUSÃO

Ao buscar a compreensão sobre o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, é importante ter presente o processo de integração regional, que surge em um movimento da globalização, em um sistema comum de fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, concorrência dos mercados e uma lógica econômica de produção em escala mundial.

Assim, o processo de regionalização busca benefícios, para os países envolvidos, para suas estruturas de produção, implementar o desenvolvimento, com mecanismos compensadores de transferência para os países mais pobres. Em função da polarização de forças, a efetivação de acordos de livre comércio tem efeitos assimétricos a favor dos países/regiões mais desenvolvidos, a não ser que se estabeleçam compensações que beneficiem as exportações da produção dos países/regiões mais pobres.

Os desafios em um processo de integração, estavam presentes desde a criação do Mercosul, por parte dos Estados integrantes do bloco. Significa que tinham consciência de que o seu objetivo maior de coordenação das políticas macroeconômicas só poderia ser alcançado mediante a redução

das assimetrias no Mercosul, pois pelas características dos países membros não seria fácil almejar a uma igualdade real entre todos eles. Esse desafio foi fio condutor dos fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao constituir Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul como instrumento de combate à evidente e inquestionável disparidade de tamanho e riqueza entre os países que formam o Mercosul.

Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul indica uma integração, que aponta ganhos econômicos e soma nas condições sociais, econômicas e estruturais dos países que integram o bloco, especialmente o Paraguai, maior beneficiário do programa, onde é possível constar melhorias a partir da utilização do Focem. Em Assunção há placas que informam a presença do fundo como o principal financiador das obras de infraestrutura.

Em um processo de integração é fundamental que as pessoas percebam que estão tendo mais vantagens dentro de um processo de integração. Significa, se a integração funciona, essa é uma realidade possível, mas não é um processo que acontece de noite para o dia, que irá resolver todos os problemas dos países que integram o bloco. Não aceitável promover uma integração apostando que, desde o primeiro momento, já seja possível sentir os resultados positivos das economias integradas. Não existe mecanismos/instrumentos mágicos, mas é consenso, a possibilidade de conquistar bons resultados em longo do tempo. Alguns resultados já são visíveis, como investimentos em vias e ferrovias, principalmente no Paraguai e Uruguai, o que sinaliza a importância que os modais estão recebendo nestes países, ou ainda, carências detectadas.

Por outro lado, verifica-se que o setor educacional é pouco beneficiado, sendo que apenas a Argentina desenvolveu projetos para este setor. Da mesma forma, verifica-se pouco empenho ou unidade no desenvolvimento de projetos e investimentos pluriestatais, entre dois ou mais países. Levando-se em conta de que se trata de um bloco que busca se desenvolver e criar vantagens competitivas conjuntas, essa constatação merece pesquisas mais aprofundadas.

Tendo presente os dados e as análises apresentadas ao longo do estudo, verificamos que, mesmo sendo relevantes as contribuições do processo integracionista, é imprescindível a manutenção das operações do Focem, bem como a ampliação dos programas e projetos abarcados.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguerre, M. J.; Aboleya, I. (2009). Estrategias para un Mercosur ciudadano. Caetano, G. (Coord). *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Araujo e Noronha. (2015) *Os Investimentos internacionais no Mercosul: o exemplo bem sucedido do Focem* in: scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-78872015000500255 Acessado em agosto de 2018.

Arretche, M. (Org.) (2015). *Trajetória das desigualdades– como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP.

- Balassa, B., (1973) *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Clássica.
- Brandão, C. A., (2012). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp.
- Elen, de P. B.; Oliveira, V.A. P. de (2015) *A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios*. In: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/.../109 Acessado: 15 de Agosto de 2018.
- Cargnin, A. P., (2014) *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. 1ª ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional.
- Cervo, A. L.; Bueno, C. (2012). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília.
- Cervo, A. L. (2007). *Metodologia científica*. 6. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Fundo De Convergência Estrutural Do Mercosul – FOCEM*. Disponível em <http://focem.mercosur.int>. Acesso em julho de 2018.
- Gil, A. C. (2012) *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed.. São Paulo: Atlas.
- Lafer, C. (1994). Sentido estratégico do Mercosul. In. *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais CBRI.
- Lovato, A., (2013). *Metodologia da pesquisa*. Três de Maio, SETREM.
- Marconi, M. de A., Lakatos, E. M., (2011). *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7ª ed. São Paulo, Atlas.
- Lakatos, E. M. (2009). *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. São Paulo: Atlas.
- Marconi, M. de A.; Lakatos, E. M. (2012). *Fundamentos de metodologia científica*. 7ed. São Paulo: Atlas.
- Martins, J. R. V. (2014) Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: Desiderá N. e Walter (Org). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Menezes, A. da M., Penna Filho, P. (2006). *Integração Regional: blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Mercado Comum do Sul – MERCOSUL*. Disponível em <http://www.mercosur.int> Acessado em junho de 2018.

- Mercosul - Uma história que vem de longe...* Disponível em www.ipea.org.br, (2011). Ano 8. Edição 67 - 20/09/2011. Acesso em junho de 2018.
- Moreira, C. S., (2010). *A integração regional como resposta ao processo de globalização*. Gestão Contemporânea: Porto Alegre, ano 7, n. 7.
- Neto, A. M.; Castro, C. N. de; Brandão C. A. (2017) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, Rio de Janeiro: Ipea.
- Prazeres, T. A. (2008). *OMC e os Blocos Regionais*. São Paulo: Aduaneiras.
- Randolph, R.; Siquieral, H.; Oliveira, A. (2014). *Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Sanahuja, J. A. (2012) *Post-liberal regionalism in South America: The Case of Unasur*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme.
- Sausen, J. O., (2012). *Gestão Estratégica, competitividade e desenvolvimento: um olhar a partir das suas inter-relações*, In: Siedenberg, D. R. (Org.). *Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares*. Ijuí: Unijuí.
- Siedenberg, D. R., (2012). *Fundamentos, Trajetórias e Abordagens Contemporâneas do Desenvolvimento*. In: Siedenberg, D. R. (Org.). *Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares*. Ijuí: Unijuí.
- Silva Neto, B. (2004). *Complexidade e Desenvolvimento. Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 2, n. 4, jul./dez.
- Souza, A. de M.; Oliveira, I. T. M. G.; Samo S. *O Fundo de convergência estrutural do Mercosul: agendas e propostas*. In: repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4693 Acessado em agosto, 2018.
- Souza, G. G. de. *A flexibilização do conceito de soberania no âmbito da crise econômica da Zona do Euro*. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. XV, n. 106, nov. 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_03271_03326. Acesso em agosto de 2018.
- Triviños, A. N. S. (2008). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. 1. ed. São Paulo: Atlas.
- Trennepohl, D., (2011). *Avaliação das potencialidades econômicas para o desenvolvimento regional*. Ijuí: Ed. Unijuí.
- Wolf, P. J. W. (2011). *Integração Regional e Convergência Econômica: Lições da Experiência Europeia*. In: www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=000852433 Acessado em agosto, 2018.
- YIN, R. K. (2010). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman.