

e Souza, André de Mello; Oliveira, Ivan Tiago Machado; Gonçalves, Samo Sérgio

**Working Paper**

## Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul

Texto para Discussão, No. 1477

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* e Souza, André de Mello; Oliveira, Ivan Tiago Machado; Gonçalves, Samo Sérgio (2010) : Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul, Texto para Discussão, No. 1477, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91431>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1477**

## **INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL**

**André de Mello e Souza  
Ivan Tiago Machado Oliveira  
Samo Sérgio Gonçalves**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1477**

## **INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL**

**André de Mello e Souza\***  
**Ivan Tiago Machado Oliveira\***  
**Samo Sérgio Gonçalves\***

Rio de Janeiro, março de 2010

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais – DICOD/Ipea.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia** (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: F15, F59

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL: UM DIAGNÓSTICO – 1991-2008	13
3 O TRATAMENTO DAS ASSIMETRIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL – 1991-2008	23
4 PROPOSTAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	47



## SINOPSE

As assimetrias estruturais entre países – entendidas como aquelas que se originam de diferenças quanto a dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento – constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul). O maior tamanho e diversificação da economia brasileira com relação aos demais membros (sobretudo Uruguai e Paraguai) fazem com que a tarifa externa comum (TEC) do bloco reflita a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil, dificultando a criação de uma união aduaneira plena, e minam as possibilidades de criação de instituições supranacionais ou menos vulneráveis às mudanças de governos nacionais. O presente trabalho apresenta um diagnóstico das assimetrias estruturais no Mercosul e analisa os históricos das políticas de compensação de tais assimetrias adotadas no bloco. São oferecidas evidências de que, apesar de sua maior e mais diversificada economia, o Brasil é superado por Argentina e Uruguai no que concerne à renda *per capita* e a indicadores de desigualdade socioeconômica e desenvolvimento humano. Ademais, as regiões subnacionais brasileiras são as menos desenvolvidas do Mercosul; e o Brasil não tem atuado como comprador de última instância no processo de integração regional, apresentando geralmente superávits comerciais com os demais parceiros do bloco. O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) desempenha um papel crucial, ainda que insuficiente, na compensação das assimetrias estruturais no âmbito do Mercosul. Propostas para aperfeiçoar e expandir o Focem são apresentadas, notadamente aquelas que defendem a elegibilidade de projetos do setor privado, a maior utilização de critérios técnicos em vez de políticos na seleção desses projetos, a oferta de assistência para a elaboração dos projetos nos países menores, a maior transparência na alocação dos recursos e na divulgação dos resultados obtidos e, finalmente, a utilização do fundo para promover a harmonização macroeconômica entre os países-membros e a coesão social nas regiões subnacionais menos desenvolvidas.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

Structural asymmetries between countries – understood as those which originate from differences in economic size, geographical position, factor endowments, access to regional infrastructure, institutional quality and level of development – constitute one of the main challenges to the regional integration process promoted by Mercosur. The greater size and diversification of the Brazilian economy relative to those of the other members of the bloc (and above all Uruguay and Paraguay) render the common external tariff of Mercosur a reflection of the tariff structure and commercial interests of Brazil, thereby undermining the creation of a complete customs union. Furthermore, they also reduce the possibilities of creating supranational institutions, or at least institutions less vulnerable to changes in

---

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão do Editorial do Ipea.

national governments. This paper presents indicators of structural asymmetries in Mercosur and analyses the policies adopted to compensate for such asymmetries. It offers evidence that, despite its greater and more diversified economy, Brazil falls behind both Argentina and Uruguay with respect to per capita income and indicators of human development and socio-economic inequality. Moreover, Brazilian subnational regions are the least developed in Mercosur, and Brazil has not played the role of buyer of last resort in the process of regional integration, presenting generally surpluses with its trade partners in the bloc. The Structural Convergence Fund of Mercosur (known by the Portuguese acronym Focem) is crucial though insufficient for the compensation of structural asymmetries within Mercosur. Proposals for improving and expanding Focem are presented, notably those that defend the eligibility of projects from the private sector, the employment of more technical rather than political criteria in the selection of these projects, the provision of assistance for the elaboration of projects in smaller countries, greater transparency in the allocation of resources and in the announcement of the project results, and, finally, the use of the Fund to promote macroeconomic harmonization as well as social cohesion in the least developed subnational regions.

# 1 INTRODUÇÃO

Processos de integração regional envolvem, por definição, uma diminuição voluntária da autonomia dos Estados-membros na adoção de políticas, com a finalidade da obtenção de benefícios econômicos e/ou político-estratégicos. No entanto, a distribuição desses benefícios é sempre desigual e, geralmente, há regiões subnacionais ou setores produtivos que são prejudicados com a integração regional. Tais disparidades distributivas são especialmente problemáticas em contextos de profundas assimetrias entre os Estados-membros e suas regiões. Conquanto todo processo de integração envolva algum grau de convergência nas políticas e instituições desses Estados, os desafios colocados pelas assimetrias entre os membros são proporcionais ao estágio de integração almejado pelo bloco. Assim, áreas de livre comércio, como o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta) –, permitem maiores assimetrias entre os Estados-membros do que uma união aduaneira, como a objetivada no Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou uma “união econômica e monetária”, como a União Europeia (UE).

Enquanto união aduaneira imperfeita que objetiva tornar-se um “mercado comum” e que comporta Estados tão assimétricos quanto Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o Mercosul se defronta com desafios consideráveis para avançar no processo de integração regional. Tais assimetrias podem ser classificadas como *assimetrias estruturais*, que se originam de discrepâncias quanto a dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as *assimetrias de políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas (GIORDANO, MOREIRA e QUEVEDO, 2004, p. 2; BOUZAS, 2005, p. 86-87).

Os países-membros do Mercosul apresentam profundas e crescentes assimetrias estruturais, que apontam para uma disparidade entre tamanho e riqueza. De acordo com dados do Banco Mundial, Paraguai e Uruguai, juntos, representavam em 2008 menos de 4% da população e menos de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) do bloco.<sup>1</sup> Já o Brasil representava cerca de 80% da população e 75% do PIB do Mercosul. Além disso, essas assimetrias não têm sido reduzidas de forma significativa desde o início do processo de integração. Ainda assim, a Argentina e o Uruguai possuem, respectivamente, os dois maiores PIBs *per capita*<sup>2</sup> e Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) do bloco, seguidos de Brasil e Paraguai. Por fim, é significativo que as assimetrias estruturais entre as regiões subnacionais do Mercosul sejam igualmente profundas, sendo o PIB *per capita* do Nordeste brasileiro inferior àquele do Paraguai. Da mesma forma, 16 estados do Norte e Nordeste do Brasil e três estados argentinos apresentam IDHs menores que o Paraguai. Dessa forma, a correlação observada nos membros da UE entre tamanho e riqueza – especificamente entre Alemanha, França e Reino Unido, de um lado, e Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda de outro – não é verificada no Mercosul (GIORDANO, MOREIRA e QUEVEDO, 2004, p. 17).

---

1. Medido em paridade de poder de compra – purchasing power parity (PPP).

2. Medido em PPP.

Tais assimetrias estruturais determinam em parte a capacidade de os Estados-membros do Mercosul se beneficiarem da maior integração econômica. Por um lado, o maior tamanho e diversificação da economia brasileira com relação aos demais membros fazem com que a tarifa externa comum (TEC) do bloco reflita a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Notadamente, os ajustes realizados por Paraguai e Uruguai para o estabelecimento da TEC envolvem aumentos de tarifas e, por conseguinte, dos custos de parte considerável das importações desses países, uma vez que a produção brasileira e a argentina em muitos setores não são suficientes para suprir a demanda de todo o bloco.

Por outro lado, em razão de sua maior economia, população e influência na agenda política internacional, o Brasil tampouco tem aceitado a criação de instituições ou normas supranacionais que reduzam sua autonomia e o sujeite às decisões dos outros países-membros do Mercosul. A ausência da supranacionalidade é agravada pela incapacidade ou indisposição desses países de internalizarem as regras por eles acordadas. De acordo com a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países.

Como resultado, as normas e instituições do Mercosul permanecem altamente vulneráveis às mudanças de governos e orientações políticas nos países-membros. Dados os inevitáveis conflitos distributivos que resultam das assimetrias estruturais no Mercosul, os quais envolvem não somente Estados, mas também regiões subnacionais e os grupos de pressão que representam essas regiões em âmbito doméstico, os governos podem encontrar demasiada resistência interna para avançar com o processo de integração ou até retroceder na implementação da união aduaneira. Crucialmente, candidatos à presidência de países-membros do bloco – como Luis Alberto Lacalle, no Uruguai, e José Serra, no Brasil – já defenderam retrocessos no projeto de integração política e econômica do Mercosul (*O ESTADO DE S. PAULO*, 2008; HORNOS, 2009).

Da mesma forma, as assimetrias estruturais ajudam a explicar por que não há representação do Mercosul nos fóruns multilaterais (HOFFMANN, 2007), a despeito de que um dos principais objetivos do bloco tem sido aumentar o poder de barganha dos seus membros nas negociações que se dão no âmbito desses fóruns. Conforme declararam os presidentes de Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, e Argentina, Néstor Kirchner, no Consenso de Buenos Aires, “a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação (...) amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais” (ver CONSENSO DE BUENOS AIRES). Contudo, o Brasil tem demonstrado clara preferência pela manutenção de sua autonomia nessas negociações e optado muitas vezes pelo estabelecimento de alianças com outros países em desenvolvimento nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).<sup>3</sup> As divergências e tensões entre os maiores membros do Mercosul culminaram na aceitação por parte do Brasil do projeto de acordo na Rodada de

---

3. Na OMC, o Mercosul se limitou a apresentar propostas conjuntas em grupos negociadores como o de agricultura e serviços.

Doha, da OMC, o qual a Argentina rejeitou temendo desindustrialização.<sup>4</sup> A falta de coesão e sintonia dos membros do bloco se reflete ademais nas disputas na OMC entre Brasil e Argentina, concernentes em sua maioria a ações anti-*dumping*.<sup>5</sup> De uma forma geral, as queixas da Argentina contra o Brasil superam aquelas de todos os demais países.

Além disso, o avanço de negociações do Mercosul com outros blocos e países, notadamente a UE, assim como a própria consolidação da união aduaneira dependem em grande medida da eliminação da dupla cobrança da TEC. Não obstante, tal medida foi postergada no final de 2008, após cerca de cinco anos de negociações. O impasse resultou principalmente da impossibilidade de se acordar uma fórmula para a redistribuição da renda advinda da TEC diante da resistência dos países menores, especialmente do Paraguai, que é um país mediterrâneo e tem maior dependência da arrecadação tarifária. Ademais, desde o início de tais negociações Uruguai e Paraguai exigem maior flexibilização das regras de origem<sup>6</sup> como condição para eliminar a dupla cobrança da TEC.

As assimetrias de políticas, por sua vez, geram externalidades negativas em âmbito regional que podem motivar retrocessos no processo de integração assim como minar a coesão política do Mercosul. Apesar da expansão significativa do comércio intrabloco entre 1991 e 1997, as crises econômicas que abalaram o Brasil em 1999 – causando significativa desvalorização do real<sup>7</sup> – e a Argentina em 2001 levaram à redução do comércio intra e extrabloco<sup>8</sup> e à adoção de medidas protecionistas unilaterais, tais como impostos e licenças não automáticas de importação intrabloco. Além disso, a partir de 2000 tem ocorrido um aumento constante das exceções à TEC, sobretudo nos países menores e na Argentina,<sup>9</sup> as quais minam as possibilidades de o Mercosul se tornar uma união aduaneira de fato. Esse período de crise no bloco revelou como a falta de harmonização macroeconômica poderia não somente travar o processo de integração regional, mas também revertê-lo.

---

4. O acordo previa um corte de 54% em média das tarifas de metade dos produtos que a Argentina importava. O país temia perder proteção sobretudo aos setores têxtil e de calçados. O Uruguai apoiou o acordo.

5. Durante 2007 e 2008, as disputas entre Brasil e Argentina na OMC foram referentes aos setores de aves, pneus e resinas. Ver World Trade Organization.

6. Segundo a proposta brasileira, os produtos reexportados poderiam ter até 70% de seus componentes originários de fora do bloco.

7. O valor do dólar americano em relação ao real foi de 1,16 em 1998 para 1,81 no início de 1999, segundo dados do Ipea.

8. Em 2002, o volume comercializado entre os países-membros do Mercosul caiu 50,18% – portanto mais da metade – em relação a 1997, o que corresponde a uma diferença de US\$ 20,612 bilhões e representa quase um retorno ao volume de comércio de 1993, que havia sido de US\$ 19,143 bilhões. O volume comercializado pelos membros do Mercosul com países que não fazem parte do bloco é reduzido de US\$ 139.046 milhões em 1997 para US\$ 128.132 milhões em 2002. A proporção do comércio intrabloco em relação ao total do comércio dos países-membros caiu de 23% em 1997 para 14% em 2002. Ver Observatório Político Sul-Americano.

9. De acordo com os dados do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC), atualmente há cerca de 3 mil códigos listados como exceções da TEC nos países-membros do Mercosul. A Argentina, o Uruguai e o Paraguai respondem, respectivamente, por cerca de 1.400, 1.500 e 2.400 desses códigos. Já o Brasil apresenta somente 600 códigos excetuados da TEC do Mercosul, número consideravelmente inferior ao dos demais membros do bloco.

Dadas a gravidade e a abrangência dos obstáculos que as assimetrias estruturais e de políticas impõem ao processo de integração regional, é surpreendente que os acordos do Mercosul não incluam medidas de tratamento especial e diferenciado para os países e/ou regiões subnacionais menos desenvolvidas. De fato, na sua criação o Mercosul evitou adotar políticas que objetivassem reduzir as desigualdades entre países e regiões subnacionais. O Tratado de Assunção sequer reconhece o princípio formal de tratamento especial e diferenciado,<sup>10</sup> e seu artigo 2º afirma explicitamente que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

Em parte, a não adoção do princípio de tratado especial e diferenciado pelo Mercosul resultou do fato de que o bloco foi um subproduto de um acordo bilateral entre Brasil e Argentina.<sup>11</sup> Tal acordo tinha o potencial de impactar significativamente as economias do Uruguai e do Paraguai, países menores e altamente dependentes do comércio exterior com a Argentina e o Brasil. Esses países menores temiam a erosão das tarifas preferenciais estabelecidas bilateralmente com Brasil e Argentina a partir da liberalização comercial entre eles.<sup>12</sup> Por essa razão, Uruguai e Paraguai preferiram participar do acordo em vez de arriscar perder acesso preferencial aos mercados dos vizinhos maiores. Em outras palavras, eles se viram forçados a fazer parte do Mercosul, uma vez que o *status quo* deixou de ser uma opção atraente.<sup>13</sup>

Nesse contexto, Uruguai e Paraguai não solicitaram formalmente um tratamento preferencial explícito. Sua única exigência foi maior flexibilidade – e especialmente prazos mais longos – para alcançar a liberalização total do comércio intrabloco. Assim, o artigo 6º do Tratado de Assunção afirma que “os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial”. A ênfase do tratado, contudo, é ao princípio da reciprocidade e não há qualquer menção ao termo “assimetria”.

No que concerne ao artigo 6º do Tratado de Assunção, os tratamentos diferenciais do programa de liberalização se referiam a um ano adicional para completar esse programa para o Paraguai e o Uruguai,<sup>14</sup> a um maior número de

---

10. Esse princípio desempenhou um papel central na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); e também foi incluído entre as regras multilaterais de comércio desde a Parte IV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

11. Em 1988, os governos de Brasil e Argentina assinaram bilateralmente um Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ratificado pelos legislativos de ambos os países em 1989. O artigo 2º do tratado afirmava que os Estados-membros implementariam todos os compromissos “de acordo com os princípios do gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria”. Em julho de 1990, os governos assinaram a Ata de Buenos Aires, a qual estabelecia um programa de liberalização comercial baseado em cortes tarifários lineares, automáticos e generalizados.

12. Em particular, o Uruguai temia a erosão dos benefícios advindos do Acordo de Complementação Econômica nº 2 - Brasil/Uruguai de 1983 e do Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica (Cauce) de 1975.

13. Krasner (1981) usa o conceito de “metapoder” para se referir à capacidade dos Estados de alterar as regras de instituições internacionais de forma a coagir outros a aderir a acordos que podem não ser de seu interesse, mas que, ainda assim, são preferíveis ao *status quo*. Outro exemplo seria o da Suécia, que inicialmente não se mostrava disposta a aderir à UE, mas que, após a criação e consolidação da UE, percebeu que os custos de ficar de fora seriam demasiadamente altos.

14. Os países menores tiveram até 31 de dezembro de 1995 para eliminar todas as exceções à liberalização comercial intrabloco.

produtos na lista de exceções à liberalização comercial intrabloco desses países,<sup>15</sup> e a regras de origem mais flexíveis para o Paraguai.<sup>16</sup> Também foi concedido tratamento especial em nível setorial às indústrias açucareiras e automotivas, eximidas da liberalização comercial intrabloco e, a partir de 1994, das disciplinas comerciais comuns.<sup>17</sup>

Não obstante, a necessidade de elaboração e implementação de políticas regionais para compensar as assimetrias estruturais e de políticas no Mercosul e as disputas distributivas que elas geram é sugerida tanto pelos dados empíricos do bloco como pelas teorias de integração regional. Por um lado, há razões teóricas para se acreditar que a liberalização comercial e de investimentos por si só é incapaz de assegurar a convergência nos níveis de desenvolvimento entre os Estados-membros e as regiões subnacionais.<sup>18</sup> Ademais, os efeitos de polarização ou as economias de aglomeração são mais prováveis em acordos de integração entre países em desenvolvimento (VENABLES, 2001, p. 16). Dessa forma, se não compensados por meio de políticas regionais, os conflitos distributivos advindos das profundas assimetrias existentes entre os membros do Mercosul podem minar a legitimidade do bloco e motivar a oposição de Estados e agentes econômicos subnacionais ao processo de integração.

Por outro lado, os dados empíricos disponíveis indicam que a disparidade de tamanho entre o Brasil e os demais blocos não tem sido reduzida desde o início do século XXI, conforme será demonstrado neste trabalho. Apesar da carência de estudos sobre os efeitos distributivos do Mercosul, há evidências de que o bloco tem produzido maior concentração econômica (CALFAT e FLORES, 2001). Além disso, alguns estudos concluem que as regiões Sul e Sudeste do Brasil têm melhores condições para se beneficiar da integração do que as demais, em razão de sua maior proximidade geográfica dos grandes mercados, de sua estrutura produtiva diversificada e da disponibilidade de infraestrutura de transportes (CANUTO e PORTO, 2002; HADDAD *et al.*, 2002 *apud* BOUZAS, 2005, p. 18). Outrossim, há estudos que demonstram que os ganhos da integração de mercados dos menores países do Mercosul, Uruguai e Paraguai, têm sido pequenos ou inexistentes (MASI e BITTENCOURT, 2001; QUIJANO, 2002; BORDA e MASI, 2002).

Conquanto as assimetrias estruturais resultem de atributos cuja mudança é necessariamente lenta e apenas ocorre no longo prazo, isso não significa que elas não devam ser combatidas no Mercosul. O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) representa o principal instrumento para esse fim, e reflete o crescente reconhecimento – sobretudo a partir

---

15. Brasil, 324 produtos; Argentina, 394; Paraguai, 439; Uruguai, 960.

16. A proposta de regra de origem para o Paraguai seria de 50% em vez de 60% do valor agregado regional.

17. A exclusão do açúcar das disciplinas comerciais comuns resultou da estrutura assimétrica do apoio oferecido pelo setor público nos diferentes países-membros do Mercosul e da influência dos cultivadores de cana-de-açúcar e das usinas na Argentina e no Uruguai. Já a exceção do setor automotivo estendeu a vigência de acordos bilaterais e foi decisiva para manutenção da indústria automotiva uruguaia, cujos principais mercados eram o brasileiro e o argentino, assim como o estabelecimento de indústrias de autopeças na Argentina após a desvalorização do real em 1999 (BOUZAS, 2003, p. 10).

18. Segundo a nova geografia econômica, incentivos de escala e aglomeração industrial induzem as firmas a se mudarem para a região ou país com maior mercado (KRUGMAN e VENABLES, 1990; KRUGMAN, 1991).

de 2003 – de que somente se e quando as assimetrias estruturais forem reduzidas haverá a possibilidade de avanço no processo de integração regional. O artigo 1º da Decisão do CMC nº 18/2005 que criou o Focem tem um duplo foco de atuação, tanto nas *economias menores* como nas *regiões menos desenvolvidas*. Fosse o critério para concessão dos benefícios do Focem o mesmo adotado na maior parte das políticas de combate às assimetrias da UE,<sup>19</sup> baseado objetivamente na desigualdade de renda entre países conforme medida pelo PIB *per capita*, o Uruguai não seria beneficiado. Ademais, os países relativamente grandes ou ricos no âmbito do Mercosul não são relativamente grandes ou ricos no âmbito global, ao contrário de Alemanha, França e Reino Unido (GIORDANO, MOREIRA e QUEVEDO, 2004, p. 17).

No que concerne às assimetrias políticas, a experiência do Mercosul contesta a tese de que elas são mais facilmente combatidas que as assimetrias estruturais. Divergências entre preferências nacionais legítimas não são facilmente superadas. Ademais, a harmonização de políticas macroeconômicas requer não somente a renúncia de autonomia por parte dos países-membros, mas também um processo custoso de capacitação institucional tanto em âmbito nacional como regional. Por exemplo, condição *sine qua non* para tal harmonização é o emprego das mesmas metodologias estatísticas, assim como maior coleta e disponibilização de dados nos países-membros, mas esse processo avança lentamente e ainda não foi concluído.<sup>20</sup> Na falta de fontes de estatísticas mais refinadas e padronizadas para uma série de indicadores de política econômica, como, por exemplo, volume de crédito à exportação e de subsídios para o conjunto dos países do Mercosul, a análise das assimetrias de políticas se torna inviável. Por tal razão, este trabalho se limitará à análise das assimetrias estruturais e das políticas adotadas para combatê-las.

Por fim, a experiência da UE demonstra que as políticas de combate às assimetrias têm apresentado resultados positivos no que tange ao crescimento econômico e ao emprego; têm garantido a liberalização comercial e financeira intrabloco e têm promovido a convergência entre as taxas de crescimento das regiões europeias.<sup>21</sup> De fato, os quatro países inicialmente mais pobres da UE – quais sejam, Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda – têm apresentado melhoria em seus indicadores econômicos; sendo o exemplo mais notável o da Irlanda, cuja renda *per capita* subiu de 64% da média dos países-membros em 1983 para quase 90% em 1995 (SAPIR, 2003, p. 18).

Na segunda seção será apresentado um diagnóstico das assimetrias estruturais no Mercosul desde a sua criação até o presente. Na terceira seção serão examinados os históricos das políticas de combate às assimetrias adotadas no bloco. Por fim, na conclusão são oferecidas algumas propostas para aprimorar essas políticas.

---

19. Países relativamente menores, como Holanda e Luxemburgo, são contribuintes líquidos ao orçamento da UE.

20. Os bancos centrais (BCs) e ministérios da economia dos países-membros do Mercosul já trabalham em manuais fiscais, monetários e de balanço de pagamentos. Os dados referentes à produção industrial e ao desemprego ainda não estão sendo uniformizados.

21. Para uma análise da experiência europeia para a redução de assimetrias de políticas, ver Veiga (2007).

## 2 ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL: UM DIAGNÓSTICO – 1991-2008

A criação do Tratado de Assunção foi condicionada por uma visão liberal do processo de integração na qual o problema das assimetrias aparecia de forma marginal.<sup>22</sup> Integrando países tão distintos social, política e economicamente quanto o Brasil e o Paraguai, o Mercosul traz em si elementos que atestam a relevância do tema das assimetrias. Pode-se observar no bloco um exemplo do incremento de interdependência assimétrica entre seus membros, o que leva ao Brasil, pelo seu poder econômico e político na região, a responsabilidade de lidar de forma adequada com o problema das assimetrias que se observam no quadro de integração regional.

A presente seção visa identificar e analisar, com o uso de dados estatísticos, as assimetrias estruturais no Mercosul, desde a sua criação em 1991 até 2008, as quais se configuram como de maior importância no estágio de integração em que se encontra o bloco.<sup>23</sup> No intuito de verificar como as assimetrias estruturais vêm se desenvolvendo desde o Tratado de Assunção, apresentar-se-ão nesta seção estatísticas socioeconômicas e comerciais sobre os países-membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Além de dados agregados ao nacional, alguns indicadores para regiões subnacionais serão apresentados no sentido de auxiliar na ampliação do debate acerca do problema das assimetrias, incluindo assim aspectos importantes relativos às desigualdades entre sub-regiões de países integrantes do bloco.

TABELA 1  
Mercosul: indicadores básicos selecionados – 2008

País	População (milhares de pessoas)	PIB (PPP, em bilhões de US\$)	PIB <i>per capita</i> (PPP, em US\$)
Brasil	191.870	1.981,21	10.465,80
Argentina	39.750	572,86	14.408,32
Paraguai	6.150	29,40	4.785,98
Uruguai	3.200	42,54	12.784,53
<b>Mercosul</b>	<b>240.970</b>	<b>2.626,01</b>	<b>10.611,16</b>

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ao se analisarem os indicadores acima – estatísticas de população, PIB e PIB *per capita* relativos ao ano de 2008 para os países do Mercosul – observa-se muito claramente o desnível existente entre o Brasil e os demais países do bloco em termos populacionais e econômicos. Com uma população que representa quase 80% daquela do Mercosul e um PIB superior a 75% do PIB do conjunto de países do bloco, o

22. É importante lembrar que alguma flexibilidade foi dada às menores economias, Paraguai e Uruguai, em relação às regras de origem e à adequação ao tratado, numa temporalidade mais estendida.

23. A análise das assimetrias de políticas exige fontes de estatísticas mais refinadas e padronizadas para uma série de indicadores de política econômica, como volume de crédito à exportação e de subsídios, por exemplo, o que não se encontra facilmente para o conjunto dos países do Mercosul. Ademais, as próprias políticas de integração utilizadas para lidar com o problema exigem um grau de coordenação mais aprofundado entre os países, inclusive com maior harmonização de políticas macroeconômicas, o que ainda não se vê no processo de integração do Mercosul. Para uma análise da experiência europeia para a redução de assimetrias de políticas, ver Veiga (2007).

Brasil desponta, à primeira vista, como o gigante líder do processo de integração, com indicadores que destoam de forma significativa do restante do bloco. Contudo, tomando-se o PIB *per capita* para análise, tem-se um quadro no qual, não obstante a significativa melhora deste indicador no Brasil nos últimos anos, a Argentina apresenta o mais expressivo resultado, seguida de Uruguai e Brasil, em PIBs medidos pela PPP. Assim, ao contrário da UE, onde os tamanhos e graus de desenvolvimento das economias nacionais tendem a coincidir, no Mercosul observa-se que o maior país em “tamanho” populacional e econômico não se apresenta igualmente descolado do bloco quando se discute em PIB *per capita*.

O peso relativo em termos populacionais do Brasil no Mercosul obteve uma variação ascendente, mas moderada, se analisado desde 1991 a 2008. Como mostra a tabela 2, em 1991, quando o Mercosul foi instituído, o Brasil tinha uma população relativa a 78,7% daquela do bloco, contra 17,4% da Argentina, 2,3% do Paraguai e 1,6% do Uruguai. Já em 2008, a participação da população brasileira na população do Mercosul subiu para 79,6%, assim como a do Paraguai, que chegou a 2,6%, tendo a da Argentina e a do Uruguai caído para 16,4% e 1,3%, respectivamente. Tais estatísticas parecem indicar certo descompasso na transição demográfica entre os países do bloco, tendo a Argentina e principalmente o Uruguai, países com melhores indicadores sociais, alcançado um patamar de crescimento populacional inferior ao do Brasil e do Paraguai.

TABELA 2  
**Mercosul: população**  
 (Em milhões de habitantes e em % do Mercosul)

País	1991		1995		1999		2003		2008	
	Total	% do Mercosul								
Argentina	32,97	17,4	34,78	17,2	36,4	17,0	37,87	16,8	39,75	16,5
Brasil	149,09	78,7	158,88	78,8	168,75	79,0	178,99	79,2	191,87	79,6
Paraguai	4,35	2,3	4,78	2,4	5,2	2,4	5,63	2,5	6,15	2,6
Uruguai	3,11	1,6	3,2	1,6	3,3	1,5	3,38	1,5	3,2	1,3
Mercosul	189,52	100,0	201,64	100,0	213,65	100,0	225,87	100,0	240,97	100,0

Fonte: FMI.

Contrariamente ao observado em relação ao peso populacional do Brasil, a participação do país no PIB do Mercosul teve ligeira queda se compararmos os dados do PIB, segundo a PPP, de 1991 a 2008. Em 1991, o PIB do Brasil representava 77,4% do PIB do bloco, contra 19,7% da Argentina, 1,2% do Paraguai e 1,7% do Uruguai. Já em 2008, a participação do PIB brasileiro no do Mercosul foi de 75,4%, tendo o da Argentina alcançado 21,8% de participação, o do Paraguai 1,1% e o do Uruguai 1,6%.

TABELA 3  
**Mercosul: PIB**  
 (Em PPP, bilhões de US\$, e em % do Mercosul)

País	1991		1995		1999		2003		2008	
	PIB (PPP)	% PIB do Mercosul								
Argentina	208,56	19,7	274,13	20,5	333,42	21,7	333,4	19,0	572,86	21,8
Brasil	817,33	77,4	1.026,33	76,6	1.154,93	75,3	1.377,81	78,4	1.981,21	75,4
Paraguai	12,82	1,2	16,44	1,2	17,9	1,2	19,93	1,1	29,4	1,1
Uruguai	17,87	1,7	22,83	1,7	27,32	1,8	26,2	1,5	42,54	1,6
Mercosul	1.056,58	100,0	1.339,73	100,0	1.533,57	100,0	1.757,34	100,0	2.626,01	100,0

Fonte: FMI.

É importante ressaltar que, com a crise argentina no início do século – que afetou também principalmente o Uruguai, país cujos ciclos econômicos são relativamente atrelados aos da Argentina –, a participação relativa das economias desses países no PIB do Mercosul caiu, o que fez com que fosse elevada então a participação da economia do Brasil no total do PIB do bloco para 78,4%, como pode ser observado na tabela 3 ao se analisar os dados para 2003.<sup>24</sup> Ainda que a participação da economia argentina no PIB do bloco tenha se recuperado de 2003 a 2008, o peso econômico do Brasil no bloco é incontestável, tendo seu PIB representado sempre participações superiores a 75% do PIB do bloco, seja em momentos de crise interna, seja em momentos de crescimento acelerado dos parceiros que conformam o Mercosul.

TABELA 4  
**Mercosul: PIB per capita**  
 (Em PPP e em US\$)

País	1991	1995	1999	2003	2008
Argentina	6.332,51	7.889,66	9.183,10	8.803,83	14.408,32
Brasil	5.487,89	6.466,27	6.861,01	7.697,90	10.465,80
Paraguai	2.948,63	3.441,81	3.449,83	3.539,89	4.785,98
Uruguai	5.641,87	7.011,95	8.145,84	7.932,07	12.784,53
Mercosul	5.102,72	6.202,42	6.909,94	6.993,42	10.611,16

Fonte: FMI.

Como já mencionado anteriormente, ao se analisar as estatísticas relativas ao PIB *per capita* segundo a PPP dos países do Mercosul, observa-se que a posição brasileira não é de destaque nem segue o padrão apresentado quando das comparações em tamanho de PIB e de população com os parceiros do Mercosul. Em 1991, como mostra a tabela 4, o Brasil tinha um PIB *per capita* inferior a US\$ 5.500,00, ao passo que o da Argentina ultrapassava a marca dos US\$ 6.300,00. No mesmo ano, o Uruguai tinha um indicador também superior ao do Brasil, com cerca de

24. Flutuações econômicas e choques externos afetaram de forma importante o Mercosul ao desestabilizarem e/ou prejudicarem fortemente as economias dos países do bloco, com impactos na configuração das assimetrias no bloco.

US\$ 5.600,00, e o Paraguai, o mais pobre dos países da região, não chegava aos US\$ 3.000,00. Se tomarmos como referência o PIB *per capita*, de acordo com a PPP do bloco em 1991, como apresentado na tabela 5, constata-se que a Argentina apresentava um PIB *per capita* 24% superior à média do Mercosul, o do Uruguai era 11% superior, o do Brasil 8% superior, tendo o Paraguai um PIB *per capita* 52% inferior ao do bloco. Aqui as assimetrias tomam posição invertida relativamente ao Brasil, uma vez que ele figura, juntamente com o Paraguai, no grupo dos países com menor PIB *per capita* quando da criação do Mercosul.

TABELA 5  
**PIB *per capita* em PPP como percentual do PIB do Mercosul**

País	1991	1995	1999	2003	2008
Argentina	124	127	133	126	136
Brasil	108	104	99	110	99
Paraguai	58	55	50	51	45
Uruguai	111	113	118	113	120
Mercosul	100	100	100	100	100

Fonte: FMI.

Numa perspectiva temporal mais extensa, de 1991 a 2008, observa-se uma clara tendência de incremento no PIB *per capita* do Brasil, chegando a US\$ 10.465,80 em 2008, valor 91% superior àquele de 1991, mas 1% abaixo da média do Mercosul. Por outro lado, a Argentina, mesmo com a queda substancial em seus indicadores socioeconômicos com a crise do início do século, teve seu PIB *per capita* sempre acima da média do Mercosul, inclusive com incremento importante no período de recuperação econômica após 2002, sendo 36% superior ao PIB *per capita* do bloco em 2008, 26% em 2003. O Uruguai, seguindo o padrão argentino, e mesmo com os efeitos da crise, apresentou um crescimento relativo de seu PIB *per capita* quando comparado aos demais países do bloco. Contudo, o Paraguai demonstrou queda no indicador relativo ao longo dos anos em análise, apresentando, em 2008, um PIB *per capita* que representou apenas 45% daquele do Mercosul. Assim, ao se analisar o PIB *per capita* dos países do Mercosul de 1991 a 2008, observa-se uma queda relativa do indicador para o Brasil e o Paraguai e, paralelamente, uma melhoria dos indicadores de Argentina e Uruguai, reforçando um padrão de assimetrias encontrado quando da assinatura do Tratado de Assunção.

TABELA 6  
**Mercosul: desenvolvimento humano e desigualdades – 2007**

País	IDH	Ranking IDH	Índice de Gini
Argentina	0,866	49	50,0
Brasil	0,813	75	55,0
Paraguai	0,761	101	53,2
Uruguai	0,865	50	46,2

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ao se analisar o IDH<sup>25</sup> e o índice de Gini<sup>26</sup> dos países do Mercosul, tem-se uma repetição do padrão observado para o PIB *per capita*: o Brasil apresenta indicadores piores do que os da Argentina e do Uruguai, ficando à frente apenas do Paraguai. Em 2007, o Brasil apresentava IDH de 0,813, sendo o 75<sup>o</sup> no *ranking* do PNUD, enquanto a Argentina, com IDH de 0,866, estava na 49<sup>a</sup> posição, e o Uruguai, com IDH de 0,865, na 50<sup>a</sup> posição do *ranking*. O Paraguai aparecia na 101<sup>a</sup> posição, com IDH de 0,761. No que concerne ao índice de Gini, que afere o nível de concentração de renda no país, o Brasil desponta como o país com maior desigualdade interna dentre aqueles do Mercosul, seguido imediatamente pelo Paraguai.

Pode-se observar que o Brasil vem melhorando nos últimos anos seus indicadores socioeconômicos, mas em muitos deles ainda se posiciona atrás de Argentina e Uruguai, por exemplo, no que concerne a indicadores como PIB *per capita*, IDH e Gini. Entretanto, a melhoria dos dados agregados do Brasil, e também da Argentina, escondem desigualdades internas muitas vezes gritantes.

Destarte, além da análise dos dados socioeconômicos agregados em âmbito nacional, é importante levar em conta alguns indicadores por regiões no sentido de ampliar o debate acerca do problema das assimetrias no Mercosul. A ideia é sair de uma lógica puramente nacional acerca das assimetrias no bloco e adentrar num exame mais aprofundado que traga à pauta as subdivisões internas nos Estados-membros do Mercosul, evidenciando assim aspectos relevantes relativos às desigualdades regionais e às *regiões deprimidas* em cada país.<sup>27</sup>

A tabela 7 apresenta o PIB *per capita* por regiões, em 2004, levando-se em conta: os 26 estados mais o Distrito Federal no Brasil; as 24 províncias argentinas, inclusive a Cidade de Buenos Aires; o Paraguai; e o Uruguai enquanto região em si.<sup>28</sup>

---

25. IDH é calculado a partir de três componentes: o PIB *per capita*, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; a *longevidade*, auferida pela expectativa de vida ao nascer; e a *educação*, computada através do índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Os três componentes têm a mesma importância no índice, que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo da unidade, maior o desenvolvimento humano de um determinado lugar. Para mais informações, acessar: <www.pnud.org.br>.

26. O *índice de Gini* mede o grau de desigualdade existente na distribuição da renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade, tendo a renda de todos os indivíduos o mesmo valor, a 100 quando a desigualdade é máxima e apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e quando a renda de todos os outros indivíduos é nula. Para mais informações, acessar: < www.pnud.org.br>.

27. Um interessante estudo das assimetrias no Mercosul observadas a partir de grandes sub-regiões foi desenvolvido por Bouzas (2005).

28. Devido à extensão territorial e populacional das regiões consideradas para o Brasil e a Argentina, fez-se a escolha pela apresentação do Paraguai e do Uruguai enquanto unidades para comparação com as mesmas.

TABELA 7  
Mercosul: PIB *per capita* por regiões – 2004

País, estado ou província	PIB <i>per capita</i> (US\$)	País, estado ou província	PIB <i>per capita</i> (US\$)
Maranhão, BR	856	Catamarca, AR	2.558
<b>Piauí, BR</b>	<b>901</b>	<b>Minas Gerais, BR</b>	<b>2.733</b>
Paraguai, todo o país	1.145	Mato Grosso do Sul, BR	2.788
<b>Tocantins, BR</b>	<b>1.177</b>	<b>Entre Ríos, AR</b>	<b>2.856</b>
Alagoas, BR	1.208	Mato Grosso, BR	3.167
<b>Paraíba, BR</b>	<b>1.298</b>	<b>Espírito Santo, BR</b>	<b>3.207</b>
Ceará, BR	1.299	Paraná, BR	3.342
<b>Roraima, BR</b>	<b>1.521</b>	<b>Mendoza, AR</b>	<b>3.418</b>
Pará, BR	1.555	Buenos Aires, AR	3.493
<b>Acre, BR</b>	<b>1.602</b>	<b>Amazonas, BR</b>	<b>3.564</b>
Formosa, AR	1.620	Santa Fe, AR	3.673
<b>Sgo. Del Estero, AR</b>	<b>1.639</b>	<b>Córdoba, AR</b>	<b>3.787</b>
Rio Grande do Norte, BR	1.673	Santa Catarina, BR	3.789
<b>Corrientes, AR</b>	<b>1.767</b>	<b>Uruguai, todo o país</b>	<b>3.851</b>
Pernambuco, BR	1.786	Río Negro, AR	3.855
<b>Chaco, AR</b>	<b>1.883</b>	<b>La Pampa, AR</b>	<b>4.145</b>
Salta, AR	1.944	Rio Grande do Sul, BR	4.151
<b>Rondônia, BR</b>	<b>1.945</b>	<b>São Paulo, BR</b>	<b>4.278</b>
Bahia, BR	1.979	San Luis, AR	4.517
<b>Misiones, AR</b>	<b>2.053</b>	<b>Rio de Janeiro, BR</b>	<b>4.562</b>
Sergipe, BR	2.113	Chubut, AR	4.695
<b>Amapá, BR</b>	<b>2.118</b>	<b>Neuquén, AR</b>	<b>5.794</b>
Tucumán, AR	2.127	Distrito Federal, BR	5.944
<b>Jujuy, AR</b>	<b>2.223</b>	<b>Santa Cruz, AR</b>	<b>6.713</b>
San Juan, AR	2.262	Tierra del Fuego, AR	9.183
<b>Goiás, BR</b>	<b>2.338</b>	<b>Ciudad de Bs. As., AR</b>	<b>12.950</b>
La Rioja, AR	2.537		

Fontes: FMI e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Nota: Construída a partir de dados fornecidos pelo MRE relativos às províncias argentinas. Pela dificuldade de se encontrar dados desagregados para as regiões da Argentina, decidiu-se utilizar os dados disponíveis para o ano de 2004, obtendo-se assim alguma margem de comparação entre os estados do Brasil e as províncias argentinas.

Ao se utilizar o critério da UE para a caracterização de regiões de menor desenvolvimento relativo para uso do Fundo Social Europeu (FSE) – ter o PIB *per capita* inferior a 75% da média do bloco – teríamos a seguinte configuração da situação de assimetrias ao nível de regiões: *i*) dois estados brasileiros, Piauí e Maranhão, têm PIB *per capita* inferior ao do Paraguai e uma população de aproximadamente 10 milhões de pessoas, superior às populações de Paraguai e Uruguai juntas; *ii*) dos 27 estados do Brasil, apenas 4 (RS, SP, RJ e o DF) têm PIB *per capita* superior ao do Uruguai; *iii*) a Cidade de Buenos Aires tem PIB *per capita* duas vezes superior ao do Distrito Federal, o maior do Brasil, e três vezes superior ao do Estado de São Paulo; e *iv*) das regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média para o Mercosul, 9 são da Argentina e 16 do Brasil, além do Paraguai.

Utilizando-se dos mesmos critérios de seleção de regiões da tabela 7, a tabela 8 apresenta os IDHs das regiões selecionadas. Um exame dos dados evidencia a posição inferior do desenvolvimento humano em diversos estados da região Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste do Brasil se comparados ao Paraguai, por exemplo. As 14 piores posições do *ranking* são ocupadas por estados brasileiros dessas regiões, tendo o Maranhão o pior IDH do Mercosul. O Paraguai, assim como em termos de PIB *per capita*, figura na lista dos piores IDHs do Mercosul, tendo o Brasil 16 estados com IDH inferior ao do Paraguai. Já o Uruguai, que está entre os melhores, ficando atrás apenas do Distrito Federal do Brasil, tem o melhor IDH do bloco. Destarte, ficam evidentes as desigualdades existentes na maior economia do bloco, assim como na Argentina.

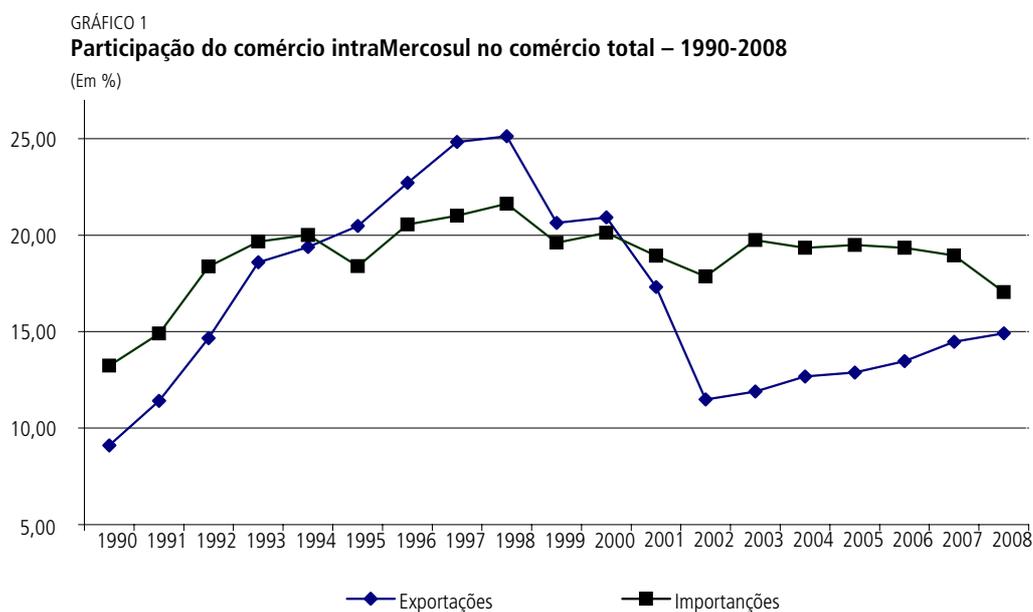
TABELA 8  
Mercosul: IDH por regiões – 2004

País, estado ou província	Valor IDH	País, estado ou província	Valor IDH
<b>Maranhão, BR</b>	<b>0,636</b>	<b>Tucumán, AR</b>	<b>0,769</b>
Alagoas, BR	0,649	Mato Grosso, BR	0,773
<b>Piauí, BR</b>	<b>0,656</b>	<b>Minas Gerais, BR</b>	<b>0,773</b>
Paraíba, BR	0,661	Entre Ríos, AR	0,775
<b>Sergipe, BR</b>	<b>0,682</b>	<b>San Juan, AR</b>	<b>0,775</b>
Bahia, BR	0,688	Goiás, BR	0,776
<b>Acre, BR</b>	<b>0,697</b>	<b>La Rioja, AR</b>	<b>0,777</b>
Ceará, BR	0,700	Mato Grosso do Sul, BR	0,778
<b>Pernambuco, BR</b>	<b>0,705</b>	<b>Santa Fe, AR</b>	<b>0,785</b>
Rio Grande do Norte, BR	0,705	Buenos Aires, AR	0,785
<b>Tocantins, BR</b>	<b>0,710</b>	<b>Paraná, BR</b>	<b>0,787</b>
Amazonas, BR	0,713	Córdoba, AR	0,789
<b>Pará, BR</b>	<b>0,723</b>	<b>Mendoza, AR</b>	<b>0,790</b>
Rondônia, BR	0,735	La Pampa, AR	0,793
<b>Jujuy, AR</b>	<b>0,741</b>	<b>Río Negro, AR</b>	<b>0,794</b>
Roraima, BR	0,746	Neuquén, AR	0,801
<b>Formosa, AR</b>	<b>0,747</b>	<b>Rio de Janeiro, BR</b>	<b>0,807</b>
Amapá, BR	0,753	Rio Grande do Sul, BR	0,814
<b>Misiones, AR</b>	<b>0,753</b>	<b>Chubut, AR</b>	<b>0,816</b>
Paraguai, todo o país	0,755	Santa Cruz, AR	0,819
<b>Chaco, AR</b>	<b>0,755</b>	<b>São Paulo, BR</b>	<b>0,820</b>
Sgo. Del Estero, AR	0,757	Santa Catarina, BR	0,822
<b>Corrientes, AR</b>	<b>0,758</b>	<b>Tierra del Fuego, AR</b>	<b>0,8231</b>
Espírito Santo, BR	0,765	Ciudad de Bs. As., AR	0,836
<b>Salta, AR</b>	<b>0,765</b>	<b>Uruguai, todo o país</b>	<b>0,840</b>
Catamarca, AR	0,767	Distrito Federal, BR	0,844
<b>San Luis, AR</b>	<b>0,768</b>		

Fontes: PNUD e MRE.

Nota: Construída a partir de dados fornecidos pelo MRE relativos às províncias argentinas. Pela dificuldade de se encontrar dados desagregados para as regiões da Argentina, decidiu-se utilizar os dados disponíveis para o ano de 2004, obtendo-se assim alguma margem de comparação entre os estados do Brasil e as províncias argentinas.

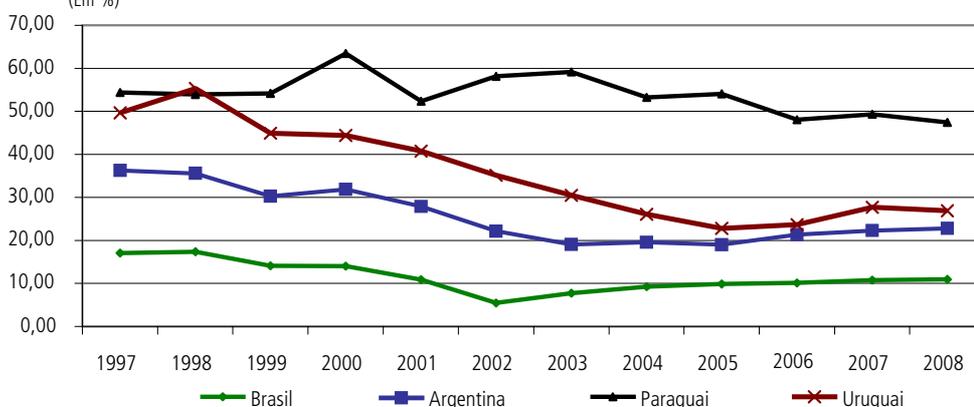
Quanto aos indicadores comerciais do Mercosul, e buscando sua interface com o quadro estrutural das assimetrias, cabe destacar o crescimento dos fluxos de comércio entre 1991 e 1998. O incremento no total exportado e importado entre os países do bloco em relação ao total das exportações e importações do bloco deu legitimidade e garantiu o sucesso econômico-comercial do Mercosul em seus primeiros anos de existência (ver gráfico 1). Contudo, com a sequência de crises que assolaram os países da região, houve uma clara perda de importância relativa do comércio intrabloco, com a participação de exportações intrabloco caindo de 25% em 1998 para cerca de 11% em 2002, por exemplo. Desde então, houve uma lenta retomada da participação das exportações intrabloco conjugada com uma leve tendência de queda da participação das importações intrabloco nos últimos anos. De toda forma, a participação do comércio intrabloco no total do comércio exterior do Mercosul ainda não retomou os níveis de 1992, quando o processo de integração dava seus primeiros passos.



