

Assimetrias de mercado e o papel do Focem na consolidação do Mercosul

A procura de um novo paradigma de desenvolvimento

O desequilíbrio entre ricos e pobres é a mais antiga e a mais fatal das doenças das repúblicas
– Plutarco.

As assimetrias são múltiplas no processo de integração do MERCOSUL. Poderíamos pensar facilmente em assimetrias políticas (em termos de oferta política, transparência, instituições, por exemplo), sociais (direitos sociais, questões de gênero) ou até culturais (língua, representações artísticas). No entanto, trataremos aqui das assimetrias de mercado: o fator econômico e comercial, tão intimamente ligado ao regionalismo, é provavelmente um dos mais pertinentes na consolidação da integração, antes de se pensar em aspectos políticos ou identitários. Entendemos por tal termo um desequilíbrio considerável dos recursos e riquezas, concentrados em parte de um território. Esta perspectiva nos conduziu a uma análise do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). Esta instituição tem por finalidade o aprofundamento do processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução destas assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco. O conceito de fundos estruturais está então intimamente ligado com a integração regional: trata-se de um instrumento estrutural que ajuda os estados-membros de um processo de integração a reduzir as disparidades sociais e econômicas, estabilizando a economia regional.

Esta estrutura existe na Europa sob a forma dos fundos estruturais e de coesão, que já financiaram inúmeros projetos e cujos efeitos positivos foram louvados de forma quase unânime. As políticas do FOCEM são herdeiras dos fundos estruturais europeus em diversos aspectos; no entanto, o flagrante contraste quantitativo e qualitativo entre as assimetrias de mercado nos dois processos de integração aponta para uma falha na transposição de políticas. Frente a tal limitação, nos interessamos pelas perspectivas de fundos estruturais em contextos extra-europeus. De fato, uma parte substancial da literatura recente sobre o MERCOSUL ressalta as limitações da comparações com a União Européia, embora a dimensão da ajuda estrutural seja em geral pouco abordada. Por exemplo, por que não nos interessar pelos processos iniciados pela ASEAN e pela UA no âmbito da coesão social e econômica? Embora ainda pouco desenvolvidos, eles contém novas vertentes que podem alimentar a inteligência do MERCOSUL, sempre a procura de uma identidade e uma originalidade institucionais próprias. Isto é, a formulação de uma agenda regional cujos efeitos sejam de fato consideráveis dependerá da aptidão das políticas do FOCEM a se equilibrarem entre o simples *policy transfer* e a procura – e a descoberta – de um novo paradigma de desenvolvimento.

Desta forma, nós analisaremos em uma primeira parte quais são as verdadeiras assimetrias existentes no Bloco do MERCOSUL, para de fato compreender o panorama do cone sul (I). Em seguida, estudaremos como o FOCEM tem atuado na região e qual seria o estado

atual das diferentes políticas existentes (II). Enfim, também apresentaremos os projetos de outros blocos de integração na Ásia (ASEAN) e na África (União africana) na área de fundos estruturais ou de coesão social para extrair elementos pertinentes no âmbito do MERCOSUL (III). Este *benchmarking* nos levará a certas conclusões quanto as atividades do FOCEM e nas possíveis reformas para que a coesão social e econômica do MERCOSUL seja assegurada, ou pelo menos favorecida.

I. As assimetrias no MERCOSUL

O Mercosul caracterizou-se, desde sua formação, em 1991, pela existência de significativas assimetrias estruturais entre os Estados-membros (A). Por um lado, o bloco reúne quatro economias de diferentes dimensões (1), entre as quais se encontram tanto um país de porte continental, o Brasil, quanto duas nações consideradas pequenas, o Uruguai e o Paraguai. Por outro lado, os índices de desenvolvimento variam amplamente na região (2). Se o Uruguai está à frente de seus vizinhos em termos econômicos e humanos, o Paraguai continua preso em uma espiral de subdesenvolvimento. Essas dissimetrias facilitam o aparecimento de correntes políticas protecionistas, que ameaçam o aprofundamento do processo de integração (3).

A. Quatro mercados de envergaduras diferentes

O MERCOSUL é composto por dois países de pequeno porte, o Paraguai e o Uruguai, por um país de porte médio, a Argentina, e por um país de grande porte, o Brasil. Integrar economias de dimensões tão contrastantes é um desafio complexo, uma vez que os custos e os benefícios desse processo são distribuídos desproporcionalmente. Além do mais, tais diferenças são muitas vezes incorrigíveis. É o caso das dissimetrias de extensão territorial, de população e de tamanho de mercado. Por outro lado, certas assimetrias, tais como os graus variáveis de desenvolvimento infraestrutural, podem ser diminuídas ou até mesmo eliminadas através de programas voluntaristas a nível regional, nacional ou, sobretudo, comunitário.

Em primeiro lugar, os países-membros possuem superfícies e populações quase incomparáveis. Em termos percentuais, o maior dentre os quatro, o Brasil, é responsável por cerca de 70% do território do bloco e 80% de sua população. Ele é cerca de 48 vezes mais vasto que o menor participante, o Uruguai, e 58 vezes mais populoso.

País	População (milhões), 2008	Participação no total do bloco	Posição a nível mundial
Brasil	195.138	79,8%	5°
Argentina	39.746	16,3%	33°
Paraguai	6.230	2,5%	101°
Uruguai	3.342	1,4%	132°

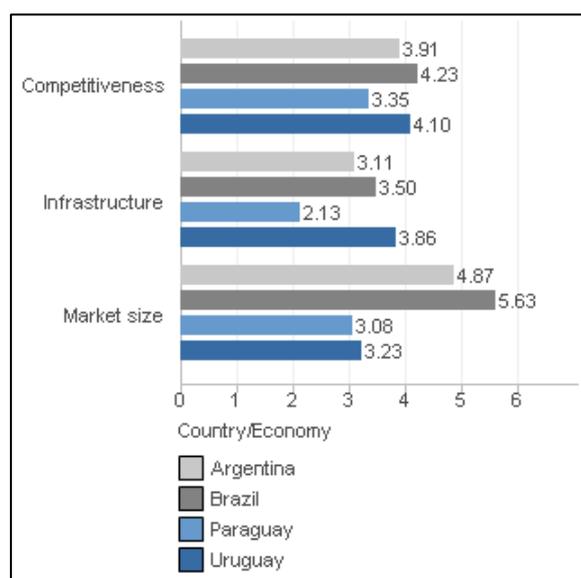
Fonte: CEPAL, *Caderno estatístico n° 37 (1950–2008)* & dedução própria.