Como era de se esperar, dado o grau de assimetrias estruturais presentes no processo de integração do Mercosul, os países menores, Paraguai e Uruguai, têm nos parceiros do Mercosul um importante mercado para exportação (ver gráfico 2). A partir daqui, pode-se observar os custos para as pequenas economias relativos a não participação ou eventual saída do bloco. Chama a atenção, contudo, a clara tendência de queda na participação das exportações para o Mercosul nas exportações totais do Paraguai e do Uruguai desde 1997. Se em 1997 e 1998 as exportações para o Mercosul representavam mais de 50% do total exportado pelo Uruguai, e mais de 60%, em 2000, do total exportado pelo Paraguai, tais índices estavam, em 2008, inferiores a 30% no primeiro e a 50% no segundo. A queda significativa da importância das exportações para o Mercosul no Uruguai parece indicar, além de efeitos negativos das crises do período, uma busca por diversificação de destinos de exportações. É igualmente digno de nota que a participação das exportações para o Mercosul no total exportado por Brasil e Argentina em 2008 não alcançaram os níveis de 1997. No caso do Brasil, houve uma clara diversificação de destino de exportações nos

últimos anos, o que, somando-se às crises dos países vizinhos, dificultou a retomada de importância de exportações para o Mercosul aos níveis da década passada.

GRÁFICO 2  
Participação das exportações para o Mercosul em relação ao total exportado por país – 1990-2008  
(Em %)



Fontes: FMI e BCs.

Ao se tomar por base o quadro estrutural de assimetrias no Mercosul, no qual a importância da economia brasileira na região fica patente, surge a discussão sobre o papel do país como “comprador de última instância”, ou locomotiva econômica do bloco. Segundo essa visão, o Brasil deveria ter uma atuação enquanto garantidor, por via das importações e dos saldos comerciais negativos, de parte da demanda efetiva nos demais países do bloco, fomentando o crescimento econômico dos parceiros menores e menos estruturados economicamente. Todavia, os dados são claros em apresentar um quadro em que na maioria dos anos observa-se o inverso: o Brasil importando menos dos parceiros do Mercosul e tendo superávits comerciais com quase todos eles. Os gráficos a seguir dão conta desse fenômeno.<sup>29</sup>

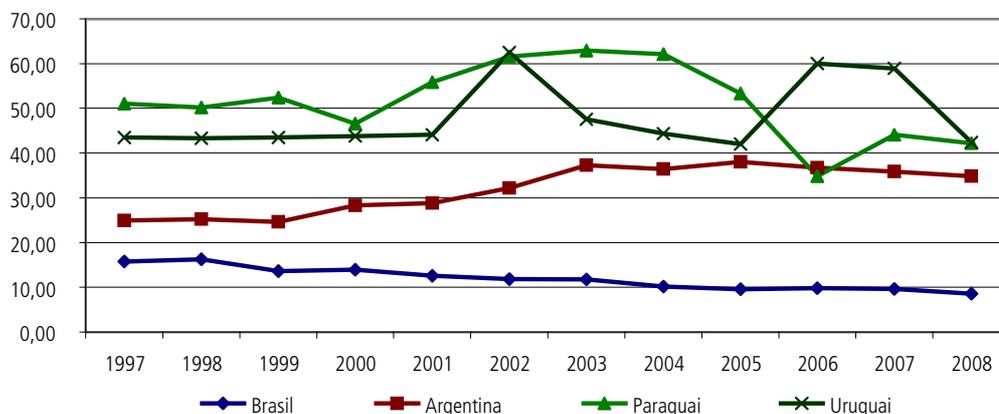
Como se observa no gráfico 3, há uma tendência de crescimento da participação das importações do Mercosul para a Argentina no período 1997-2008. Para o Paraguai e o Uruguai, verifica-se uma participação relativa maior das importações do Mercosul para seus mercados, assim como para as exportações, ainda que com flutuações importantes ao longo do período em análise. Destarte, fica clara a maior dependência comercial do Uruguai e do Paraguai em relação ao bloco, o que denota as assimetrias estruturais encontradas no Mercosul.

A participação das importações vindas de países do Mercosul para o Brasil no total das importações brasileiras vem caindo paulatinamente há 12 anos, saindo de cerca de 16%, em 1997, para 8,6%, em 2008. Ademais, vale salientar que a importação de bens intermediários ganhou participação na pauta de importações vindas do Mercosul para o Brasil, no período em análise, em detrimento de bens de consumo. Segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), a participação de bens intermediários na pauta de

29. É importante colocar que uma análise desagregada ao nível das entidades subnacionais dos países-membros do Mercosul fica impossibilitada dada a inexistência de estatísticas sobre o comércio realizado entre elas. Se tal análise fosse possível, talvez pudéssemos observar um comportamento semelhante àquele do quadro de PIB *per capita* e de IDH, uma vez que há uma clara concentração espacial do processo de integração, no Sul-Sudeste do Brasil e na província e Cidade de Buenos Aires, na Argentina.

importações vindas do Mercosul para o Brasil sai de 39,5% em 1998 para 49,1% em 2008. Já a participação de bens de consumo cai de 43,8% em 1998 (sendo 19,2% de bens duráveis e 24,6% de não duráveis) para 29,5% em 2008 (com 17,2% de participação de bens duráveis e 12,3% de bens não duráveis).

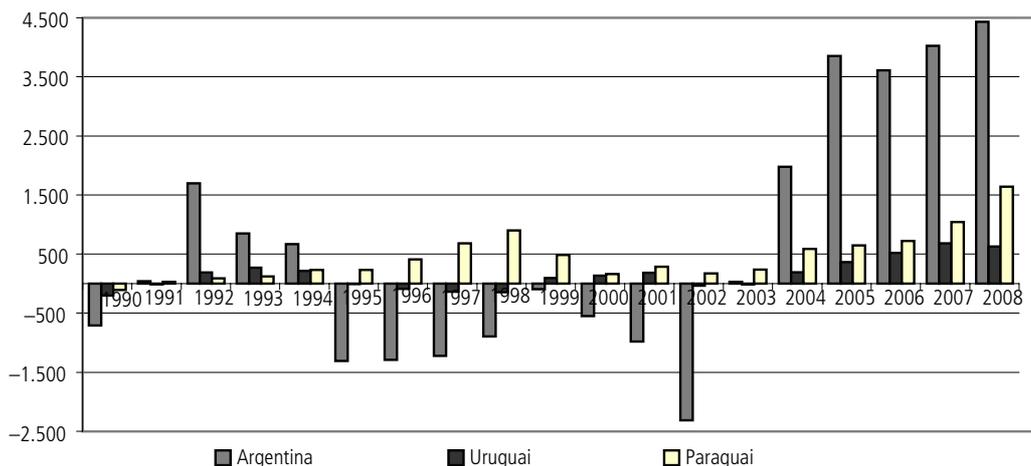
GRÁFICO 3  
Participação das importações do Mercosul em relação ao total importado por país – 1990-2008  
(Em %)



Fonte: FMI e BCs.

A ideia do Brasil como locomotiva econômico-comercial do bloco perde força também quando se observa o balanço comercial do Brasil com os parceiros do Mercosul. O gráfico 4 sintetiza tais dados, de 1990 a 2008. Pela análise dos dados, constata-se que o Brasil obteve superávits constantes com o Paraguai desde a criação do Mercosul. Com o Uruguai e a Argentina, observa-se flutuação entre superávits e déficits ao longo do período, tendo ocorrido, contudo, predominância dos primeiros em relação aos segundos, seja em número de anos, seja em valores absolutos.<sup>30</sup>

GRÁFICO 4  
Balanço comercial do Brasil com países do Mercosul – 1990-2008



Fonte: MDIC.

30. Para uma análise de balanço de 15 anos do Mercosul com dados econômicos e comerciais, ver Baumann e Mussi (2006).

A partir dos dados apresentados, verifica-se que o papel que o Brasil poderia ter como “comprador de última instância” perante os países parceiros do Mercosul não encontra bases na realidade do comércio e da economia do bloco. Tal papel, se exercido de fato, poderia ser um importante elemento para lidar com as assimetrias estruturais presentes entre os países do Mercosul, e ajudaria igualmente a reforçar a liderança brasileira no processo de integração regional.

### **3 O TRATAMENTO DAS ASSIMETRIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL –1991-2008**

#### **3.1 A INFLEXÃO NA POSIÇÃO DO MERCOSUL EM RELAÇÃO À TEMÁTICA DAS ASSIMETRIAS**

Normalmente, os autores que escrevem sobre Mercosul, seja para defender o atual modelo de integração, seja para criticá-lo, utilizam critérios que permitem dividir o processo de constituição do bloco sub-regional em diferentes fases. Um recorte muito comum separa o referido processo em três estágios distintos: o primeiro compreende o período entre 1991 e 1998, em que a estrutura político-institucional do bloco é consolidada e, concomitantemente, a corrente de comércio intrabloco atinge seu paroxismo. Um segundo momento, que vai de 1999 a 2002, diz respeito à crise econômico-comercial do Mercosul, iniciada após a maxidesvalorização da moeda brasileira e que, posteriormente, se agravou com a crise financeira argentina decorrente do fim do regime cambial adotado até então – *currency board* (1991-2001). A terceira etapa, que se inicia em 2003, tem sido caracterizada como uma tentativa de retomada do processo de integração a partir de uma nova perspectiva, em que se procura conferir maior visibilidade às dimensões social e político-institucional da integração, não se restringindo, portanto, apenas a aspectos comerciais (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008).

Embora essa divisão do bloco em fases com base em critérios de expansão/retração dos fluxos comerciais ou/e de fortalecimento/enfraquecimento institucional seja didática e ajude a compreender de que maneira as conjunturas políticas e econômicas, vivenciadas pelos países-membros, afetam o processo de integração, ela não contempla outra dimensão de análise do Mercosul – indispensável para o fortalecimento do bloco – no que concerne às assimetrias existentes entre os países-membros.

Como mencionado anteriormente, desde a constituição do bloco, as pronunciadas assimetrias – estruturais e de políticas – existentes entre os Estados do Mercosul têm-se revelado um desafio para o aprofundamento do processo de integração. Como previamente assinalado, as assimetrias dificultam a existência de ganhos mútuos entre nações integrantes do Mercosul, o que tende não só a reforçar as diferenças existentes no âmbito do bloco, mas também contribuem para elevar a insatisfação dos países menores, sobretudo em momentos de crises conjunturais. Ao persistir essa situação, o apoio ao processo de integração junto aos atores domésticos tende a diminuir e, conseqüentemente, o Mercosul perde legitimidade. Realmente, diferentes estudiosos tendem a concordar que as acentuadas diferenças de porte econômico entre os sócios constituem um obstáculo para se atingir objetivos comuns

e, portanto, necessitam de respostas efetivas (BIZZOZERO e ABREU, 2000 *apud* GIORDANO, MOREIRA e QUEVEDO, 2004).

Curiosamente, até 2003, a tentativa de se reduzir tais assimetrias não figurava como prioridade na pauta de negociações dos países-membros do Mercosul. Visto que o bloco sub-regional surgia em um contexto marcado pelo predomínio de ideias e de diretrizes liberalizantes, prevalecia, naquele momento, a premissa de igualdade de tratamento nas negociações comerciais internacionais, influenciada pelo ideário liberal de igualdade de oportunidades.<sup>31</sup> Conforme já mencionado, a questão das assimetrias ficou praticamente à margem do processo de negociação do Tratado de Assunção, no qual se procurou equacionar as profundas diferenças entre as economias dos países integrantes do bloco por meio do estabelecimento de mecanismos que permitissem maior flexibilidade às economias menores – do Paraguai e do Uruguai – em face dos compromissos firmados no âmbito do recém-instituído Mercosul.<sup>32</sup>

Conforme já assinalado, no tocante à liberalização comercial, o Tratado de Assunção apenas menciona em seu artigo 6º que os países-membros reconhecem “diferenças pontuais no ritmo de liberalização comercial” para as repúblicas do Uruguai e do Paraguai. O referido tratado elencou, ainda, em seus anexos I e II, uma quantidade de produtos que os dois países menores poderiam manter temporariamente fora do livre comércio intrabloco, bem como regras de origem mais flexíveis para agregação de conteúdo local, respectivamente. A despeito dessas exceções pontuais, no Tratado de Assunção predominou o princípio da reciprocidade, não havendo sequer menção ao termo assimetria<sup>33</sup> (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Embora no preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, 1994, tenha-se chamado a atenção para a “necessidade de uma consideração especial em relação aos países e regiões menos desenvolvidas do Mercosul”, as assimetrias no âmbito do bloco continuaram sendo tratadas por meio de *políticas negativas*, em que se concediam, às economias menores, flexibilidades em relação aos compromissos assumidos – essas flexibilidades também foram aplicadas à recém-instituída TEC, que surgiu permeada de exceções. Assim, não se cogitou, em dezembro de 1994, desenvolver *políticas positivas*,<sup>34</sup> que reduzissem as disparidades econômicas entre os países-membros por

---

31. Esse ideário está representado na chamada Cláusula de Nação mais Favorecida (CNMF) – The Most Favored Nation Clause (MFN) – presente no antigo GATT e na atual OMC. Segundo essa cláusula, toda e qualquer preferência concedida a um país deve ser estendida aos demais, independentemente do nível de desenvolvimento socioeconômico das nações envolvidas.

32. A taxonomia referente às medidas de tratamento especial e diferenciado em políticas comerciais no âmbito de acordos de integração regional foi compilada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no âmbito do Comitê Tripartite. Para saber mais sobre o assunto, ver Giordano, Moreira e Quevedo (2004).

33. Vale lembrar também que a ausência de referências relativas a assimetrias no Tratado de Assunção deve-se ao fato de que tal acordo é uma adaptação da Ata de Buenos Aires (ACE-14), tratado firmado entre os dois maiores sócios, em dezembro de 1990, que incorporou os dois países menores segundo os termos negociados por Brasil e Argentina.

34. As políticas denominadas *positivas* referem-se àquelas que buscam reduzir as assimetrias por meio da intervenção ativa dos Estados, mediante a elaboração de políticas e de programas e ações que diminuam as disparidades produtivas e socioeconômicas entre os países-membros do bloco, enquanto as *políticas negativas* referem-se àquelas que se limitam apenas a flexibilizar as normas existentes para os países menos desenvolvidos, seja em relação ao conteúdo dos compromissos assumidos, seja em relação aos prazos. Essa taxonomia difere dos conceitos de *integração positiva* e de *integração negativa*, muito comuns na literatura sobre integração regional. Para saber mais sobre esses conceitos, ver Caetano *et al. apud* Caetano (2009).

meio de medidas explícitas de apoio. Optou-se, ao contrário, por manter a reciprocidade como princípio orientador do processo de integração<sup>35</sup> (Protocolo de Ouro Preto, 1994).

A partir de 2003, no entanto, verifica-se uma inflexão na postura dos países do Mercosul, e em especial do Brasil, referente ao tratamento das assimetrias presentes no bloco. Assim, em um contexto de esforço político para revitalização do Mercosul, os presidentes dos países-membros perceberam que o enfrentamento das disparidades intrabloco constituía uma pré-condição para o aprofundamento do Mercosul. Em consequência, o tratamento de assimetrias torna-se uma temática permanente nas declarações conjuntas<sup>36</sup> dos presidentes dos Estados-partes do bloco.

Embora as referidas citações não tenham apresentado uma evolução em termos de quantidade, percebe-se uma evolução no discurso político com relação a essa temática – ver quadro 1. Esse progresso verifica-se na maneira pela qual os países-membros referem-se ao tema *assimetrias*. O discurso, que aparece em 2003 com essa mesma expressão, em 2004 passa a ser denominado *redução de assimetrias* e, em 2007, é substituído pela designação *superação de assimetrias*, assumindo, portanto, um tom político ainda mais forte, o que demonstra a mudança na postura dos países do Mercosul, sobretudo por parte de Brasil e Argentina, em relação à forma de enfrentar esse desafio no âmbito do bloco.<sup>37</sup>

QUADRO 1  
Número de citações

Categoria	Documento	Número de citações
Tratamento de assimetrias	XXIV Reunião do CMC Assunção – 18/06/2003	1
	Reunião extraordinária Assunção – 15/08/2003	1
	XXV Reunião do CMC Montevideu – 16/12/2003	1
	XXVI Reunião do CMC Porto Iguazu – 08/07/2004	0
	XXVII Reunião do CMC Ouro Preto – 17/12/2004	1
	XXVIII Reunião do CMC Assunção – 18 a 20/07/2005	1
	XXIX Reunião do CMC Montevideu – 07 a 09/12/2005	1
	XXX Reunião do CMC Córdoba – 21/07/2006	1
	XXXII Reunião do CMC Rio de Janeiro – 18 e 19/01/2007	2
	XXXIII Reunião do CMC Assunção – 06/2007	2

Fonte: Declarações Conjuntas dos Presidentes dos Estados-Membros de 2003 a 2007.

35. Cumpre salientar que a aplicação do princípio da reciprocidade entre países desiguais contribui para preservar as disparidades entre eles.

36. As Declarações Conjuntas dos Presidentes fornecem as principais diretrizes e prioridades políticas do bloco. Vale salientar que a temática das *assimetrias* passou a constar não apenas dessas declarações, mas também se tornou um tema constante nas Decisões do Conselho de Mercado Comum e nas Resoluções do Grupo de Mercado Comum.

37. A expressão *superação de assimetrias* permanece presente nos pontos 9 e 11 do comunicado conjunto dos presidentes dos países-membros na XXXIII Reunião do CMC, em junho de 2007, e nas decisões CMC/DEC nº 06/07 sobre *superação de assimetrias* e a CMC/DEC nº 33/07 sobre o plano estratégico para *superação de assimetrias*.

Apesar de o tema referente ao *equacionamento das assimetrias* ter-se tornado uma das prioridades do discurso e da agenda política do Mercosul desde 2003, faz-se necessário analisar o que o bloco tem efetivamente realizado, em termos de políticas públicas, para superar as disparidades produtivas e socioeconômicas entre os países-membros.

### 3.2 POLÍTICAS PARA A REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS NO MERCOSUL: OS PRIMEIROS PASSOS

Conforme já indicado, os processos de integração econômica em geral demonstram que a liberalização dos fatores de produção – objetivo do Mercosul – *per se* não é suficiente para garantir a convergência dos níveis de desenvolvimento entre Estados-partes. Tanto a teoria quanto a evidência empírica sugerem que investimentos em infraestrutura e capital humano são indispensáveis para reduzir custos de transação e atrair investimentos estrangeiros, de modo que as regiões mais pobres e distantes dos centros dinâmicos do bloco possam auferir os benefícios oriundos do processo de integração<sup>38</sup> (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2006, p. 12-18).

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

O objetivo da presente subseção consiste, portanto, em analisar as medidas implementadas até o momento, a fim de aferir se elas têm cumprido sua finalidade, e apresentar, se necessário, proposições para aperfeiçoá-las. Uma ressalva a ser feita diz respeito ao tipo de políticas que serão analisadas. A finalidade é efetuar um estudo crítico sobre as medidas de natureza *positiva*, que passaram a ser adotadas a partir de 2003 com vistas a amainar as disparidades na organização sub-regional. As *negativas* que se assentam sobre exceções em face dos acordos firmados não serão estudadas, visto que tais flexibilidades inviabilizam a consolidação do Mercado Comum e são, portanto, reconhecidamente deletérias ao bom funcionamento do Mercosul. Além disso, segundo o Tratado de Assunção, essas medidas de natureza negativa deveriam, teoricamente, ter caráter temporário.

---

38. As evidências revelam que a desconcentração da atividade econômica em um contexto de integração regional só tende a ocorrer quando investimentos em infraestrutura melhoram o acesso dos países e das regiões relativamente mais pobres aos mercados dos territórios e das nações mais ricas do bloco econômico. Mais informações, ver Secretaria do Mercosul (2006).

### 3.2.1 Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

Na nova etapa do processo de integração os quatro sócios do Mercosul iniciaram a elaboração de políticas para reduzir as assimetrias entre os países-membros. Aprovaram, no âmbito do CMC, a Decisão CMC n° 27/03, que tinha por finalidade “promover no curso do ano 2004 os estudos para o estabelecimento no Mercosul de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos favorecidas”. Dessa iniciativa, surge, com a Decisão CMC n° 45/04, o Focem em 2004, posteriormente regulamentado pelas Decisões CMC n° 18/05 e n° 24/05.<sup>39</sup>

Para facilitar a compreensão da análise a ser feita sobre o Focem, ela será apresentada em tópicos.

#### • Objetivo do Focem

No tocante ao seu objetivo, e a fim de cumpri-lo, o Focem foi concebido para atuar em diversas searas, como está explícito no artigo 1° dos regulamentos do fundo (CMC n° 18/05 e n° 24/05):“(…) destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”.

Essa multifuncionalidade na destinação dos recursos do fundo revela-se acertada, pois o desafio das assimetrias é multifacetado e sua redução requer uma atuação em diversas frentes. Por isso, a divisão feita para enquadrar os projetos nas quatro categorias mencionadas – programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social e de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração – contribui para priorizar as áreas em que as disparidades entre os países-membros são maiores. Tais programas direcionam recursos para quatro setores-chave, em que a redução das diferenças entre os sócios é indispensável para equacionar o desafio das assimetrias no âmbito do Mercosul, a saber: infraestrutura<sup>40</sup> física, estrutura produtiva, índices sociais dos Estados-partes e fortalecimento institucional do bloco (artigo 30 do CMC n° 18/05).

É lícito afirmar que o aprofundamento da integração sub-regional passa, necessariamente, pela diminuição das disparidades entre os sócios nas áreas supracitadas. A carência de infraestrutura – sobretudo viária e energética – dentro dos países-membros e entre eles consiste em um obstáculo real para ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul ante os outros concorrentes internacionais. No que se refere à estrutura produtiva, a assimetria existente entre o Brasil e os demais parceiros, sobretudo em relação ao

---

39. Segundo o artigo 22 do regulamento do Focem (Decisão CME n° 18/05), o fundo terá vigência de dez anos a partir da primeira contribuição de um Estado-membro. Após esse período, ele será reavaliado e se decidirá sobre a conveniência ou não de sua continuidade.

40. Consoante o artigo 12 do regulamento do Focem (Decisão CME n° 18/05), os recursos destinados especialmente aos programas relacionados à infraestrutura devem ser, durante os primeiros quatro anos do Focem, direcionados prioritariamente para a infraestrutura física que facilite a integração do Mercosul.

Paraguai e ao Uruguai, dificulta a apropriação de benefícios econômicos oriundos da integração pelos sócios menores, o que gera insatisfação e desentendimentos políticos.

No que tange às questões sociais, é importante assinalar que a integração econômica tende a conduzir à especialização produtiva, o que afeta países, regiões e setores econômicos pouco competitivos e tem impactos sociais na medida em que gera concentração econômica e desemprego. Como resultado, a legitimidade e o apoio político dos países ao processo de integração tendem a diminuir. Daí o porquê de as disparidades sociais no âmbito do Mercosul serem uma das prioridades do Focem, visto que podem constituir um entrave ao aprofundamento da integração sub-regional. O fortalecimento institucional do Mercosul, por sua vez, é essencial para que todos esses programas de redução de assimetrias possam ser elaborados, executados e fiscalizados da maneira mais eficiente e eficaz possível.

Outro aspecto que chama a atenção referente ao artigo 1º do regulamento do Focem (CMC nº 18/05) consiste na afirmação de que os recursos do fundo serão destinados a financiar os programas das “economias menores” e das “regiões menos desenvolvidas” do Mercosul. Percebe-se que, de forma tácita, o bloco sub-regional decidiu adotar um conceito de assimetrias com base em dois critérios, consentâneo à realidade do bloco: o primeiro leva em consideração as diferenças de “tamanho” entre os sócios,<sup>41</sup> enquanto o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, assentada na diferença *per capita* entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul.

Essa dupla vinculação do conceito de assimetria é essencial para balizar a destinação dos recursos. Com efeito, por maiores que sejam as disparidades de Brasil e Argentina ante os sócios menores, fosse o critério para recebimento das verbas apenas “tamanho”, regiões do Brasil e da Argentina com baixa renda *per capita* e IDH baixo não teriam acesso ao Focem. Problema semelhante ocorreria caso os parâmetros contemplassem tão-somente os baixos níveis de renda *per capita* e IDH das regiões menos desenvolvidas – como normalmente ocorre na UE (SECRETARIA DO MERCOSUL, 2006). Nesse caso, o Paraguai e, sobretudo, o Uruguai seriam preteridos no recebimento de recursos, já que os índices referentes a esses dois critérios em regiões como o Nordeste e o Norte do Brasil estão entre os piores do Mercosul.<sup>42</sup> Por isso, a utilização de ambos os parâmetros revela-se apropriada à realidade do bloco.

#### ● Fonte de recursos

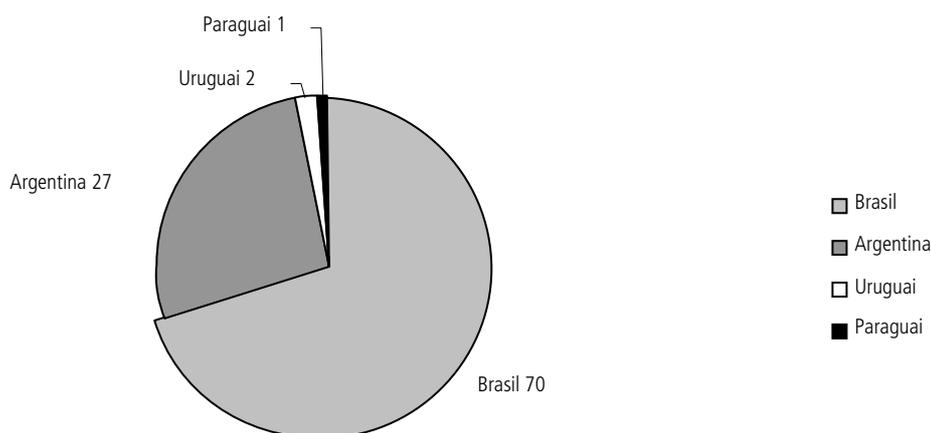
Os recursos que compõem o Focem são de natureza pública, aportados pelos países-membros do Mercosul, e têm um caráter não reembolsável (artigos 6º e 14 do CMC nº 18/05). A divisão das contribuições a serem feitas pelos sócios procurou refletir o peso das economias de cada país em relação ao bloco, como se pode observar no gráfico 5.

---

41. Essa diferença de tamanho é medida em termos de superfície, população e PIB.

42. Essa comparação já foi apresentada na primeira seção. Além disso, Paraguai e Uruguai estão sendo considerados como regiões individuais, dado o seu tamanho, conforme anteriormente exposto.

GRÁFICO 5  
**Contribuição dos países do Mercosul ao Focem, em US\$ milhões/ano**  
 (Em %)

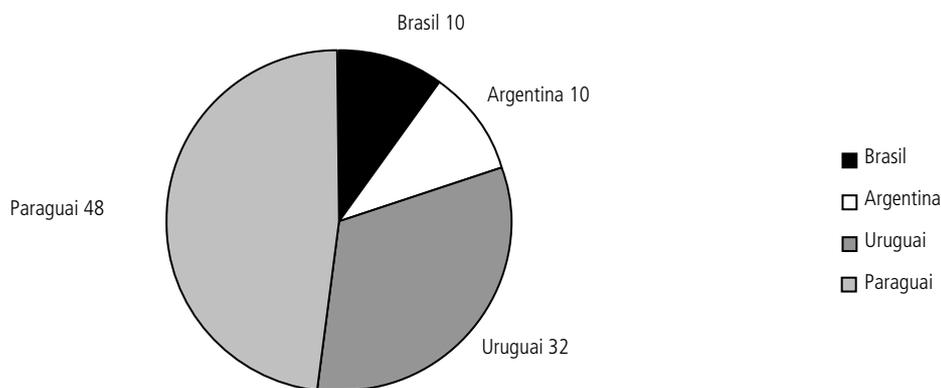


Fonte: Artigo 6º do CMC nº 18/05.

Com efeito, dos US\$ 100 milhões a serem depositados no Focem anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos; a Argentina 27%; o Uruguai 2%; e o Paraguai 1%. Também é permitido ao fundo receber doações de terceiros países e organizações internacionais (artigo 8º do CMC nº 18/05).

Assim como no caso das contribuições, o regulamento do Focem também estabelece o montante máximo que cada um dos sócios pode receber anualmente. Evidentemente que nessa distribuição procurou-se privilegiar as economias menores, como se verifica no gráfico 6.

GRÁFICO 6  
**Montante máximo a receber do Focem, em US\$ 100 milhões/ano**  
 (Em %)



Fonte: Artigo 10 do CMC nº 18/05.

Consoante o propósito de fazer frente às assimetrias intrabloco, Paraguai e Uruguai têm direito de utilizar até 48% e 32% anuais dos recursos do Focem referentes aos US\$ 100 milhões, respectivamente. Brasil e Argentina, por sua vez, podem sacar até 10% anualmente para investir em projetos que visem mitigar as disparidades entre os parceiros do Mercosul (artigo 10 do CMC nº 18/05).

Nota-se que o percentual de recursos destinado a cada um dos sócios anualmente é fixo, independentemente da categoria em que o programa financiado se enquadre – convergência estrutural, coesão social, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. Tal formato desconsidera, portanto, os distintos graus de assimetrias entre os países-membros no âmbito dessas quatro áreas definidas pelo Focem.

O exemplo brasileiro é ilustrativo nesse sentido. Como se observou na subseção anterior, ao se cruzarem os níveis de renda *per capita* e o IDH dos quatro parceiros do bloco, verifica-se que, entre as regiões com os piores índices, uma grande parte localiza-se no Nordeste e no Norte do Brasil. Apesar dessa realidade, ainda assim, o Brasil só pode sacar 10% dos recursos destinados ao Focem anualmente. O montante direcionado aos sócios não se altera, portanto, em razão das disparidades entre os países-membros nessas quatro categorias criadas pelo fundo de convergência estrutural do Mercosul.

Esse formato é o resultado de uma decisão política do Brasil. Embora economicamente fizesse mais sentido instituir, no âmbito do Focem, critérios objetivos para medir os diferentes graus de assimetrias entre os parceiros do bloco sub-regional,<sup>43</sup> de modo que a porcentagem de recursos destinada a cada um dos membros variasse em uma proporção inversa às suas carências nas áreas em que se enquadram os programas do fundo, o governo brasileiro optou por manter percentuais fixos a fim de beneficiar os demais parceiros e assim compensar as assimetrias intrabloco.

#### • Gestão dos projetos financiados

O processo de escolha dos projetos e de liberação de recursos do Focem passa por inúmeras instâncias para ser aprovado. Os países-membros que desejarem ter acesso a tais recursos precisam apresentar o projeto à chamada Unidade Técnica Nacional (UTN), que é responsável pela gestão completa de todo projeto financiado pelo Focem. A UTN está encarregada de averiguar se os projetos apresentados pelos entes nacionais atendem aos requisitos técnicos estabelecidos pelo regulamento. É responsável, ademais, por acompanhar a execução dos projetos que recebem recursos do Focem com vistas a aferir o cumprimento dos objetivos estabelecidos nos programas financiados com verbas do fundo<sup>44</sup> (artigo 18 do CMC nº 18/05).

A UTN realiza, portanto, essa primeira avaliação e, uma vez cumpridas as exigências de ordem técnica, apresenta o projeto à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Esta, por sua vez, verifica se os projetos apresentados atendem aos critérios de exigibilidade e, se atenderem, os repassa para a

---

43. A título de exemplo, o Brasil, com base em parâmetros de renda *per capita* e IDH, receberia uma porcentagem maior dos recursos anuais do Focem para os programas na área de coesão social, ao passo que, para a categoria de desenvolvimento da competitividade, o país teria acesso a um montante anual menor, já que, neste quesito, a economia brasileira é evidentemente mais competitiva que a dos demais integrantes do bloco – embora fosse interessante criar critérios objetivos para definir as assimetrias entre os países-membros nas quatro categorias do Focem, de forma a distribuir os recursos segundo a classificação do país em cada área.

44. Segundo o regulamento do Focem, a responsabilidade de verificar se o desenvolvimento dos projetos financiados com recursos do fundo está ocorrendo conforme os objetivos propostos é do Estado beneficiado, representado pela UTN, responsável pela apresentação, avaliação e execução dos projetos (artigo 18 do CMC nº 18/05).

Unidade Técnica do Focem (UTF), que fica sob a responsabilidade do diretor da Secretaria do Mercosul. A UTF realiza nova análise técnica dos projetos e os envia novamente à CRPM, que faz seu próprio relatório e o transmite ao Grupo de Mercado Comum (GMC) que, após análise, também elabora relatório e o envia ao CMC, que emite decisão final sobre os projetos (capítulo IV do CMC nº 18/05).

Vale lembrar que, atendidos os requisitos técnicos, qualquer entidade pública dos países-membros pode ter acesso aos recursos do Focem (artigo 18 do CMC nº 18/05). Estados e municípios podem, portanto, apresentar projetos à UTN com a finalidade de receberem verbas do fundo. Essa possibilidade facilita e torna mais ágil, para as regiões que dele necessitam, o acesso ao Focem, dispensando a intermediação do governo federal, o que reduz a burocracia para se ter acesso aos recursos.

A respeito do procedimento de aprovação, cumpre sublinhar que o projeto passa por seis diferentes instâncias antes de ser efetivamente aprovado, o que revela a seriedade na escolha dos programas a serem financiados e a tentativa do Mercosul de evitar que os recursos sejam direcionados para projetos inidôneos ou que não se coadunem aos interesses do bloco (ver figura 1).

FIGURA 1



Fonte: Página eletrônica oficial do Focem.

Cumpra, todavia, fazer uma ressalva. A última instância do processo de aprovação de projetos, o CMC, é constituída por ministros dos países-membros – normalmente pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda de cada um dos parceiros –, o que deixa o mecanismo de tomada de decisão suscetível a influências políticas na aprovação dos projetos do Focem.