Essas assimetrias entre os volumes de mão-de-obra e de recursos naturais disponíveis têm por consequência diferenças importantes de tamanho de mercado consumidor, de comércio exterior e de capacidade de produção entre os integrantes do bloco. No que concerne ao produto interno bruto, o Brasil é responsável por dois terços da atividade total do MERCOSUL, ou seja, 90 vezes mais do que o Paraguai, país com menor produção dentre os quatro em questão. Entretanto, as desvantagens geográficas e demográficas desse último não explicam inteiramente sua debilidade econômica. Nesse sentido, é importante ressaltar que, apesar 2,5% da população do bloco, o Paraguai só participa à altura de 0,7% ao PIB conjunto, enquanto que o Uruguai, que representa 1,4% da população, produz 2,1% do PIB comunitário.

País	PIB (milhões de dólares, PPP, preços de 2000), 2008	Participação no total do bloco
Brasil	853.707	66,4%
Argentina	395.571	30,8%
Uruguai	27.341	2,1%
Paraguai	9.486	0,7%

Fonte: CEPAL, Caderno estatístico nº 37 (1950–2008) & dedução própria.

Portanto, é importante salientar outros elementos explicativos das divergências estruturais no MERCOSUL. Por exemplo, não se deve esquecer que o Paraguai é a única dentre as quatro nações que não dispõe de saídas para o mar. Sua condição mediterrânea impõe-lhe uma dinâmica econômica reduzida, já que o comércio exterior resulta enfraquecido. Além disso, as deficiências em termos de infraestruturas dos Estados Partes representam empecilhos significativos ao seu crescimento, provocando dissimetrias entre os países membros.



Fonte: WEF, Global Competitiveness Report, 2009–2010.

País	Exportações ¹ (2008)	Participação no total do bloco	Importações ² (2008)	Participação no total do bloco	Saldo da balança comercial (2008)	Participação no total do bloco
Brasil	123.635,7	64,3%	141.113,0	68,4%	5219,5	72,2%
Argentina	56.060,3	29,1%	52.035,3	25,2%	11229,4	33,5%
Paraguai	6.283,6	3,2%	7.103,6	2,4%	- 425,3	- 2,7%
Uruguai	6.247,5	3,2%	5.971,4	2,8%	- 480,9	- 3,0%

Fonte: CEPAL, Caderno estatístico nº 37 (1950–2008) & dedução própria.

B. Quatro países em estágios de desenvolvimento diferentes

As assimetrias entre os Estados Partes do MERCOSUL são, entretanto, mais complexas do que faz pensar esta análise das dimensões das economias nacionais. Há também importantes desigualdades em matéria de desenvolvimento, que não correspondem perfeitamente àquelas primeiras. Essas diferenças podem tê-lo sido o objeto de estudos diversos, dentre os quais se destacam dois índices: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pela Organização das Nações Unidas, e o Índice de Competitividade Global (ICG), criado e mantido pelo Fórum Econômico Mundial.

País	ICG, 2007	ICG, 2008	ICG, 2009
Brasil	3,99	4,13	4,23
Uruguai	3,97	4,04	4,1
Argentina	3,87	3,87	3,91
Paraguai	3,30	3,40	3,35

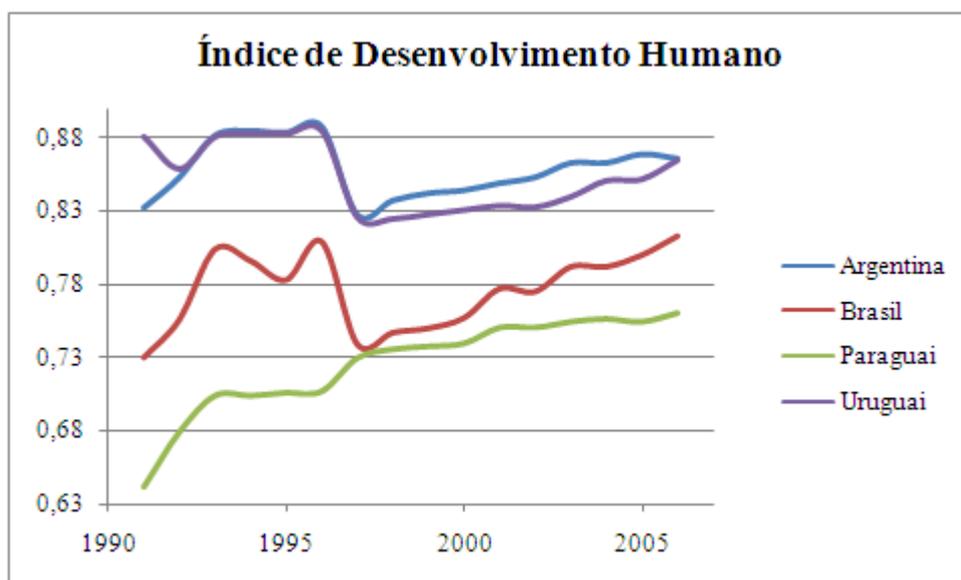
Fonte: WFE, Global Competitiveness Report, 2009–2010.

O IDH, que vai de 0 a 1, combina três variáveis: expectativa de vida ao nascer, nível médio de escolaridade (medido através da taxa de alfabetização da população adulta e da taxa de inscrição em instituições de ensino) e nível de vida (medido através do PIB per capita). O ICG, por outro lado, varia entre 0 e 7 e resulta da interação entre doze elementos, a saber: instituições, infraestrutura, estabilidade macroeconômica, saúde e educação primária, educação secundária e profissionalização, eficiência do mercado de bens, eficiência do mercado de

¹ Milhões de dólares, PPP, preços constantes de 2000.

² Milhões de dólares, PPP, preços constantes de 2000.

trabalho, sofisticação do mercado financeiro, preparação tecnológica, tamanho de mercado, sofisticação empresarial e inovação.