## • Projetos prioritários do Focem

Segundo as informações fornecidas pela página eletrônica oficial do Focem, no decorrer desses dois anos de funcionamento (2007 e 2008) foram aprovados 25 projetos no valor de US\$ 197.736.479,00 como se verifica no quadro 2.

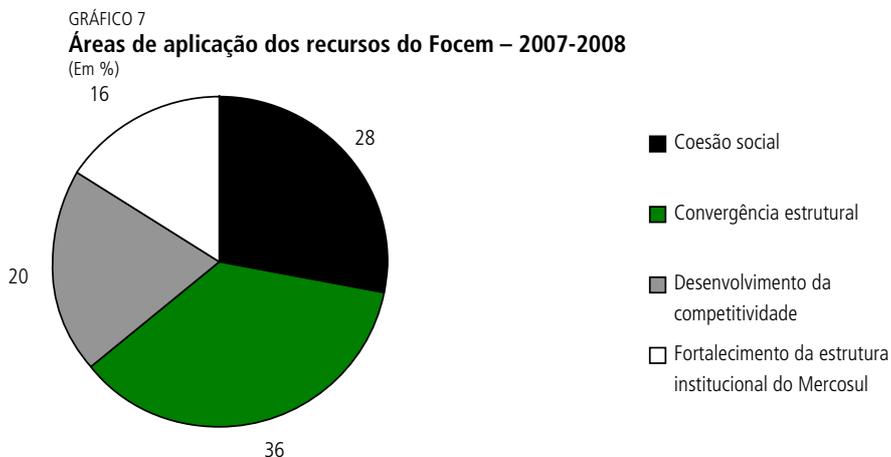
QUADRO 2  
Projetos aprovados no âmbito do Focem

País	Descrição	Montante total projeto (US\$)
Paraguai	Mercosur – hábitat	12.914.680
Paraguai	Mercosur – roga	9.705.882
Paraguai	Acceso y circunvalación Asunción	14.860.000
Paraguai	Apoio integral microempresas	5.000.000
Paraguai	Laboratorio biosegurança	4.800.000
Paraguai	Corredores viales	16.990.294
Regional	Programa de Ação Mercosul Livre da Febre Aftosa (Pama)	16.339.470
Uruguai	Rota 26 Melo – Arroyo Sarandi	7.929.000
Uruguai	Internalização produtiva- <i>software</i> , biotecnologia	1.500.000
Uruguai	Economía social de fronteira	1.646.820
Uruguai	Clasificadores	1.882.000
Uruguai	Intervenções multiplas en asentamientos	1.411.765
Uruguai	Rota 12 Empalme Rota 54 – Rota 55	4.371.000
SM <sup>1</sup>	Tarifa Externa Comúm	50.000
SM	Base de dados jurisprudencial	50.000
SM	MAPEO	70.900
Paraguai	Sist. de água potável e saneam., rurais, indíg.	39.470.702
Paraguai	Rota 8, San Salvador – Ramal Rojas Potrero	6.344.800
Paraguai	Desenvolvimento de produtos turísticos Iguazú misiones	1.302.730
Paraguai	Pavimentação Rotas 6 y 7 – Franco Cedrales	5.846.500
Paraguai	Pavimentação Rota 2 – Bernardino Caballero	5.186.500
Paraguai	Recapado Rota 1 y 6 – Graneros del Sur	4.004.000
Paraguai	Mercosul Yporã	7.588.848
Brasil	Implementação da biblioteca (Biunila) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e do Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea)	22.000.000
Paraguai	Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad (DeTIEC)	6.470.588
		197.736.479

Fonte: página eletrônica oficial do Mercosul.

Nota: <sup>1</sup> Secretaria do Mercosul.

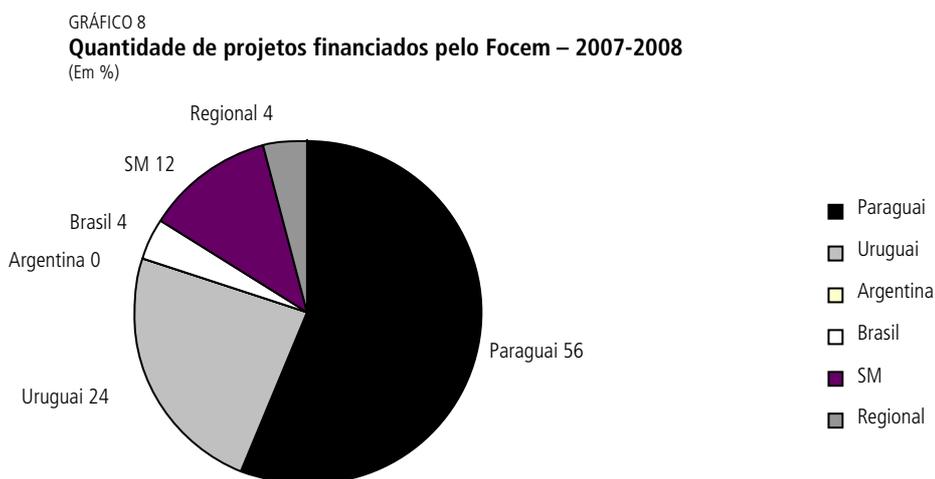
Como visto anteriormente, os programas inscritos no quadro 2 se enquadram em diferentes categorias. Essa divisão permite apreender onde a maior parte dos recursos do Focem tem sido aplicada.



Fonte: Página eletrônica do Focem.

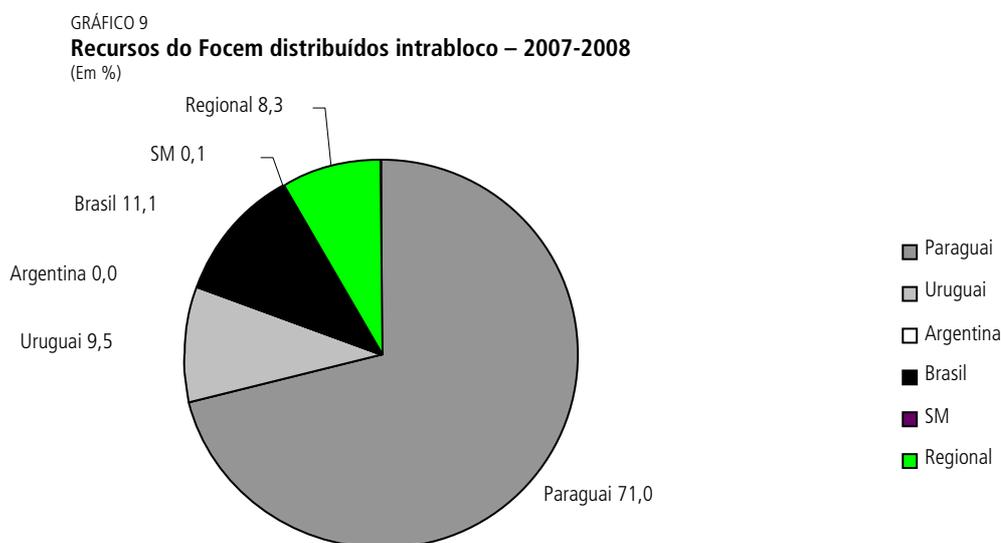
Nota-se, portanto, que os programas ligados às áreas de convergência estrutural (36%) e coesão social (28%) têm recebido a maior parcela dos recursos do Focem, o que era de se esperar, dadas as enormes demandas dos países-membros nessas searas. A desagregação desses números por Estado permite, por sua vez, identificar como esses programas têm se distribuído entre os integrantes do Mercosul.

No tocante à quantidade de projetos financiados por país, verifica-se a seguinte distribuição: 56% para o Paraguai; 24% para o Uruguai; 12% para a SM ; 4% para o Brasil; nenhum projeto aprovado para a Argentina, como se pode atestar no gráfico 8.



Fonte: Página eletrônica oficial do Focem.

Em relação ao gráfico 8, é importante assinalar que os dados se referem ao número de projetos já aprovados e em fase de execução.<sup>45</sup> Observa-se, assim, que os sócios menores apresentaram maior número de projetos no âmbito do Focem. De fato, 80% dos programas financiados com recursos do fundo pertencem aos dois sócios menores, ao passo que, no período analisado, Brasil e Argentina apresentaram participação marginal na utilização das verbas do Focem. A fim de ajudar na compreensão, é igualmente relevante apresentar a distribuição dos recursos do Focem, em termos de valores dos programas, entre os países-membros do Mercosul. Dessa maneira, poder-se-á cruzar os dados referentes à quantidade de programas financiados e os valores de tais financiamentos. Assim, em termos de valores financiados com os recursos do Focem, o Paraguai obteve 71%; o Brasil 11,1%; o Uruguai 9,5%; programas regionais envolvendo mais de um país do bloco 8,3%; a SM 0,1%; e nenhum valor observado no caso da Argentina.



Fonte: Página eletrônica oficial do Focem.

Contrastando ambos os gráficos, verifica-se que tanto em termos de quantidade de projetos como de valores, a maior parte dos recursos tem sido direcionada para as economias menores do bloco. Assim, o Paraguai tem sido o mais beneficiado, sendo responsável por 56% do número de programas financiados e por 71% dos valores recebidos. Os recursos do Focem têm sido igualmente importantes para o Uruguai, já que a porcentagem da quantidade de projetos financiados e de seus respectivos valores somam 24% e 9,5%, respectivamente (ver gráficos 8 e 9). No que se refere ao valor dos programas, vale fazer uma ressalva, visto que o Brasil figura como segundo maior receptor. Na realidade, o Estado brasileiro aparece como o segundo país que mais recebe recursos, em função do elevado valor do financiamento do único projeto

45. Embora não haja projetos em curso na Argentina no período observado, dois programas – no valor de US\$ 16.710.354,00 – oriundos do país estão em fase de análise e aguardam aprovação. Vale ressaltar, ademais, que os recursos direcionados à SM visam fortalecer institucionalmente o bloco. A categoria regional, por sua vez, diz respeito a projetos pluriestatais cujos benefícios contemplam mais de um país do Mercosul. O único projeto dessa natureza no Mercosul – o Pama – recebeu recursos do Focem da ordem de US\$ 13.888,540 para erradicar a febre aftosa no âmbito do bloco.

brasileiro, referente à construção da Unila em Foz do Iguaçu, o que gera distorções, já que a soma de todos os projetos uruguaios é menor que o montante do único programa em curso no Brasil.

O quadro 3 permite identificar, por sua vez, as prioridades na alocação desses recursos entre os integrantes do Mercosul.<sup>46</sup>

QUADRO 3

**Principais destinos dos recursos do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul por país – 2007-2009**

	Convergência estrutural	Desenvolvimento da competitividade	Coesão social	Fortalecimento da estrutura institucional
Argentina	1	1		
Brasil				1
Paraguai	7	3	4	
Uruguai	2	1	3	
SM				3
Pluriestatal		1		
Mercosul (total)	10	6	7	4

Fonte: Sítio do Mercosul. Elaboração: Ipea.

Cruzando-se os dados dos programas por país, constata-se, de fato, que Paraguai e Uruguai têm sido os principais receptores dos recursos do Focem. Entre as classificações criadas pelo fundo, destaca-se a quantidade de projetos financiados nas áreas de convergência estrutural, que visa a financiar a infraestrutura, e de coesão social, cujo propósito é mitigar as disparidades sociais existentes. No âmbito desses programas, sobressaem-se o Paraguai e o Uruguai, cuja participação representa 90% em relação aos projetos relacionados à melhoria de infraestrutura e cerca de 67% daqueles referentes a questões sociais.

No que diz respeito a valores, embora o montante que os países do Mercosul destinam ao Focem anualmente pareça pouco em termos absolutos – US\$ 100 milhões –, em termos relativos esse montante não se revela desprezível nos casos de Uruguai e Paraguai. Com efeito, no caso do primeiro, os US\$ 100 milhões representaram cerca de 0,5% e 0,4% do PIB uruguaio para os anos de 2006 e 2007. Em relação ao Paraguai, a importância de tais recursos revela-se ainda maior, correspondendo a 1% e 0,8% do PIB para os anos de 2006 e 2007. Mesmo levando-se em conta apenas o montante anual oficialmente destinado ao Estado paraguaio – US\$ 48 milhões – tal quantia é considerável, uma vez que representou 0,5% do PIB do país no ano de 2006. Considerando-se, outrossim, que o Paraguai recebeu 71% dos recursos do Focem desde sua criação – US\$ 140.392.900 –, o que equivale respectivamente a 1,43% e 1,15% do PIB do país para os anos de 2006 e 2007,

46. Tendo em vista que a Argentina detém dois projetos em análise, porém nenhum ainda aprovado, optou-se por incluí-los na análise de distribuição de programas por país.

pode-se afirmar que o fundo pode vir a ser um instrumento relevante no combate às disparidades intrabloco<sup>47</sup> (FOCEM, 2009).

QUADRO 4

**Comparação entre os fundos estruturais da União Europeia e o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul**

Diferentemente do Mercosul, na UE a preocupação com as assimetrias sempre esteve presente – desde o Tratado de Roma. Assim, no decorrer do processo de integração, vários fundos foram sendo criados com o propósito de reduzir as disparidades intrazona. Existem atualmente no bloco europeu quatro fundos denominados estruturais – o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), o FSE, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) e o Fundo de Coesão Social, criado mais recentemente, em 1994. Assim como no caso do Focem, os recursos dos fundos estruturais supracitados são concedidos a fundo perdido e têm como função precípua promover a convergência estrutural entre os países-membros da UE –Regulamento (CE) nº 1.260/1999.

Em termos comparativos, é interessante notar que a ajuda fornecida por esses fundos aos países mais pobres da UE – antes da entrada dos 12 novos membros da UE em 2004 – não está muito distante do que os recursos do Focem representam para países menores como Paraguai e Uruguai.

**Distribuição dos fundos estruturais e de coesão entre 1989 e 2006**

(Em % em relação ao PIB de 1996)

País	Total dos fundos (média anual)
Espanha	1,1
Portugal	2,5
Irlanda	1,6
Grécia	3,1

Fonte: Comissão Europeia (CE).

Quando observamos esses valores em termos relativos e os cotejamos com o montante recebido do Focem pelos países do Mercosul, constatamos que as diferenças não são acentuadas. Com efeito, como visto anteriormente, o total de recursos recebidos pelo Paraguai durante dois anos de Focem equivale a 1,43% do PIB (2006) do país, quantia semelhante à média recebida pela Irlanda e superior à auferida pela Espanha no período analisado. Já a média recebida pelo Estado paraguaio ao longo dos dois anos de Focem fica em torno de 0,76% do PIB (preços 2006). Cumpre salientar, todavia, que o PIB utilizado para se analisarem os dados europeus está a preços de 1996, ao passo que, no caso do Paraguai, utilizou-se o PIB de 2006, o que infla a comparação em favor dos países europeus. Assim, a preços de 1996, a média paraguaia subiria para 0,8% do PIB, muito próxima à espanhola. Conclui-se, portanto, que, embora recente, o montante disponibilizado pelo Focem não está muito distante da quantia fornecida pelos fundos europeus (FOCEM, 2009).

A comparação entre os fundos europeus e o Focem não é trivial. Ainda que os países da UE e do Mercosul apresentem realidades diferentes e o contexto em que se inserem também seja distinto, o cotejo contribui para se identificarem aspectos positivos existentes na organização europeia, que poderiam ser adaptados ao bloco sul-americano. Esse contraste revela-se ainda mais importante, na medida em que inúmeros estudos têm demonstrado haver um impacto positivo dos fundos europeus sobre a redução de assimetrias no âmbito da UE.

De fato, Honohan (1997) identificou um efeito muito significativo no caso da Irlanda. Consoante estimativas do autor, os fundos europeus contribuíram para que a Irlanda crescesse a taxas de 3% a 4% superiores àquelas caso ela não tivesse recebido os aportes da UE. Leonardi (1995), por seu turno, revela que as transferências dos fundos europeus tiveram impacto positivo sobre o crescimento do produto *per capita* dos três países mais pobres – Espanha, Portugal e Irlanda – durante os anos de 1971 e 1991. Em uma análise recente, Midelfart e Overman (2002), realizaram estudos econométricos comparando os impactos dos fundos da UE com os congêneres nacionais instituídos pelos Estados-partes. Nessa pesquisa, demonstrou-se que os programas criados pelo bloco europeu ajudaram os países beneficiários a atrair indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ao passo que não se constata benefício algum para as pequenas e médias empresas dos países-membros da UE que aplicaram políticas nacionais, horizontais e verticais, na tentativa de atrair as referidas empresas.

Tais estudos indicam, portanto, que iniciativas como a criação do Focem são corretas e podem, de fato, contribuir para mitigar as assimetrias no âmbito do Mercosul.

Fonte: CE.

47. Vale ressaltar que a mitigação das assimetrias intrabloco depende da efetividade e da eficácia dos projetos implementados no âmbito do Focem. Daí a necessidade de os governos do Mercosul promoverem acompanhamento e realizarem uma avaliação dos projetos implementados.

Vale sublinhar, por fim, que os US\$ 100 milhões destinados ao Focem anualmente não têm sido plenamente utilizados pelos países-membros. Nos dois primeiros anos de funcionamento do fundo, foram aprovados 25 projetos no valor total de US\$ 197.736.479,00. É possível, portanto, que os sócios do Mercosul melhorem a capacidade de gerenciar os recursos do Focem, de modo que se possa utilizar as verbas disponíveis da maneira mais eficaz e eficiente possível, para que não haja sobra nem desperdício de recursos.

### **3.2.2 Além do Focem: outras iniciativas de combate às assimetrias no Mercosul**

As iniciativas realizadas pelos sócios do Mercosul a fim de reduzir as assimetrias estruturais intrabloco não se restringem ao Focem. Embora incipientes, outras ações vêm sendo empreendidas pelos países-membros nos últimos anos com o propósito de fortalecer e de reduzir as disparidades entre as economias do Mercosul. Antes de apresentar essas políticas, cumpre assinalar que, dado o estágio embrionário em que se encontram, não é possível analisá-las como foi feito no caso do Focem. Isso não impede, todavia, que tais iniciativas sejam reveladas e discutidas à luz da fase em que estão.

Nesse sentido, complementarmente ao Focem, foram instituídos mais dois fundos: o Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), criados pelas Decisões n.º 41/08 e n.º 06/09, respectivamente. Em relação ao primeiro, o objetivo consiste em “garantir, direta ou indiretamente, operações de crédito contratadas por micro, pequenas e médias empresas que participem de atividades de integração produtiva no Mercosul” (artigo 1.º da Decisão do CMC n.º 41/08).

Na realidade, os recursos que constituirão esse fundo servirão de garantia para que as empresas supracitadas, que normalmente apresentam maior dificuldade em tomar empréstimos a baixo custo, possam acessar os mercados de crédito mais facilmente e a um custo menor. Procura-se, assim, instituir em âmbito regional, facilidades para que as micro, pequenas e médias companhias, que empregam a maior parte da população economicamente ativa (PEA), possam reduzir seu custo de produção e, assim, elevar sua competitividade.

Antes do estabelecimento desse fundo, a opção dessas empresas resumia-se, quase que exclusivamente,<sup>48</sup> aos programas nacionais de crédito oferecidos por seus respectivos países. Assim, as assimetrias tendiam a se agravar, visto que as companhias pertencentes aos Estados-membros que dispõem de maior capacidade de acesso a créditos de baixo custo beneficiavam-se, aumentando destarte a sua competitividade frente aos demais concorrentes do Mercosul.<sup>49</sup> O fundo visa, portanto, atenuar essa disparidade, na medida em que cria um instrumento de natureza regional que possibilita o maior acesso ao crédito por parte das micro, pequenas e médias empresas do bloco.

---

48. É preciso lembrar que micro, pequenas e médias empresas raramente acessam os mercados de crédito internacionais.

49. A instituição de um fundo dessa natureza era reivindicação antiga dos países-membros do Mercosul, visto que o Brasil dispõe de um Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que detém enorme capacidade de fornecer empréstimos a baixo custo para as empresas brasileiras, ao passo que os demais parceiros não têm instituições do mesmo porte.

Com esse propósito, portanto, os Estados-partes comprometeram-se a destinar US\$ 100 milhões por ano ao fundo, que terá vigência inicial de dez anos a partir do primeiro aporte feito por um Estado-membro do Mercosul.<sup>50</sup> Por ser a maior economia, o Brasil aportará 70% dos recursos que comporão o fundo. O restante será dividido entre Argentina (27%), Uruguai (2%) e Paraguai (1%) (artigo 2º da Decisão CMC nº 41/08). O fundo, contudo, ainda não está funcionando, pois aguarda a formulação e aprovação de seu regulamento pelos países-membros para entrar em vigor.

O FAF, por sua vez, foi instituído com o fito “de financiar os programas e projetos de incentivo à agricultura familiar do Mercosul, assim como facilitar uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas ao tema” (artigos 1º e 2º das Decisões CMC nº 45/08 e nº 06/09). A preocupação com a temática da agricultura familiar em âmbito regional constitui uma inovação, já que introduz, na agenda do bloco, um assunto que não figurava entre as principais negociações do bloco até recentemente.

Nesse sentido, o FAF complementa os demais fundos, pois procura promover um setor, geralmente relegado a segundo plano, muito relevante quando se trata de assimetrias. Com efeito, a agricultura familiar não apenas concorre para preservar a coesão social no campo, na medida em que ajuda a sustentar a renda familiar e a evitar a concentração de propriedades, mas também para desestimular o êxodo rural, evitando, assim, a urbanização desenfreada e as consequências socioeconômicas que dela derivam.

O FAF terá, inicialmente, uma duração de cinco anos e será constituído pelas contribuições dos ministérios de Desenvolvimento Agrário (e seus equivalentes) dos países-membros (artigos 2º e 3º da Decisão CMC nº 06/09). Seguindo a lógica dos demais fundos, em que as economias maiores aportam mais recursos, o FAF terá uma contribuição anual de US\$ 300.000,00, cuja divisão é idêntica ao do fundo criado para as micro, pequenas e médias empresas – Brasil (70%), Argentina (27%), Uruguai (2%) e Paraguai (1%). Além disso, haverá outra contribuição fixa anual a ser feita por cada Estado-parte no valor de US\$ 15.000,00 (artigo 4º da Decisão CMC nº 06/09).<sup>51</sup>

Os recursos do FAF serão geridos por um organismo especializado, selecionado pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF),<sup>52</sup> a qual ficará responsável por apontar quais projetos serão financiados. Ao final de cada ano, a REAF é obrigada a apresentar um relatório ao Grupo de Mercado Comum (GMC) sobre o uso dos recursos do FAF (artigos 10 e 11 da Decisão CMC nº 06/09). Cumpre salientar que, entre os grupos que fazem parte das reuniões especializadas,<sup>53</sup>

---

50. Segundo o artigo 3º do regulamento do fundo (CMC nº 41/08), após os dez anos, os Estados-partes “avaliarão a efetividade do Sistema de Garantias e a conveniência de sua continuidade”.

51. Segundo o artigo 7º do regulamento (Decisão CMC nº 06/09) do FAF, em caso de não cumprimento da contribuição anual ordinária de algum dos membros no prazo fixado, será imposto o pagamento de um adicional de 5% sobre o valor no exercício seguinte.

52. Consoante o regulamento (artigo 8º do CMC nº 06/09), essa seleção terá de ser aprovada pelo GMC.

53. Existem inúmeras reuniões especializadas sobre os mais variados temas, tais como as das mulheres, das cooperativas, autoridades cinematográficas e audiovisuais, juventude, entre outras. O objetivo consiste em elevar a participação da sociedade civil organizada nas discussões e nas formulações de políticas nas mais diversas searas no âmbito do Mercosul.

ligadas ao GMC, a REAF tem sido um dos agrupamentos mais ativos na discussão e elaboração de instrumentos para atenuar as disparidades no âmbito do Mercosul.

O FAF completa, assim, a tríade de fundos criada no âmbito do bloco sul-americano a fim de promover a convergência estrutural dos países-membros. Não obstante a sua relevância, o fundo ainda aguarda aprovação dos parlamentos nacionais para entrar em vigor.

Outra decisão que merece destaque é o recém-estabelecimento do Instituto Social do Mercosul (ISM) (Decisão do CMC nº 03/07). Embora recente, sua função é da maior relevância, visto que constitui “uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e da implementação das linhas estratégicas (...) com vistas a contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do Mercosul.”

Realmente, faltava ao bloco uma instância técnica capaz de formular e implementar políticas a partir de uma perspectiva regional. Dado que o Mercosul constitui uma organização intergovernamental, verifica-se que o desenho das medidas tende a seguir uma lógica nacional, particular de cada país. Consequentemente, em vez de expressarem visão regional, os projetos do bloco normalmente refletem os interesses dos Estados-membros, o que dificulta a redução das disparidades, além de tornar tais projetos suscetíveis às injunções políticas e econômicas de cada período.

O estabelecimento do ISM tem por fim justamente preencher essa lacuna, na medida em que terá como função precípua a elaboração, articulação, implementação e acompanhamento de políticas sociais no Mercosul a partir de uma ótica regional. As medidas para a redução de assimetrias serão formuladas considerando-se as vantagens para o bloco como um todo, evitando-se, assim, os proselitismos que geralmente prevalecem no processo de formulação das políticas no âmbito do Mercosul.<sup>54</sup>

A fim de cumprir o objetivo supracitado, o ISM será integrado por quatro departamentos, compostos paritariamente por técnicos dos países-membros, a saber: Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação, Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais, Departamento de Comunicação e Departamento de Administração e Finanças, sendo os dois primeiros os departamentos finalísticos do instituto.

Segundo a Decisão nº 03/07 que estabelece o ISM, o Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação terá por função “realizar pesquisas e estudos comparativos com o objetivo de contribuir para a tomada de decisões nas políticas e projetos sociais regionais, identificar indicadores sociais regionais e gerar espaços de intercâmbio em relação à gestão dos sistemas de informação social”. O Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais, por seu turno, terá por finalidade “contribuir para a geração de instâncias técnicas de diálogo regional e para a elaboração de projetos em matéria de políticas sociais regionais, no intercâmbio de

---

54. Antes da criação do ISM, o processo de formulação de políticas sociais segue o rito da elaboração das demais políticas, a saber: são criados grupos de trabalhos com os representantes dos Estados-partes do Mercosul, que procuram, ao longo do processo de negociação, fazer com que as medidas a serem criadas reflitam, o máximo possível, o interesse nacional de cada membro de modo a beneficiá-lo. Posteriormente, essas propostas são aprovadas nas instâncias decisórias do Mercosul, também de caráter intergovernamental.

práticas socialmente relevantes e na identificação de oportunidades para a cooperação horizontal.” Essas duas instâncias irão operacionalizar, portanto, o trabalho de pesquisa e de formulação de projetos sociais para o Mercosul a partir de uma perspectiva regional.

A propósito das funções desses departamentos, dois aspectos devem ser sublinhados. A criação de indicadores sociais regionais é essencial para que as instituições do bloco possam estabelecer políticas para reduzir as assimetrias do Mercosul. De fato, verifica-se que tais indicadores sociais dos países-membros são distintos em muitas ocasiões, o que dificulta a elaboração de medidas de caráter regional. Além disso, muitas vezes, embora os indicadores sejam os mesmos, eles tratam de assuntos diferentes, visto que existem divergências de metodologia. Daí a relevância de se instituir indicadores sociais regionais para orientar a gestação de políticas sociais de âmbito regional.

Outro ponto que merece destaque nas funções dos departamentos é a menção ao intercâmbio de informações com instâncias técnicas dos sócios do Mercosul. A cooperação, mediante troca de experiências, práticas e projetos, entre o ISM e seus congêneres nacionais será essencial, visto que os órgãos nacionais conhecem profundamente as realidades domésticas e podem, portanto, ajudar o instituto regional a formular medidas sociais de forma mais eficiente.

Nesse contexto, o Ipea brasileiro pode desempenhar papel relevante, na medida em que detém inúmeras pesquisas e ampla *expertise* no trato de assuntos sociais em geral e, em particular, na criação de indicadores econômicos e sociais. Cumpre assinalar que o Ipea dispõe, ademais, de uma diretoria especializada em assuntos internacionais, a Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais (DICOD), com especialistas que pesquisam a temática da integração regional e, em especial, o Mercosul.

Nesse sentido, por meio do intercâmbio de informações entre o ISM e os institutos de pesquisa dos países-membros, o instituto recém-criado poderá avançar mais rapidamente na sua consolidação enquanto instituto de pesquisa do Mercosul e na elaboração de políticas sociais regionais apropriadas à realidade dos países do bloco sul-americano.

Criado em 2007, com sede em Assunção, Paraguai, somente dois anos depois, em meados de 2009, o Instituto Social do Mercosul começa a montar, de fato, sua estrutura institucional,<sup>55</sup> de modo que ainda não é possível avaliar as políticas e os projetos propostos.

Em vista do exposto, pode-se concluir que tem havido, desde o início da década de 2000, uma clara mudança de postura por parte dos países-membros em relação ao tratamento dispensado à temática das assimetrias no âmbito do Mercosul. As políticas analisadas neste estudo demonstram que a redução de tais disparidades entre os sócios do bloco, por meio de medidas *positivas*, tornou-se, de fato, um dos temas centrais da agenda do Mercosul.

---

55. Segundo a Decisão nº 08/09 do CMC, com base na escolha feita pelos ministros e as autoridades de Desenvolvimento Social dos Estados-partes do Mercosul em sua XVI Reunião, a dra. Maria Magdalena Rivarola, de origem paraguaia, será a primeira a ocupar o cargo de Diretora Executiva do ISM.

Não obstante a relevância dessa inflexão na maneira de se lidar com as iniquidades intrazona pelos Estados-partes, cumpre assinalar que muitas das medidas aqui apresentadas são recentes e, portanto, ainda não estão consolidadas no interior do bloco.<sup>56</sup> Como resultado, elas não são passíveis, ainda, de uma análise mais profunda. Daí a necessidade de se prosseguir no acompanhamento dessas políticas para que se possa, em futuro próximo, não apenas aferir sua institucionalização no seio do Mercosul, mas também avaliar seus impactos efetivos na atenuação das assimetrias intrabloco. No tocante às medidas possíveis de serem analisadas, como por exemplo, o Focem, é preciso continuar avaliando-as, tendo em vista a necessidade de aperfeiçoá-las em face das mudanças intra e extrabloco que ocorrerão ao longo do tempo.

#### **4 PROPOSTAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os mecanismos criados no âmbito do Mercosul para compensar as assimetrias intrabloco são recentes e, por isso, devem ser acompanhados pelos governos dos países-membros com vistas a promover o seu aperfeiçoamento. Nesse contexto, o presente estudo apontará algumas sugestões para que as políticas de mitigação de assimetrias existentes no bloco possam ser aperfeiçoadas.

A propósito das condições de gestão do financiamento do projeto, nos artigos 18 e 32 do regulamento (CMC nº 18/05) do Focem, está claramente colocado que os projetos financiados pelo fundo devem ser propostos e executados “sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados-partes”. O regulamento do Focem impede, portanto, que os recursos sejam alocados diretamente à iniciativa privada, tendo os projetos, necessariamente, de ser apresentados e administrados pelo setor público.

Embora a exclusividade do setor público faça sentido em relação às categorias de convergência estrutural – ou seja, o fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul e sua coesão social –, no tocante aos programas que se enquadram na área de “desenvolvimento da competitividade” a revisão dessa norma poderia contribuir para ampliar a demanda pelos recursos do Focem.

Realmente, uma vez que o principal objetivo dos projetos nesse domínio consiste em elevar a competitividade das empresas do Mercosul, o acesso direto das companhias aos recursos do Focem ajudaria a impulsionar o financiamento de programas nessa seara. Além disso, os empresários do bloco conhecem melhor do que o Estado as próprias deficiências e podem apontar, de forma mais precisa, quais setores necessitam de investimentos para elevar a produtividade.<sup>57</sup>

---

56. Recentemente, o CMC aprovou a subscrição do Acordo de Sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercosul para o funcionamento da Secretaria Permanente do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) do Mercosul. Embora recente, essa é mais uma medida que visa, indiretamente, tratar da temática da assimetria, sobretudo em seu aspecto social, no âmbito do bloco. A finalidade dessa decisão consiste em fortalecer a participação da sociedade civil organizada no processo de integração por meio do estabelecimento de uma estrutura permanente em Montevideu, ampliando, assim, a capacidade de o FCES participar mais efetivamente do processo decisório do Mercosul.

57. Vale destacar que uma das agências do Banco Mundial (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), foi criada em 1956 com o fito de financiar diretamente a iniciativa privada. Naquele momento em que se expandia o número de multinacionais norte-americanas e europeias, o BIRD percebeu que tais empresas seriam as grandes propulsoras dos investimentos e produção internacionais após a Segunda Grande Guerra. Logo, o grupo BIRD criou a IFC com o intuito de fornecer empréstimos diretamente às corporações a fim de contribuir para o crescimento da economia mundial. Ver na página eletrônica do Banco Mundial em: <<http://www.worldbank.org>>.

No tocante ao procedimento para aprovação dos projetos, vale lembrar que o CMC – instância máxima do Mercosul, integrada pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda – é o órgão que tem a palavra final sobre a aprovação ou não dos projetos, o que dá margem para decisões políticas em detrimento daquelas de caráter estritamente técnico. Recentemente, por razões políticas, ligadas à disputa entre os dois países em torno da fábrica de celulose instalada às margens do rio da Prata, a Argentina vetou, no âmbito do CMC, o uso de recursos do Focem para financiar uma linha de interconexão elétrica que ligaria o Brasil ao Uruguai no valor de US\$ 83 milhões – ligando a cidade brasileira de Candiota (RS) ao município uruguaio de San Carlos, próximo a Punta Del Este (*VALOR ECONÔMICO*, 2009).