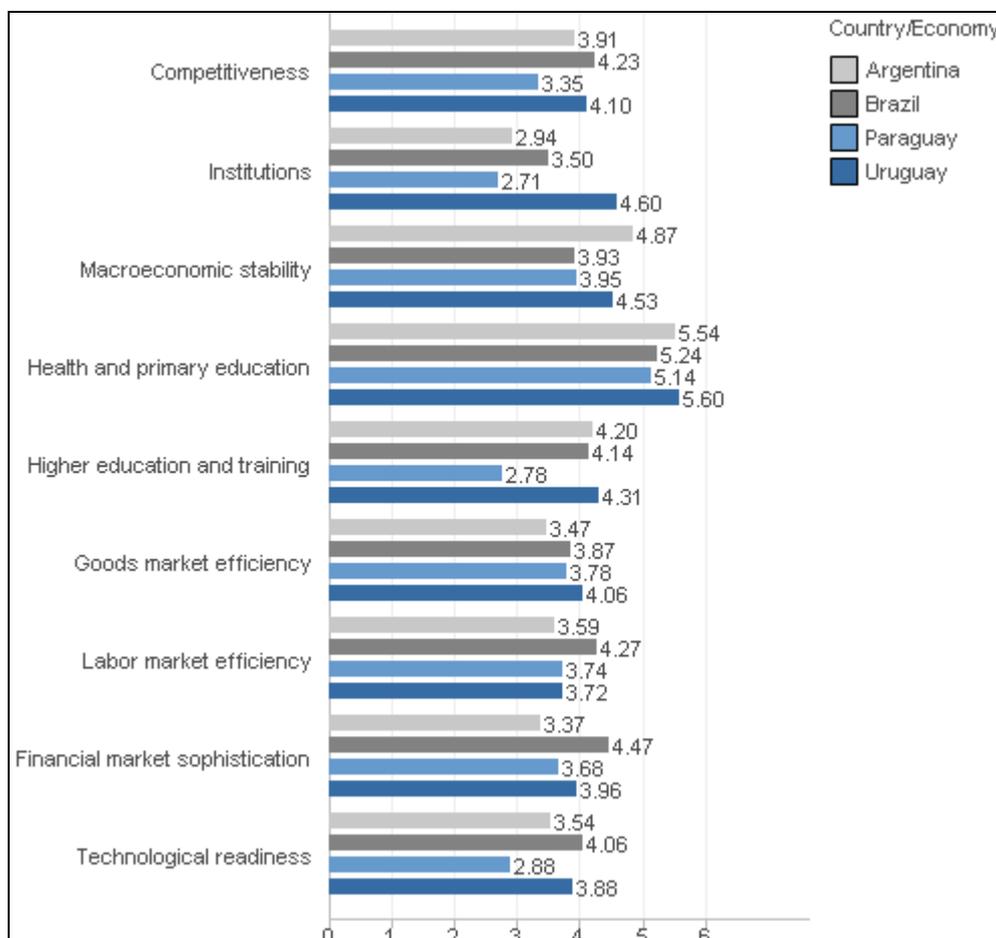


Fonte: ONU, HDI report (1994–2009).

Em primeiro lugar, esses índices confirmam a existência de amplas discrepâncias em termos de competitividade. O Brasil, maior mercado da região, constitui também a economia mais competitiva. Além disso, sua vantagem em relação aos demais Estados-membros vem aumentando de maneira estável ao longo dos últimos anos. Isso tende a reforçar o seu peso econômico no bloco, uma vez que o país atrai mais investimentos que seus parceiros. Nesse sentido, é especialmente prejudicada a Argentina, segunda economia do grupo e terceira em matéria de competitividade, cujo ICG evolui lenta e inconsistentemente. Entre os pequenos países, observam-se disparidades semelhantes. Apesar de seu tamanho reduzido, o Uruguai soube transformar-se em um mercado dinâmico e competitivo ao longo dos anos. De fato, é o único país do bloco a encontrar-se em transição para a terceira fase de desenvolvimento, em que o crescimento se baseia na inovação e não em uma maior eficiência produtiva. Tanto o Brasil quanto a Argentina estão em plena segunda fase, enquanto Paraguai, menor economia do bloco, encontra-se apenas na transição desde a primeira fase, em que o crescimento é gerado pela exploração de recursos naturais e humanos.

Concomitantemente razão e resultado da baixa competitividade do país, o índice de desenvolvimento humano paraguaio é também o menor dentre os quatro. Desde 2005, país é o único a permanecer sob a barra dos 800 pontos que divide as nações desenvolvidas daquelas em via de desenvolvimento. Sua pontuação fraca reflete a pobreza e as instituições débeis por que é conhecido no MERCOSUL. Essas deficiências também afetam, em menor medida, o Brasil. Apesar de ser a economia mais dinâmica e de maior envergadura do bloco, o país é marcado por

profundas desigualdades. Entretanto, progressos consideráveis têm sido constatados desde 1997, de forma que o IDH nacional já supera os 800 pontos e converge em direção aos índices argentinos e uruguaios. As duas nações cisplatinas estão, de fato, à frente da região em matéria de desenvolvimento humano, pertencendo historicamente ao grupo de países desenvolvidos.



Fonte: WFE, Global Competitiveness Index, 2009–2010.

C. Os obstáculos à integração provocados pelas assimetrias

A existência de tais assimetrias no MERCOSUL representa um desafio significativo ao aprofundamento do processo de integração. Por um lado, os governos nacionais dos países mais fracos são levados a adotar medidas que protejam sua economia. Por outro lado, os instrumentos tradicionais empregados para atenuar essas desigualdades são pouco eficazes, devido à natureza complexa das dissimetrias do bloco.

Em primeiro lugar, os países menores e menos desenvolvidos podem sucumbir à tentação de instaurar mecanismos protecionistas para reduzir o custo gerado pela integração econômica regional. De fato, todo processo de integração produz custos e benefícios. Muito

embora o balance final dessa equação seja positivo, ele é distribuído heterogeneamente. As economias menos competitivas devem suportar uma parte maior dos efeitos negativos desse processo. Essa posição desvantajosa pode ser aceitável a curto prazo, já que o livre mercado a nível comunitário gera forças de correção de assimetrias. Entretanto, caso essas diferenças estruturais persistam, os Estados-membros podem ser levados a defender sua economia. Isso representa não somente um recuo na integração, como também um fator agravante das diferenças estruturais, já que os governos em questão dispõem de meios financeiros variáveis. Os Estados mais ricos são capazes implementar programas mais agressivos. Tal é caso do MERCOSUL, onde as dissimetrias são em grande parte incorrigíveis ou provocadas por instituições que não são afetadas pela integração. Nesse sentido, o caso argentino é exemplar. O país encontra-se de posição de fragilidade em relação ao Brasil, já que sua economia é menor e menos competitiva. Ademais, dispõe de instrumentos de apoio à produção mais débeis, tendo conduzido reformas neoliberais mais profundas que o seu vizinho. Nesse contexto, a Argentina inclina-se com frequência na direção de medidas protecionistas, que, apesar de não fazer mais que compensar as barreiras institucionais brasileiras, são percebidas como regressos no processo de integração.

Em segundo lugar, os meios tradicionais de combate às assimetrias são pouco indicados no caso do MERCOSUL. Devido ao fato de que tamanho da economia e desenvolvimento não estão relacionados, instrumentos de redistribuição de renda entre países pequenos e grandes têm por resultado uma acentuação das desigualdades de desenvolvimento. Esse fator é especialmente importante em vista da coexistência, no interior de cada Estado-membro, de regiões de grande dinamismo econômico e de zonas de pobreza. Nesse sentido, a solidariedade a nível comunitário vê-se comprometida face ao dever de cada governo federal de reforçar o crescimento de regiões atrasadas de seu próprio país.

II. O FOCEM

A existência de assimetrias significativas entre os Estados Partes sempre foi objeto de atenção no MERCOSUL. Nesse sentido, ao longo dos dezoito anos de existência do bloco, diversos mecanismos foram previstos para repartir de modo equitativo os custos do processo de integração. No entanto, é somente a partir de 2003 que realizam iniciativas visando a corrigir as assimetrias estruturais entre os quatro países. Mais especificamente, começa a surgir um consenso em torno da necessidade de criar-se um fundo de convergência comunitário (A). Nomeado Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL, ou FOCEM, esse projeto concretiza-se em dezembro de 2004, quando são definidas as suas modalidades de funcionamento (B). Iniciativa notável, o Focem caracteriza-se, porém, por deficiências importantes no que toca aos critérios aplicados à seleção de projetos e a seu financiamento (C).

A. A criação do FOCEM

A existência de disparidades de natureza estrutural entre os membros do MERCOSUL sempre foi reconhecida pelas instituições do bloco. Entretanto, entre 1991 e 2003, não foram tomadas medidas que visassem a corrigi-las. Dominava então um marco normativo neoliberal relativamente homogêneo, consagrado pela Rodada Uruguai do GATT. Os defensores deste modelo minimizavam o impacto das assimetrias sobre o processo de integração. Acreditava-se que o livre-comércio a nível regional, as economias de escala resultantes da aglomeração, o aumento dos investimentos estrangeiros e outras externalidades positivas da criação de um mercado comum seriam condições suficientes para o fomento de um crescimento sustentável, que reduziria por si só as assimetrias. Desta maneira, insistia-se sobre a reciprocidade em toda negociação comercial.

Isso não significa, porém, que todos os participantes do processo de integração fossem submetidos às mesmas regras. O Tratado de Assunção, texto que institui o Mercosul em 1991, admite que se concedam “diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai” (artigo 6). Cria-se que os países menores necessitavam de mais tempo para adaptar-se à estrutura e ao funcionamento do bloco. Essa preocupação toma forma concreta no artigo 6 do Anexo I do tratado, que precisa a lista de produtos que são excluídos do cronograma de desgravação automática. O Paraguai e o Uruguai têm direito a 439 e a 960 exceções, respectivamente, enquanto o Brasil recebe 324 e a Argentina, 394. Além disso, o

artigo 7 determina que os países menores estão submetidos a um regime de redução dessas listas mais suave que aquele que observam os membros maiores do bloco.

Nos anos seguintes, concessões similares são feitas ao Uruguai e ao Paraguai, na forma de prazos mais longos de adequação às decisões do grupo e de listas extensivas de exceções. Por sua vez, em 1994, o Conselho Mercado Comum (Decisão CMC Nº 08/94) estabelece um tratamento especial para as zonas francas de Manaus (Brasil) e da Tierra del Fuego (Argentina). Essa decisão reconhece a existência de desigualdades no interior de cada país, e, mais particularmente, dos maiores países do bloco.

O ano de 2003 representa uma ruptura nessa estratégia. Nessa época, a Rodada de Doha da OMC marca a aparição de um novo consenso político a respeito do comércio internacional. Passa-se a ver como prioritária a atenuação das assimetrias de direitos e deveres nos processos de integração e de abertura comercial. Nesse sentido, procuram-se instaurar regras de tratamento diferenciado para os países menos favorecidos, assim como programas de cooperação e de capacitação objetivando a promoção do crescimento dos países menores ou menos desenvolvidos.

Essa transformação ideológica é particularmente pronunciada na América Latina, onde o novo milênio constitui um giro à esquerda política. No caso do MERCOSUL, chegam à presidência dos dois maiores países do bloco Néstor Kirchner e Lula, ligados a uma tradição de esquerda com matizes socialistas. Em 2003, começa, portanto, uma nova fase na história do bloco, em que o aspecto político ganha proeminência frente ao econômico. É nesse contexto que a questão das assimetrias inscreve-se definitivamente na agenda do grupo, passando a ser objeto de programas específicos.

A Conferência de Montevideu, realizada em dezembro de 2003, é simbólica. Nessa ocasião, o Paraguai apresenta um projeto de criação de um fundo de coesão, destinado a combater as desigualdades no bloco. Em sua decisão nº 27/03, CMC apoia a iniciativa paraguaia. A decisão prevê a criação de fundos visando a promover melhorias de competitividade nos países menores e nas regiões menos desenvolvidas dos membros maiores. Em consequência, em junho de 2004, o Conselho dispõe que seja criado um Grupo de Alto Nível, reunindo os chanceleres e os ministros da fazenda de cada um dos Estados Partes, coordenados pelo Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL. Seu objetivo era duplo: em primeiro lugar, identificar programas para favorecer uma maior coesão estrutural e aumentar a competitividade dos integrantes do bloco, e, em segundo lugar, planejar meios de financiá-los.

Suas propostas são consolidadas através da criação do FOCEM, obtida através das Decisões CMC Nº 45/04. Seu estabelecimento é definido pela Decisão CMC Nº 18/05 (que entra em vigor em dezembro de 2006). Determinou-se que o fundo teria vigência de dez anos, ao fim dos quais a possibilidade de continuá-lo seria submetida à avaliação do Conselho. Em

seguida, o regulamento da instituição é aprovado pela Decisão CMC N° 25/05, que entra em vigor em agosto de 2007. O primeiro orçamento da organização é instituído pela XXXI Reunião CMC, em Brasília. Em 2008, a XXXV Reunião CMC, celebrada em São Miguel do Tucumã, aprovam-se a Guia de Aplicação para a Visibilidade do FOCEM e os procedimentos requeridos pela publicação de licitações internacionais pelos Estados-membros (Decisões CMC N° 04/08 e 05/08, respectivamente). Ambas as medidas visam a promover a transparência no bloco, assim como a dar maior visibilidade ao projeto. Assim, procura-se familiarizar a população com o bloco e suas iniciativas e dar-lhe a informação de que necessita para beneficiar-se delas.

B. O funcionamento do FOCEM

O FOCEM foi criado sob a premissa de que a solidariedade internacional favorece a integração regional, uma vez que a existência de disparidades resulta em uma distribuição desproporcional dos custos e benefícios resultantes desse processo. Uma vez que o MERCOSUL pretende constituir uma via de desenvolvimento econômico e social sustentável, fez-se assim imprescindível o estabelecimento de um fundo que promovesse a coesão estrutural entre os diferentes Estados Partes. Nesse sentido, os países maiores assumiram a responsabilidade de contribuir ao crescimento das nações menores.

Concretamente, a distribuição dos recursos foi planejada de forma a promover a redistribuição de riquezas no interior do bloco. Para tanto, o Brasil e a Argentina participam com aportes maiores ao financiamento do fundo (27 e 70% de seu valor total, respectivamente), enquanto seus projetos recebem parcelas significativamente reduzidas desse último (10% cada). O Paraguai, ao contrário, é o maior beneficiário do FOCEM, pelo fato de ser o país menos desenvolvido e competitivo da região.

País	Participação no fundo	Parte do fundo recebida
Argentina	27%	10%
Brasil	70%	10%
Paraguai	1%	48%
Uruguai	2%	32%

Fonte: UT/SM.

Os aportes de cada país são calculados em função da proporção histórica de seu PIB. No primeiro ano de funcionamento do fundo, eles somaram US\$ 50 milhões, tendo sido incrementados para US\$ 75 milhões no ano seguinte e atingindo a meta de US\$ 100 milhões,

fixada pelo CMC, no seu terceiro ano de existência. Desse total, cerca de 0,5% é destinado às atividades administrativas relacionadas ao Focem, ou seja, as despesas adicionais assumidas pela Secretaria do Mercosul e a manutenção da Unidade Técnica FOCEM (UTF/SM).

Os demais recursos dos fundos são atribuídos a projetos que respondam aos quatro critérios determinados pelo Conselho³. Em primeiro lugar, todo projeto deve ser proposto à apreciação das unidades competentes do MERCOSUL e, se aprovado, executado pelo setor público de um ou mais países-membros. Em segundo lugar, ele não pode substituir outras políticas públicas em via de execução. Em terceiro lugar, ele deve implicar gastos totalizando ao menos US\$ 500 mil⁴. Em quarto lugar, ele deve se inserir em um dos quatro programas do FOCEM.

Esses programas correspondem aos quatro objetivos do fundo e estão classificados em ordem de prioridade. O primeiro se refere ao crescimento econômico e ao desenvolvimento estrutural das economias menores ou menos desenvolvidas, sobretudo em regiões de fronteira. Dentre desse programa, dá-se primazia a projetos concernindo às infraestruturas. O segundo inclui iniciativas que busquem aumentar a competitividade produtiva do MERCOSUL. O terceiro destina-se ao desenvolvimento social; novamente, favorecem-se as zonas próximas às fronteiras. O quarto visa a reforçar a estrutura institucional do bloco. Visto como um objetivo secundário, esse último programa não deve receber somas superiores a 0,5% dos fundos totais disponíveis.

Programa	Objetivo	Projetos inclusos
I	Desenvolvimento estrutural	Construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e multimodal que otimizem o movimento da produção e promovam a integração física entre os 'Estados Partes' e enter suas sub-regiões; exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; geração, transporte e distribuição de energia elétrica; e implementação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e condução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.
II	Ganhos de competitividade	Geração e difusão de conhecimentos tecnológicos dirigidos a setores produtivos dinâmicos; metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; rastreamento e controle da sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico; promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados; promoção da

³ No caso de projetos que se insiram nos programas I e II, também se exigem um quinto critério: uma taxa interna de retorno socioeconômico de ao menos 6,25%. Projetos de água e saneamento básico não estão submetidos a essa condição.

⁴ Exceto projetos que se insiram no programa IV.

		vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores; fortalecimento da reconversão, crescimento e associativismo das pequenas e médias empresas, e sua vinculação com mercados regionais; promoção da criação e do desenvolvimento de novos empreendimentos; e capacitação profissional e em autogestão, organização produtiva para o cooperativismo e o associativismo e a incubação de empresas.
III	Desenvolvimento social	Implementação de unidades de serviço de atenção básica à saúde; melhoria da capacidade hospitalar; erradicação de epidemias e endemias; ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante; orientação e capacitação profissional; concessão de microcrédito; fomento do primeiro emprego e de atividades econômicas solidárias; combate à pobreza; e acesso a habitação, saúde, alimentação e educação para setores vulneráveis das regiões mais pobres e de fronteira.
IV	Reforço institucional	Aumento da eficiência das próprias instituições do Mercosul.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual para apresentação de Estudos de Viabilidade Socioeconômica com vistas à apresentação para a obtenção de recursos do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) Versão 1.1.

Projetos que respondam a esses quatro critérios podem ser custeados pelo Focem. São considerados elegíveis os gastos que não sejam destinados à aquisição de bens de capital ou de propriedades, a investimentos em capital de trabalho ou em ativos financeiros ou ao pagamento de impostos ou multas.

Para receber esse financiamento, o projeto em questão deve, em primeiro lugar, ser apresentados à CRPM pelas Unidades Técnicas FOCEM do Estado (ou dos Estados) que o esteja promovendo⁵. A Comissão avalia se todos os critérios foram observados; nesse caso, o projeto é transmitido à UT/SM, que responde à CRPM na forma de um parecer técnico realizado em conjunto com o Grupo *Ad Hoc* de Especialistas. Caso o projeto seja considerado viável, a Comissão realiza um relatório sintético, encaminhado em seguida ao Grupo Mercado Comum. Esse último adiciona um relatório próprio ao dossiê e o eleva ao CMC, que toma a decisão afinal a respeito da concessão (ou não) de financiamento ao projeto.

⁵ No caso de projetos do programa IV, a Secretaria do MERCOSUL é responsável por apresentá-los à CRPM.

C. Deficiências do FOCEM

O FOCEM constitui uma iniciativa notável. Pela primeira vez, tomam-se medidas para reduzir as assimetrias no interior do bloco, elemento indispensável para uma integração profunda e durável. Entretanto, o projeto é marcado por falhas importantes, que comprometem sua eficiência e sua legitimidade.

Em primeiro lugar, o fundo possui um objetivo claro de redistribuição de recursos entre os Estados Partes, característica é reconhecida pelas instituições do grupo. Entretanto, essas medidas são pouco apropriadas no caso do Mercosul. Conforme visto anteriormente, não há correlação no continente entre o tamanho de um país e seu desenvolvimento. Ao destinar uma parte importante dos recursos do fundo ao Uruguai, corre-se o risco de acentuar diferenças de desenvolvimento já elevadas. Além disso, podem-se aumentar as assimetrias no interior mesmo de cada país, sobretudo no caso do Brasil e da Argentina, onde as zonas de fronteira comum (ao sul do primeiro e ao norte da segunda) são relativamente prósperas. Dever-se-iam valorizar as regiões nordeste e sul, respectivamente.

Em segundo lugar, os fundos são excessivamente limitados para terem qualquer impacto significativo sobre a região. Nesse sentido, os programas nacionais dispõem de meios muito mais elevados. Vistas as diferentes capacidades financeiras dos países-membros, é possível que as divergências estruturais continuem a crescer nos próximos anos.

Em terceiro lugar, os critérios de seleção dos projetos são duvidosos. Não foram definidas prioridades claras e não se procura manter uma coerência entre os diferentes programas. Assim, perde-se a oportunidade de realizarem-se ganhos de sinergia entre projetos complementares. Além disso, o fato de que as propostas sejam feitas pelos governos nacionais incentiva a promoção de interesses internos, em detrimento de uma verdadeira visão comunitária.

Em conclusão, as deficiências do fundo, dentre as quais se destaca a modéstia dos recursos que lhe foram atribuídos, permite-nos relativizar as intenções de seus criadores. Mais do que um programa de combate às assimetrias, o FOCEM parece ser um instrumento político simbólico, visando a apaziguar os temores dos membros menores do bloco.

III. Políticas estruturais na Ásia e na África

A herança institucional da União Europeia apresenta um interesse muito importante na constituição das ferramentas do MERCOSUL, inclusive no que tange às reformas estruturais. No entanto, também devemos nos lembrar que não há sentido em uma simples transposição (ou tentativa de) de uma realidade à outra (*policy transfer*⁶), já que os contextos socioeconômicos regionais diferem radicalmente. Isto é, devemos procurar na União Europeia idéias, pistas para a formulação de novas políticas para o FOCEM, mas não um modelo monolítico. Alargando a concepção de *policy transfer* fora do tão conhecido eixo MERCOSUL – UE, podemos nos interessar pelas experiências de outros blocos regionais. Embora as reformas sejam geralmente menos expressivas que na Europa, elas têm a vantagem de serem aplicadas em outros contextos e de trazer novas dimensões à uma análise comparativa das políticas do fundos estruturais. Desta forma, estudaremos nesta parte primeiramente os aspectos relevantes do processo de integração ASEAN (A), e em seguida um certo número de políticas iniciadas na União Africana (B). Como nosso objetivo não é apenas aprender sobre estes processos, mas aprender com eles, chegaremos enfim a certas conclusões para o MERCOSUL (C).

A. ASEAN

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é uma organização regional de estados do sudeste asiático que foi constituída em 8 de agosto de 1967. Os seus principais objetivos são acelerar o crescimento econômico e fomentar a paz e a estabilidade regionais. A ASEAN estabeleceu um fórum conjunto com o Japão, e um acordo de cooperação com a União Européia. A sede e secretariado permanente encontram-se em Jacarta. Em 1992, os países participantes decidiram transformá-la em uma zona de livre-comércio, a ser implantada gradativamente até 2008. Foi fundada originalmente pela Tailândia, Indonésia, Malásia, Singapura e Filipinas. No plano econômico, desde a fundação da ASEAN, cresceram bastante as trocas comerciais entre os estados membros, graças a tratados diversos. Em 1992 foi criada a uma zona de comércio livre de modo a desenvolver a competitividade da região, que assim passou a funcionar como um bloco unido. O objetivo foi o de promover uma maior produtividade e competitividade. A nível de relações externas, a prioridade da ASEAN é fomentar o contacto com os países da região Ásia-Pacífico, mas foram também estabelecidos acordos de cooperação com o Japão, China e Coréia do Sul.

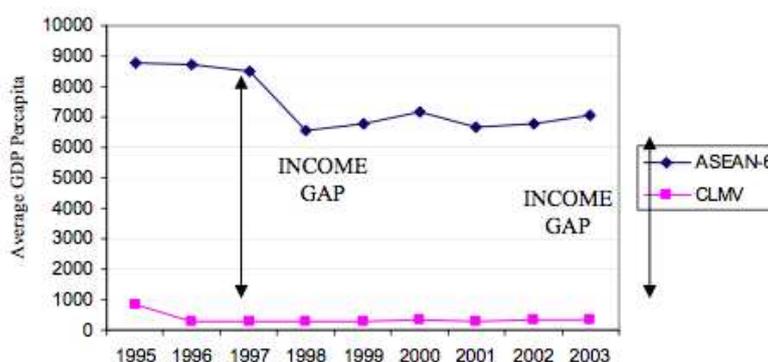
⁶ Tobias L. (2006) *Governance through policy transfer in the external relations of the European Union, the case of MERCOSUR*. Disponível em: http://aei.pitt.edu/6130/01/gradconf06_lenz.pdf

A questão das assimetrias é de particular relevância neste contexto: a diversidade econômica é muito pronunciada no sudeste asiático. De acordo com o Banco Mundial⁷, considerando o indicador PPP (purchasing-power parity), a diferença entre o PIB dos países europeus mais ricos e mais pobres é de 162 por cento em 1999. A diferença pula para 680 por cento se consideramos o mais pobre na atual configuração regional. No Sudeste asiático, a mesma brecha é de cerca de 2000 por cento.

Projeto	País mais rico	País mais pobre	Diferenças
UE, 1999	Luxemburgo (US\$38,247 PPP)	Grécia (US\$14,595 PPP)	162.00%
UE, 2009	Luxemburgo (US\$38,247 PPP)	Bulgária (US\$4,914 PPP)	680.00%
ASEAN	Singapura (US\$27,024 PPP)	Camboja (US\$1,286)	2000.00%

Fonte: Banco Mundial.

Inclusive, considerando o próprio funcionamento da ASEAN, muitas vezes as diferentes políticas aplicadas e formuladas distinguem entre antigos e novos membros, clivagem que traduz o desnível de desenvolvimento, idéia muito debatida na literatura sobre a integração regional, já que isto fragiliza a homogeneidade institucional da ASEAN. Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã, admitidos em 1999 e responsáveis por cerca de um terço da população regional total, constituem os « CMLV », conceito que traduz a fragmentação econômica e política da ASEAN. Na época, a ausência de critérios rigorosos para entrar na ASEAN permitiu a chegada destes países e logo a conseqüente constatação do desnível de desenvolvimento, freqüentemente associado ao espectro de uma « ASEAN à deux vitesses ».



Fonte: Rokiah Alavi and Aisha Al-Alim Ramadan⁸

Este desafio foi e é encarado de duas formas. Primeiramente, em relação ao Tratado de livre comércio da ASEAN (AFTA) uma extensão de até dez anos nas datas-limite para a

⁷ Purchasing Power Parities: Statistics to Describe the World, Banco Mundial, 2008.

⁸ Narrowing development gaps in ASEAN, Journal of economic cooperation 29, 1 (2008), pp. 29-60.

redução de tarifas nos novos países. Ela é de 2006 para o Vietnã, passando por 2008 para Laos e Mianmar até 2010 para o Camboja. O segundo programa é a Iniciativa para a Integração ASEAN (IAI), vago programa anunciado no quarto encontro informal em Singapura, em 2000⁹. O seu objetivo é a redução da fratura na ASEAN, para melhorar a competitividade da zona no contexto internacional. Em todo caso, a ASEAN não apresenta um equivalente dos fundos estruturais europeus para aumentar o nível de desenvolvimento dos membros mais recentes. Desta forma, a ASEAN deve encarar um impacto do alargamento regional: como manter a relevância? Invariavelmente, a ASEAN tornou-se um framework para a coordenação de políticas econômicas de modo a melhorar a competitividade dos países-membros na economia internacional. No entanto, os novos membros têm mais expectativas em termos de assistência, o que os países da ASEAN ainda falham em providenciar

B. União Africana

Dentre os objetivos da União Africana, destacam-se a necessidade de acelerar a integração socioeconômica do continente, a promoção de uma posição continental no cenário internacional, o reforço da segurança regional e a consolidação da democracia. No entanto, estas aspirações políticas quase sempre sucumbem ao peso do contexto econômico. De fato, embora a União Africana seja um processo regional cuja população ultrapassa 800 000 milhões de pessoas, o seu PIB global é inferior ao da França. Este dado já subentende as grandes problemáticas regionais. Ademais, uma parte considerável da atividade econômica se concentra em certas áreas do continente: aí entram em jogo as políticas estruturais. Desta forma, encontramos o tema comum da dificuldade para os países pequenos em manter a sua independência econômica tanto de forma isolada no cenário internacional como no seio de um processo de integração. No entanto, este último mostra-se muito frequentemente uma solução mais eficiente no desenvolvimento destes países. As diferentes políticas que apresentaremos muitas vezes são apenas projetos não concretizados, mas já são testemunhos de uma nova reflexão sobre a redução das assimetrias de mercado.

Primeiramente, devemos saber que a integração continental na África vale-se de « sub-regiões » para abarcar o imenso território. São as chamadas « Comunidades econômicas regionais » (CERs), estabelecidas pelo Plano Lagos em 1980 e inicialmente compreendidas como uma base para a integração continental. Hoje em dia, contabilizamos cerca de¹⁰ oito

9 « *The problems of a two-tiered ASEAN* », Phar Kim Beng, disponível em http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EB20Ae03.html

10 A situação do regionalismo na África é muito complexo, com vários acordos para a mesma região e países que pertencem a até três blocos. Privilegiamos neste estudo os processos de integração mais relevantes, e julgados « legítimos » no âmbito da União Africana.

comunidades: União do Magrebe Árabe (UMA¹¹), Mercado Comum da África oriental e meridional (COMESA), Comunidade de países do Sahel-Saara (CEN-SAD), Comunidade da África oriental (EAC), Comunidade econômica dos países da África central (ECCAS), Comunidade econômica dos países da África ocidental (ECOWAS), Autoridade intergovernamental sobre o desenvolvimento (IGAD), Comunidade de desenvolvimento da África meridional (SADC). Há graves problemas institucionais, como a multiplicação de acordos em um mesmo país, e em julho de 2007 foi adotado um Protocolo continental para facilitar a harmonização de políticas nas diferentes comunidades.

CER	PPP	Grau de institucionalização
UMA	US\$ 491,276	Congelado desde 1994 por rivalidades políticas
COMESA	US\$ 735,599	Alguns progressos, foco em questões de segurança
EAC	US\$ 104,239	Ambições e projetos integracionistas
ECOWAS	US\$ 342,519	Projetos concretos e avanços reais na economia
IGAD	US\$ 225,049	Congelada, problemas políticos nacionais
SADC	US\$ 737,335	Recursos quase inexistentes, atividade rara
ECCAS	US\$ 175,928	Alguns progressos, foco em questões de segurança

Fonte: CIA World Factbook.

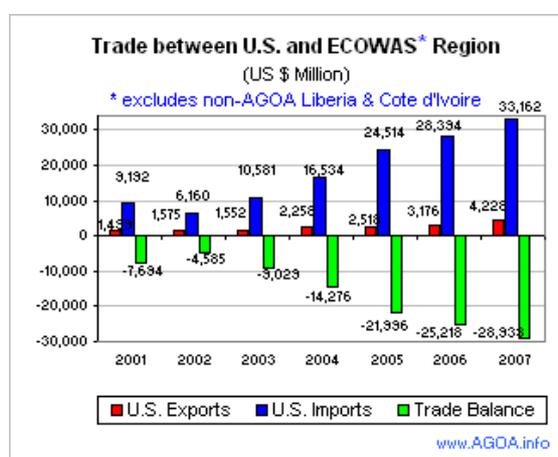
No caso africano, embora tenham existido tentativas de constituir uma agenda para cooperação monetária na UA, problemas políticos e prioridades econômicas tornaram o processo mais lento. A importância dos atores é ressaltada pela eleição de 1999 na Nigéria (um centro econômico na África ocidental), com a vitória de um governo democrático e um líder comprometido com a integração regional. É na ECOWAS que encontramos os maiores avanços institucionais no que tange a políticas estruturais.

A problemática era clara: a eliminação de aduanas entre os membros da ECOWAS pôde aumentar os mercados para os Estados que já contavam com um certo grau de industrialização, já que os seus produtos poderiam dominar os mercados novos encontrados em países menos industrializados. Este exemplo mostra que, paradoxalmente, a possibilidade de produzir a preços mais baixos graças à matéria-prima oriunda do restante da comunidade. Isto é, os membros menos desenvolvidos devem competir com economias de escala, confrontando-se a custos ainda maiores. Ficava patente a necessidade de uma « harmonização » das políticas

¹¹ Hoje em dia, este projeto se inscreve na organização de uma União para o Mediterrâneo, que reúne países do norte africano e do sul europeu

econômicas e industriais, que talvez devam repartir as áreas de especialização industrial dos vários estados tendo em conta os contextos nacionais menos favorecidos¹².

A evolução recente dos países da ECOWAS tem sido muito diferente das outras comunidades, graças à chamada « zone franc CFA ». Em 1994 cria-se a comunidade UEMOA; desde então, estes países trabalham para fomentar a cooperação econômica graças a criação de um mercado único, com uma moeda única estável, o franco centro-africano. O seu câmbio está fixado no câmbio do franco francês desde 1948, e no do Euro desde 1999. Mais recentemente, os países ECOWAS adotaram o critério de convergência, para promover uma maior integração regional e uma coordenação de políticas macroeconômicas, chegando a bons resultados no comércio exterior, com uma balança comercial positiva nas relações com os Estados Unidos.



Fonte: *African growth and opportunity act*

É interessante notar que, apesar das diferentes políticas implantadas nas CERs, há um projeto na União Africana que remete a idéia de fundos estruturais europeus. São os « Community, Solidarity, Development and Compensation funds », enunciados brevemente na Charte institucional fundadora da instituição¹³.

C. Um novo paradigma de desenvolvimento extra-europeu no MERCOSUL?

Um estudo dos casos asiático e europeu nos leva a algumas conclusões sobre a pertinência das diferentes políticas possíveis no combate às assimetrias de mercado. Ressaltando as enormes diferenças sociais, econômicas, históricas e culturais entre os processos de integração vistos e o MERCOSUL, devemos entender os sucessos e as fraquezas de cada experiência como o resultado de certas políticas ou instituições. As enormes diferenças de

¹² H. M. Osha and G. E. Okurume, "Harmonization of Industrial Policies: Some Lessons for ECOWAS", in Akinyemi, Falegan e Aluko, eds., *Readings and Documents on ECOWAS*, Nigerian Institute of International Affairs, 1984., p. 261.

¹³ *Tratado da União Africana*. Disponível em: http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/aectreat1.htm

contexto não são completamente responsáveis pelos diferentes resultados – ou cairíamos em uma forma de fatalismo cultural – mas também fruto da ação dos responsáveis pelas políticas aplicadas.

A experiência asiática nos mostra a importância de políticas para combater as assimetrias de mercado, e de certa forma um contra-exemplo para o FOCEM. Hoje, fala-se bastante do sucesso das políticas deste bloco, sobretudo no quesito econômico, mas só fazemos referência aos membros fundadores do bloco regional. Há uma fratura patente com os novos membros CMLV, cujo desenvolvimento econômico e dinamização interna estão longe do sucesso de Singapura. Políticas foram estabelecidas, de fato, mas a sua consistência é fraca, gerando um descontentamento e certas tensões no seio do bloco. Ou seja, esta experiência mostra que a restrição de políticas estruturais a medidas pouco significativas (como datas e cronogramas especiais) não é suficiente no combate às assimetrias de mercado, fundamentando a constituição de um fundo como FOCEM.

O exemplo africano propõe um cenário similar, que ressalta o perigo de países pequenos não conseguirem melhorar as suas situações econômicas em um processo de integração, por causa da exploração das assimetrias de mercado. Neste caso, o exemplo de sucesso da ECOWAS mostra a relação primordial entre o sucesso de uma política de equilíbrio regional e o contexto político, ou até histórico-cultural: não fosse pela herança comum da colonização e por uma liderança regional democrática, este processo teria conhecido a mesma situação da SADC, cujas ações têm sido irrelevantes. No entanto, a possível instituição de fundos estruturais de inspiração européia, expressa no tratado fundamental da União Africana, mais uma vez aponta para um consenso em torno desta forma de combate às assimetrias de mercado.

Desta forma, uma análise destes regionalismos extra-europeus indica a pertinência da escolha de uma política de fundos estruturais para combater as assimetrias de mercado, ressaltando o fantasma de uma fratura que poderia paralisar o bloco em suas aspirações políticas. No entanto, para instituir tais políticas, o processo de integração já deve partir de um certo consenso, apresentando estabilidade e um projeto comum. Isto é, a relação entre políticas de combate às assimetrias de mercado e a coesão sócio-política são ambivalentes e devem ser compreendidas em toda a sua complexidade para consolidar o regionalismo.

Conclusão

« Talvez tenhamos que articular políticas que levem em conta as assimetrias [entre os países-membros] ». Com esta frase, o presidente recém-eleito do Uruguai evoca diretamente o tema tratado neste estudo: a existência de fortes assimetrias no MERCOSUL, e a necessidade de articular políticas que levem em conta este aspecto para promover a consolidação institucional. Primeiramente, analisamos de que forma a existência de tais assimetrias no MERCOSUL representa um desafio significativo ao aprofundamento do processo de integração. Em seguida, estudamos o FOCEM, mecanismo de redução destas assimetrias que apresenta um projeto muito interessante, mas cujos resultados concretos são pouco expressivos. Esta falha nos levou a procurar modelos de desenvolvimento da coesão regional em outros processos de integração, como a ASEAN ou a União Africana, para realizar uma análise comparativa.

O modelo de fundos estruturais, similar ao modelo europeu, revela-se um instrumento realmente pertinente no combate às assimetrias de mercado, muito mais do que outras medidas de menor importância. Ou seja, o MERCOSUL já deu um grande passo com a criação do FOCEM. Para que o seu potencial seja maximizado, é necessário, no entanto, aumentar seu poder — seus fundos — através de maiores contribuições nacionais. Isto só será possível, no entanto, com uma maior conscientização das questões do MERCOSUL nas diferentes esferas nacionais, em particular no Brasil. Isto é, os povos do Cone sul têm que formular um projeto político e econômico comum que seja coerente socialmente para dar legitimidade à integração regional, que num círculo virtuoso aumentará os fundos do FOCEM e, como em um círculo virtuoso, poderão contribuir a um maior aprofundamento do MERCOSUL. Ou seja, não podemos dissociar o bom funcionamento do MERCOSUL econômico das dinâmicas políticas na região, contrariando o senso comum segundo o qual haveria uma oposição intrínseca entre a eficiência econômica e a politização na integração regional.

Neste cenário, a questão da entrada da Venezuela no MERCOSUL pode ser abordada sob essa dupla perspectiva político-econômica. Será que o projeto bolivariano, estandarte do governo de Hugo Chávez não tornará ainda mais difícil a elaboração de um projeto regional comum? A sua entrada no bloco vem sendo defendida por muitos atores que acreditam em um MERCOSUL apenas econômico, sem pretensões políticas, visto que o petróleo venezuelano é um produto de extrema importância, com muitas novas vantagens possíveis para os países da região. No entanto, o preço a pagar pelo ouro negro venezuelano é a provável paralisação das discussões sobre o MERCOSUL político, que se traduz por menos recursos disponíveis no FOCEM e pela permanência de profundas assimetrias de mercado. Em suma, uma menor

competitividade econômica do bloco e perspectivas políticas ainda mais obscuras a longo prazo.
É o futuro da coesão socioeconômica do MERCOSUL que está em jogo.

Bibliografía

CESARIN S., “Los nuevos escenarios de integración en Asia y América Latina y el Caribe: la ASEAN y el MERCOSUR desde una perspectiva comparativa”, in LAMBANDE P., KOCHI S., RUIZ J. (2008): *Del regionalismo latino-americano a la integración interregional*. Madrid: Fundación Carolina Sigo XXI.

THAN M., GATES G. ,(2001): *ASEAN enlargement: impacts and implications*. Singapur: Institute of Southeast Asian studies.

AKINYEMI F., ALUKO O. (1984): *Readings and Documents on ECOWAS*. Nigeria: Nigerian Institute of International Affairs.

Documentos oficiais

Manual para apresentação de estudos de viabilidade socioeconômica com vistas à apresentação para a obtenção de recursos do FOCEM.

Cartilha “*Orientação para a apresentação de projetos destinados a obter financiamentos do fundo para convergência estrutural e fortalecimento institucional do MERCOSUL-FOCEM*”.

Palestras

VAZQUEZ M. (2009) “*MERCOSUR, cambio político y ¿nueva agenda?*” Santiago de Chile: International Political Science Association, 21st World Congress.

VERBIEST J. P. “*GMS & ASEAN - Economic Integration: Policies & Challenges*”. Asian Development bank.