Tais situações podem tornar-se um obstáculo para o objetivo de se mitigar as assimetrias intrabloco. Seria, pois, interessante que o processo de aprovação de projetos no âmbito do Focem envolvesse apenas órgãos técnicos, de modo a evitar que decisões políticas impedissem a aprovação de projetos tecnicamente viáveis. Assim, instâncias de caráter mais político como o CMC não precisariam participar do procedimento de aprovação dos projetos do Focem, o que dificultaria que decisões políticas paralisassem projetos tecnicamente viáveis que contribuíssem para compensar as assimetrias no âmbito do Mercosul.

Outra medida que consideramos importante diz respeito à transparência do Focem e dos mecanismos de combate às assimetrias no Mercosul. É necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para a seleção dos projetos, disponibilizando informações na página eletrônica do fundo sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. Este é um ponto igualmente crucial para incrementar a legitimidade das políticas de combate às assimetrias no Mercosul, especialmente se houver um aumento dos recursos disponíveis nos fundos.

Outro ponto que merece atenção tem sido a não utilização, pelos países-membros, de todos os recursos presentes no Focem.<sup>58</sup> Talvez a não utilização da totalidade das verbas disponíveis do Focem esteja relacionada à forma como essas verbas são aplicadas. Consoante o artigo 35 do regulamento do fundo (CMC nº 18/05), os recursos não poderão ser utilizados para cobrir gastos com a “elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos”. Em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, a dificuldade de elaboração de projetos de qualidade, o que dificulta o acesso a fundos disponíveis. No Focem, como visto anteriormente, o projeto deve seguir metodologia estipulada pelo Mercosul – denominada Sistema de Marco Lógico – e deve passar por seis instâncias diferentes até ser aprovado, o que demonstra certo rigor no processo de aprovação.

Assim, propomos que parte desses recursos seja empregada na capacitação de solicitantes, fundamentalmente no Paraguai e no Uruguai, de forma a garantir um maior número de projetos financiados pelo fundo. A destinação de parte dos recursos do Focem, ainda que pequena, para financiar a elaboração desses projetos certamente contribuiria para aumentar a demanda pelos recursos do fundo, já que possibilitaria

---

58. Durante os dois anos da instituição do Focem, o montante anual destinado ao fundo não tem sido totalmente aproveitado.

às economias menores custear a formulação de projetos bem-elaborados, com possibilidades concretas de aprovação.<sup>59</sup> Embora os recursos do Focem sejam relativamente pequenos frente aos desafios de desenvolvimento enfrentados pelos países do Mercosul, a plena utilização desses recursos é crucial para aumentar seu impacto e eficácia e para legitimá-lo enquanto instrumento de combate às assimetrias estruturais do bloco. Para tanto, seria necessária uma Decisão do CMC alterando o artigo 35 do regulamento nº 18/05, que disciplina o Focem.

Tendo em vista a futura constituição de um Mercado Comum, é lícito afirmar que o Focem também pode constituir um poderoso instrumento para a promoção de uma futura convergência macroeconômica e, portanto, para o combate das assimetrias de políticas. Tal função surgiria a partir do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos dos fundos regionais do Mercosul como o Focem, seguindo o exemplo da UE, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas – Pacto de Crescimento e Estabilidade, firmado em Maastricht em 1992. Destarte, criar-se-ia uma vinculação interessante entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando desse expediente para promover uma convergência macroeconômica maior das economias dos membros do Mercosul.

Conforme demonstrado neste trabalho, a consideração de assimetrias estruturais em nível de regiões subnacionais revela discrepâncias significativas entre o tamanho econômico do Brasil, conforme medido em PIB, população e território, por um lado, e desenvolvimento econômico de seus estados, conforme medido pelo PIB *per capita*, índice de Gini e IDH, por outro lado. Conquanto os indicadores de tamanho econômico sugiram que o Brasil deva ser o principal doador de fundos de combate às assimetrias, como o Focem, há estados brasileiros tão ou mais pobres que o Paraguai. Se tomássemos os indicadores de desenvolvimento econômico e bem-estar como único critério, observaríamos que o Uruguai, hoje um dos principais beneficiados desses fundos, deveria ser um doador líquido e que as regiões brasileiras do Norte e Nordeste e algumas províncias argentinas passariam a ser as principais receptoras dos financiamentos advindos desses fundos.

Evidentemente, o Mercosul não poderia replicar os critérios dos fundos estruturais da UE, uma vez que a maioria das regiões com os piores índices de IDH e renda *per capita* encontram-se na maior economia do bloco, o Brasil. Assim, o país acabaria recebendo a maior parte dos recursos, o que não faria sentido, dadas as enormes disparidades de PIB, população, território e competitividade industrial do Estado brasileiro frente aos demais parceiros. Ademais, tendo em vista o claro benefício

---

59. No caso dos fundos estruturais europeus, a título excepcional, estudos preparatórios e medidas de apoio técnico podem ser financiados até o valor de 10% do custo total do projeto. Dada a elevada exigência técnica que bons projetos demandam, seria interessante que uma porcentagem das verbas do Focem fosse alocada para financiar o desenvolvimento desses estudos. Assim, evitar-se-ia que investimentos deixassem de ser realizados por falta de bons projetos. Nos fundos europeus, outrossim, existe a chamada reserva de desempenho, em que 4% das dotações destinadas a cada Estado-membro são alocados para os programas mais eficientes. A ideia é boa, pois incentiva os integrantes do bloco a apresentarem projetos cada vez mais bem elaborados, uma vez que os países que detiverem os melhores programas terão recursos adicionais à disposição. O Focem poderia adotar instrumento semelhante com vistas a premiar os melhores projetos no âmbito do Mercosul.

do processo de integração do Mercosul ao Brasil e o complexo quadro das assimetrias no bloco, conforme demonstrado anteriormente, consideramos politicamente inviável uma proposta que colocaria o país como principal receptor de fundos de combate às assimetrias estruturais. O Brasil já dispõe de programas sociais que contam com recursos muito superiores aos do Focem, como, notadamente, o Programa Bolsa Família (PBF).<sup>60</sup> Além disso, embora a participação brasileira no Focem represente uma parcela relativamente pequena do Orçamento Geral da União (OGU), ela é ainda assim significativa para as economias menores do Paraguai e Uruguai.

Dito isso, entendemos que há espaço para se realizar mudanças pontuais na atual forma de distribuição de recursos do Focem, que o tornaria mais racional e lhe daria maior legitimidade frente à população brasileira. Propõe-se, assim, que o Focem adote um regime misto, que levasse em conta parâmetros por país e por região.<sup>61</sup> Os recursos do Focem destinados para as áreas de convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul seguiriam critérios por país, baseados no tamanho do PIB, do território e da população e na competitividade industrial. Dessa forma, os três sócios do Brasil receberiam o maior montante dos recursos nesses segmentos, como ocorre hoje.<sup>62</sup>

As verbas direcionadas para a seara da coesão social, por seu turno, seriam distribuídas segundo parâmetros semelhantes aos adotados pela UE, em que as regiões abaixo da média do bloco, em termos de renda *per capita* e de IDH, receberiam o maior aporte de recursos, independentemente do país em que estivessem localizadas. Assim, as regiões do Norte e do Nordeste brasileiros também seriam beneficiadas, já que estão entre aquelas com os piores índices do Mercosul.

Com efeito, estados brasileiros e argentinos menos desenvolvidos são também aqueles geográfica e economicamente menos integrados ao Mercosul. Consideramos que a concepção e a implementação de programas sociais financiados com fundos comuns de combate às assimetrias, como o Focem, nesses estados e também em províncias argentinas com menor desenvolvimento relativo, podem servir ao propósito de promover sua maior integração ao bloco, bem como de legitimar e ampliar o processo de integração entre os seus países-membros.

Como resultado, haveria uma convergência estrutural no âmbito do bloco tanto em termos de países como de regiões, e o Focem ganharia maior notoriedade e legitimidade em regiões atualmente pouco beneficiadas pelo processo de integração do Mercosul, como o Norte e Nordeste. Consequentemente, não apenas o fundo, mas o próprio projeto do Mercosul ampliaria sua legitimidade ante o povo brasileiro, o que facilitaria o apoio político ao aprofundamento do processo de integração do

---

60. O PBF constitui-se hoje na maior política de transferência condicional de renda existente no Brasil, e destina atualmente cerca de R\$12 bilhões ao atendimento de cerca de 11 milhões de famílias (TAVARES e PAZELLO 2009, p. 26).

61. Enquanto na UE os fundos estruturais visam atingir os objetivos por regiões e o FCS disponibiliza recursos por países, no Mercosul a ideia é que o Focem conceda recursos aos países e às regiões. Para os programas de coesão social, os recursos seriam aportados por regiões, ao passo que para os demais seriam por país.

62. Segundo o regulamento (nº 18/05), do Focem, o Paraguai tem direito a receber 48% dos recursos anuais do Focem, o Uruguai 32%, o Brasil e a Argentina 10% cada.

bloco sul-americano, sobretudo em período em que o bloco se expande em direção ao norte da América do Sul com a adesão da Venezuela ao Mercosul.<sup>63</sup>

Em relação ao ISM, vale ressaltar que sua criação representou um avanço, uma vez que faltava ao Mercosul uma entidade com estrutura institucional permanente que pudesse pensar o bloco fora dos interesses nacionais dos países-membros. No caso da UE, existe, entre outros órgãos, a CE que, embora seja de natureza distinta do ISM, é um órgão técnico que tem por função desenhar políticas e apresentá-las ao Conselho da União Europeia – composta pelos representantes dos Estados-partes – tendo em vista os interesses do bloco.

Diferentemente da CE, o propósito do ISM é mais restrito, já que seu objetivo se limita a elaborar e a articular políticas regionais no campo específico da área social. Ainda assim, a *rationale* subjacente ao processo é a mesma, visto que, em ambos os casos, um órgão técnico formula e apresenta propostas, tendo em vista os interesses do bloco, para os representantes governamentais responsáveis pela tomada de decisões. Esse formato contribui para que os interesses do bloco tendam a prevalecer ante as preferências nacionais dos Estados-partes no desenho das políticas públicas.

No caso da UE, vale destacar que seu tratado constituinte detém um dispositivo que assegura a manutenção da lógica supracitada. Trata-se da prerrogativa de iniciativa de lei conferida à CE. Esta é a principal instituição da UE responsável por apresentar os projetos de lei ao Conselho da União Europeia e ao parlamento europeu tratando de assuntos de competência do bloco, assegurando, portanto, a presença da perspectiva regional nas políticas apresentadas às instâncias decisórias.

No caso do Mercosul, seria interessante que o ISM dispusesse de prerrogativa semelhante referente às políticas sociais, formalizada em um dos tratados do bloco. Assim, em vez de serem gestadas por grupos de trabalho compostos por representantes dos países-membros, tais políticas seriam elaboradas somente pelo ISM, que as apresentaria aos ministros e às autoridades de desenvolvimento social do Mercosul – Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS)<sup>64</sup> –, que fariam uma análise prévia e, uma vez aprovando-as, as remeteria ao órgão decisório do Mercosul, o CMC, que poderia aprová-las ou rejeitá-las – poder-se-ia também conferir à RMADS poderes para emendar essas propostas. Dessa forma, garantir-se-ia que a ótica regional estivesse presente no desenho das medidas de caráter social destinadas a mitigar as assimetrias intrazona.

Ao se considerar o Mercosul como um bem público, e se os objetivos políticos da integração forem valorizados para além dos meramente econômicos, cabe ao Brasil a liderança na oferta de políticas para o tratamento de assimetrias no bloco, oferecendo concessões para os demais países-membros, sobretudo para o Uruguai e o Paraguai. A nova postura do Brasil em relação a esse assunto, embora recente (desde 2003), constitui um avanço. Daí a relevância das propostas supracitadas, visto que

---

63. Embora não tenha sido objeto do presente trabalho, cumpre notar que o ingresso da Venezuela no Mercosul pode servir para incrementar as relações econômicas e fomentar o desenvolvimento social nas regiões do Norte e Nordeste brasileiros.

64. Segundo o regulamento do ISM, este está subordinado à RMADS, que tem por função analisar e aprovar as propostas apresentadas pelo ISM.

podem contribuir para melhorar os mecanismos de combate às assimetrias existentes no Mercosul, conferindo, assim, maior apoio ao processo de integração.

QUADRO 5

**Cronologia dos tratados do Mercosul**

Tratado de Assunção	1991
Protocolo de Brasília	1991
Protocolo de Ouro Preto	1994
Protocolo de Ushuaia	1998
Protocolo de Olivos	2002
Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela	2006
Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos	2007

Fonte: Página eletrônica do Mercosul

## REFERÊNCIAS

- ALBRIEU, R. Instituições, convergência e coordenação em a macroeconomia del Mercosur. In: CAETANO, G. (Org.). *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009. p. 77-103.
- BAUMANN, R.; MUSSI, C. *Mercosul: então e agora*. Brasília: Cepal, 2006. Disponível em: <[www.cepal.org/brasil](http://www.cepal.org/brasil)> Acesso em: 10 ago. 2009.
- BORDA, D.; MASI, F. Paraguay: estancamiento econômico y desgaste político en los años del Mercosur. In: BOUZAS, R. *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Altamira, 2002.
- BOUZAS, R. *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe*. El caso del Mercosur. Documento preparado para o seminário Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe, Milão, Itália, 22, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/SOCPonenciaBouzasSPA.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Compensating asymmetries in regional integration agreements: lessons from Mercosur. In: GIORDANO, P.; LANZAFAME, F.; MEYER-STAME, J. (Ed.). *Asymmetries in regional integration and local development*. Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2005.
- CAETANO, G. (Coord.). *La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*. Uruguay: Trilce, 2009.
- CALFAT, G.; FLORES JÚNIOR, R. Questões de geografia econômica para o Mercosul. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. *El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores, 2001.
- CANUTO, O.; PORTO, P. C. de S. *Mercosul: gains from regional integration and exchange rate regimes*. 2002. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=654484>>.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2008.
- CONSENSO DE BUENOS AIRES. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_385\\_5167.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm)>.
- FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. Disponível em <<http://www.mercosur.int/focem>. Acessado em: 12 set. 2009>.
- GIORDANO, P.; MOREIRA, M. M.; QUEVEDO, F. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Buenos Aires: Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, ago. 2004 (Documento de Divulgación, n. 26).
- GONÇALVES, R. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul. Seminário sobre a integração da América do Sul. Rio de Janeiro: FUNAG/Ipri, jul. 2009. Disponível em: <[www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)> Acessado em: 17 ago. 2009.
- HOFFMANN, A. R. A representação do Mercosul nas organizações internacionais. *Radar do Sistema Internacional*, 2007. Disponível em: <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/3864/1.PDF>>.

HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, jul./dez. 2008.

HONNOHAN, P. (Ed.). EU Structural Funds in Ireland: A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994-1999. Dublin, Economic and Social Research Institute, 1997 (Policy Research Series, n. 31). In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

HORNOS, C. Uruguai pode abandonar parlamento do Mercosul se Lacalle vencer. *O Estado de S. Paulo*, 13 de novembro de 2009.

KRASNER, S. D. Transforming international regimes: what the third world wants and why. *International Studies Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 119-148, Mar. 1981.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 99, n. 3, p. 483-99, 1991.

KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. Integration and the competitiveness of the peripheral industry. In: BLISS, C. J.; BRAGA DE MACEDO, J. *Unity with diversity within the European Community*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

LEONARDI, R. Convergence, Cohesion, and Integration in the European Union. New York: St Martin's Press, 1995. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

MASI, F.; BITTENCOURT, G. Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. *El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas Del Mercosur en su primera década*. Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores, 2001.

MIDELFART-KNARVIK, K.; OVERMAN, H. Delocation and European integration: is structural spending justified? *Economic Policy*, v. 37, n. 35, p. 321-359, 2002. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

O ESTADO DE S. PAULO. Serra critica Mercosul, 6 de setembro de 2008, p. A3.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. Banco de dados. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/>>.

QUIJANO, J. Las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional. In: BOUZAS, R. *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Altamira, 2002.

SAPIR, A. *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*. Bruxelas, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>>.

SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

SOUZA, A. de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, Cebri, 2009.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, abr. 2009.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>>.

*VALOR ECONÔMICO*. São Paulo, ano 9, dez, 2009.

VEIGA, P. da M. A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n. 91, ano 21, p. 36-63, abr./maio/jun. 2007.

VENABLES, A. Regionalism and economic development. In: ESTEVADEORDAL, A.; DEVLIN, R. (Ed.). *Trade and regional integration in the development agenda*. Inter-American Development Bank Conference, 2001. Disponível em: <<http://www.lacea.org/meeting2001/venables.pdf>>.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: <<http://docsonline.wto.org/>>.



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2010

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Iranilde Rego

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Míriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

**Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares