

Título:

**O CUSTO DA REDUÇÃO DAS ASSIMETRIAS NO MERCOSUL:
UMA ANÁLISE DO PAPEL DO FOCEM¹**

Autoras: Lidia Spitz² e Carolina Noronha³

Resumo: O presente artigo tem por finalidade descrever os objetivos e a dinâmica de funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), instituído como instrumento de mitigação das assimetrias entre os Estados Partes e como relevante fonte de financiamento para projetos de impacto na região. Além de suas principais características, será apresentado um panorama geral dos projetos cujos financiamentos foram aprovados no âmbito do FOCEM. Ao final, serão suscitadas algumas questões para reflexão com relação à continuidade do fundo.

Palavras-Chave: Mercosul – assimetrias – FOCEM

I. O árduo percurso da integração na América do Sul

Não são raras as críticas opostas ao Mercosul pela dificuldade em se implementar uma efetiva integração entre países da América do Sul, em especial diante da inevitável comparação com a bem sucedida experiência europeia.⁴

Instituído há mais de duas décadas, o Mercosul ainda luta contra uma desafiadora disparidade de condições socioeconômicas entre os Estados Partes. Essa

¹ SPITZ, Lidia; NORONHA, Carolina. “Custo da Redução das Assimetrias no Mercosul: uma Análise do Papel do Focem” In PEREIRA, Ana Cristina Paulo; MENEZES, Wagner. (org). *Direito e Relações Internacionais na América Latina*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, pp.463-474.

² Doutoranda em Direito Internacional pela UERJ. Mestre em Direito Internacional pela UERJ. Advogada.

³ Mestranda em Direito Internacional pela UERJ. Advogada.

⁴ Ao traçar um panorama do estágio do Mercosul em 2000, Wagner Menezes reconhece que: “ainda vemos que o Mercosul é um projeto de Mercado Comum, muito se fala, idealiza-se, e muito pouco de concreto até então se fez. É claro que não se quer aqui exigir - e seria um absurdo- que do dia para a noite se constituísse um Mercado Comum competitivo como o europeu, mas a equiparação entre o que se fala e o que realmente se produz ainda é vertiginosamente desproporcional.” (MENEZES, Wagner. *Direito comunitário*. Revista dos Tribunais. São Paulo, vol. 778/2000, pp. 733-752)

realidade assimétrica foi, desde a formação do bloco, reconhecida como uma questão a ser superada – ou ao menos mitigada – para o efetivo deslanche do processo de convergência do mercado comum. Com efeito, o estabelecimento de um patamar mínimo de condições paritárias entre as Partes sempre foi considerado um elemento fundamental para o bom funcionamento do bloco, que se propõe a operar de forma homogênea e integrada.

Se na teoria a aproximação dos Estados parecia algo naturalmente convergente e possível de ser viabilizado mediante firme compromisso, a prática revelou que a vontade não basta. Para além de todos os discursos, o comprometimento político deve vir necessariamente acompanhado de um alinhamento econômico capaz de fazer frente aos gargalos da infraestrutura e economia locais, de modo a promover a competitividade em cada um dos Estados Partes.

Diante desse cenário, o presente artigo pretende lançar luz sobre uma das iniciativas mais importantes já adotadas no contexto regional sulamericano: o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, que tem sido crucial para a sobrevivência do bloco, mediante a promoção de projetos destinados a financiar programas voltados para a convergência estrutural de seus membros.

Essa reflexão, hoje, se faz ainda mais pertinente na medida em que nos encontramos em uma encruzilhada. Criado em 2004, com um prazo de validade de dez anos a partir da primeira contribuição⁵, é chegada a hora de os Estados decidirem se vale a pena manter o fundo tal como concebido, se é suficiente aparar as arestas ou se uma alternativa merece ser estudada. Acreditamos que um olhar crítico sobre o que foi desenvolvido nesses 11 anos é fundamental para que possa ser tomada uma decisão bem informada a respeito. Nossa proposta é, em alguma medida, contribuir para essa avaliação.

⁵ De acordo com o Art. 22 da Decisão CMC nº 18/05, o FOCEM foi criado por um prazo de 10 (dez) anos, a contar da primeira contribuição efetuada por um dos Estados Partes.

II. O reconhecimento das assimetrias intrabloco como um entrave a ser superado para o fortalecimento regional

As raízes do Mercosul remontam às negociações políticas entre Brasil e Argentina na década de 1950 a respeito da necessidade de fortalecer as economias locais face às potências industriais estrangeiras que se regionalizavam no período pós-guerra.⁶ As negociações rumo à integração, que posteriormente envolveram Uruguai e Paraguai⁷, culminaram com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991.⁸

Tanto o Tratado de Assunção quanto o Protocolo de Ouro Preto⁹, que marcou a passagem da fase transitória para a fase definitiva, deixam claro, logo de início, a que veio o bloco: a construção de um mercado comum, atento às necessidades específicas de cada um de seus Estados Partes.

O Tratado de Assunção reconhece em seu preâmbulo que a integração dos mercados pressupõe um desenvolvimento econômico com justiça social.¹⁰ A expressão está relacionada à redução das disparidades entre os países, sobretudo entre aquele mais rico e desenvolvido (Brasil) e o mais pobre e menos desenvolvido (Paraguai).

Por sua vez, o Protocolo de Ouro Preto, que dispõe sobre a estrutura institucional do Mercosul, declara expressamente que os Estados Partes devem dirigir uma especial

⁶ Conforme relata Liszt Vieira e Cintia Reschke de Borba, “da fraternidade idealizada por Simon Bolívar até a criação da ALALC (1960) e da ALADI (1980), várias foram as tentativas que anteciparam o surgimento do Mercosul.” (VIEIRA, Liszt; BORBA, Cintia Reschke de. *Nacional x global – União Europeia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p.151).

⁷ Apenas em 1988 as negociações com o Uruguai foram iniciadas, e em 1990 o Paraguai foi convidado a integrar o mercado comum.

⁸ O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No Brasil, foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 197/1991, e promulgado pelo Decreto Executivo nº 350/1991. Em 2012, a Venezuela se tornou o quinto membro do bloco, e a Bolívia está em processo de adesão.

⁹ O Protocolo de Ouro Preto foi internalizado no Brasil através do Decreto nº 1.901/1996.

¹⁰ Conforme esclarece Flavia Piovesan, embora originalmente criado para propiciar uma maior integração e cooperação de natureza econômica, fato é que o Mercosul gradativamente passou a ampliar a agenda de integração, incluindo a consolidação da democracia e efetivação dos direitos humanos como objetivos comuns a serem desenvolvidos. Não obstante, a temática relativa aos direitos humanos sob a perspectiva da integração regional não será desenvolvida neste artigo. Sobre o tema, sugere-se a leitura de PIOVESAN, Flavia. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 37, p. 109.

atenção para países e regiões menos desenvolvidas do Mercosul.¹¹ Trata-se de uma relevante alusão à necessidade de redução das assimetrias intrabloco.

Esse reconhecimento, sempre presente, do desequilíbrio econômico, social e estrutural entre seus membros, conquanto dificulte o processo integrativo, também é responsável por estabelecer a tônica do bloco. Fiel às peculiaridades da união de países claramente assimétricos, o Mercosul finca suas bases na verdadeira institucionalização do esforço coletivo em prol da equalização das economias.

A lógica por detrás do raciocínio é simples: um bloco terá tanto mais relevância e autossuficiência no cenário mundial quanto melhor estruturados forem os seus membros, não apenas sob a perspectiva financeira em termos absolutos, mas também sob o aspecto de distribuição do capital. Um bloco composto por países em um nível de desenvolvimento econômico-social divergente tende a gerar menos negócios, menos troca de informações, menos empregos e menos circulação de serviços e pessoas, o que enfraquece a sua influência como um todo e reduz sensivelmente os ganhos financeiros que poderiam vir a ser auferidos.

Apesar de assumida e politicamente explorada, essa fragilidade do Mercosul, passados 24 anos de sua criação e institucionalização, ainda persiste. Os desencontros e desníveis entre as diversas regiões, que nada mais são do que uma expressão das dificuldades estruturais existentes na realidade de cada uma das Partes, sempre minaram os efeitos positivos que poderiam advir com a livre circulação de bens e serviços e em nada contribuíram para atrair investimentos internacionais para a região.

Cientes dessa realidade, os Estados Partes resolveram tomar as rédeas da situação e iniciar ações positivas voltadas a uma atitude concreta para a equação dos desequilíbrios já amplamente identificados. Por isso, em 2004, foi criado um fundo monetário especificamente voltado para a promoção da convergência estrutural do Mercosul, o FOCEM. Seu objetivo não poderia ser mais desafiador: curar as mazelas sociais e econômicas dos membros responsáveis pela assimetria, fortalecer a estrutura institucional do bloco e tornar a região mais atrativa para investidores nacionais e estrangeiros.

¹¹ Consta da terceira alínea do preâmbulo Protocolo de Ouro Preto: “Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e atentos para a necessidades de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do Mercosul.”

III. A criação do FOCEM como mecanismo de redução das assimetrias

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, mais conhecido por sua sigla, FOCEM, foi criado pelo Conselho do Mercado Comum, órgão superior do Mercosul¹², em dezembro de 2004.¹³

Ficou estabelecido na Decisão n.º 45/04 do Conselho do Mercado Comum que o FOCEM seria destinado a financiar programas para (i) promover a convergência estrutural; (ii) desenvolver a competitividade; (iii) promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e (iv) apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

O marco legislativo de sua constituição resume o que se busca alcançar com o financiamento de tais programas: *a redução das assimetrias* entre os membros, em especial no que toca aos países menos desenvolvidos (leia-se, Paraguai e Uruguai), a fim de elevar a sua competitividade em relação aos demais e tornar toda a região apta a dar o retorno que promete às economias locais e aos investidores.

A integração e o funcionamento do FOCEM foram instituídos pelo Conselho do Mercado Comum em junho de 2005, por meio da Decisão CMC n.º 18/05. Essa Decisão fixa alguns pontos basilares e sensíveis ao FOCEM, a começar pela caracterização dos programas para os quais serão destinados os recursos do fundo.

Optou-se por um mecanismo de identificação das assimetrias com base em dois critérios, consentâneos à sua realidade: o primeiro leva em consideração as diferenças de “tamanho” entre os Estados, ao passo que o segundo enfatiza uma noção tradicional de desigualdade, baseada na diferença *per capita* entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul. Segundo cuidadoso estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no Brasil:

“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

¹² Conforme Art. 3º do Protocolo de Ouro Preto: “O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum.” Internalizado no Brasil através do Decreto n.º 1.901/1996.

¹³ A criação do FOCEM se deu por meio das Decisões CMC n.º 45/04 e n.º 18/05.

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. Por isso, a utilização de ambos os parâmetros revela-se apropriada à realidade do bloco.”¹⁴

É esse propósito do fundo que dita as regras de injeção e de destinação dos recursos: o FOCEM é constituído por aportes realizados pelos membros,¹⁵ os quais têm o caráter de *contribuição não reembolsável*.¹⁶ Cada Estado contribui com um percentual pré-fixado de um total de US\$ 100 milhões por ano. Os percentuais foram estabelecidos de acordo com a média histórica do PIB do Mercosul, de modo que Brasil é responsável por aportar 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai apenas 1%.

Por outro lado, no que concerne à distribuição de recursos, é obedecida uma lógica inversa à dos aportes: Paraguai vem em primeiro lugar, fazendo jus a 48%, seguido de Uruguai, com 32% e Argentina e Brasil, cada qual com 10%. Portanto, têm direito a maiores vultos as economias menores do Mercosul, que são justo aquelas que menos contribuem para o FOCEM.

A Venezuela, por sua vez, que ingressou definitivamente no bloco em 2012, obriga-se a contribuir anualmente ao FOCEM com US\$ 27 milhões, conforme determinado pelo Conselho do Mercado Comum através da Decisão nº 41/12. Com relação a esse valor total, US\$ 15,5 milhões devem ser destinados aos projetos apresentados pelos demais Estados Partes, observado o percentual mencionado acima. Já o montante remanescente da contribuição, no valor de US\$ 11,5 milhões, deverá ser destinado a financiar projetos venezuelanos.

Sendo assim, pode-se dizer que a estrutura financeira do FOCEM pode ser assim resumida:

¹⁴ DE MELLO E SOUZA, André; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. “Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul.” *In: Texto para Discussão n.º 1477*, Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 28.

¹⁵ São igualmente aceitos recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais, na forma do Art. 8º da Decisão CMC nº 18/05.

¹⁶ Art. 5º da Decisão CMC nº 18/05.

Estado Parte	Valor da contribuição anual ao FOCEM em US\$	Valor distribuído pelo FOCEM em US\$
Argentina	27 milhões	11,5 milhões
Brasil	70 milhões	11,5 milhões
Paraguai	1 milhão	55,4 milhões
Uruguai	2 milhões	36,9 milhões
Venezuela	27 milhões	11,5 milhões
Total:	127 milhões	127 milhões

Há que se ter em mente que existe uma contrapartida para os investimentos realizados com fundos do FOCEM: o Estado beneficiário, independentemente de qual seja, deverá arcar com pelo menos 15% dos *gastos elegíveis* do projeto, os quais representam os custos e as despesas que, por sua natureza, podem ser imputados ao fundo. *A contrario sensu*, o Estado beneficiário deverá arcar com a totalidade dos *gastos inelegíveis*, para os quais, por sua natureza, não é aprovado o desembolso de recursos.¹⁷

No que concerne às fontes de recursos do FOCEM, além do montante anual já mencionado acima, os Estados Partes também podem realizar contribuições voluntárias, sendo igualmente aceites recursos provenientes de terceiros países ou organismos internacionais.

Toda a dinâmica do fundo é gerida por seu Regulamento, aprovado pela Decisão nº 01/10 do Conselho do Mercado Comum.¹⁸ Recentemente, em 22/06/2015, por meio da Decisão nº 03/15 do Conselho Mercado Comum, foi prorrogada a vigência do Regulamento do fundo até 31/12/2015.

Os recursos do FOCEM são aplicados em projetos específicos, os quais devem se enquadrar em um dos 4 (quatro) programas abaixo:

¹⁷ O Art. 46 do Regulamento prevê que: “Os recursos do FOCEM não poderão ser utilizados para cobrir gastos de: a) elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos; b) compra de imóveis; c) aquisição e amortização de bens de capital usados; d) investimento em capital de giro; e) despesas financeiras, inclusive refinanciamento de dívidas e compra de títulos ou ações; f) pagamento de impostos ou taxas a favor do próprio Estado Parte no qual se executa o projeto; g) pagamento de multas, moras, sanções financeiras e despesas em procedimentos legais; h) despesas que não possam ser comprovadas como resultantes da execução do projeto; i) gastos correntes de funcionamento de órgãos públicos; j) pagamentos adicionais a funcionários públicos.”

¹⁸ Internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 7.362/2010.

- **Programa de Convergência Estrutural:** os projetos apresentados no âmbito desse programa devem contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral (“Programa I”).¹⁹

- **Programa de Desenvolvimento da Competitividade:** os projetos apresentados no âmbito deste programa devem contribuir para a competitividade das atividades produtivas do Mercosul, incluindo a) processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-Mercosul; b) integração de cadeias produtivas e de fortalecimento institucional público e privado nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.); c) pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos (“Programa II”).²⁰

- **Programa de Coesão Social:** os projetos apresentados no âmbito desse programa devem contribuir para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e podem incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego (“Programa III”).²¹

¹⁹ Na forma do Art. 36 do Regulamento, o programa compreenderá os seguintes componentes: (i) Construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e de controle fronteiriço que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões; (ii) Exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; (iii) Geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e (iv) Implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

²⁰ Segundo o Art. 36 do Regulamento, o programa compreenderá os seguintes componentes: (i) Geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos; (ii) Metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; (iii) Rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais. Garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico; (iv) Desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados; (v) Promoção de dinamismo em setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores; (vi) Desenvolvimento de competências associadas à execução, à gestão e à melhoria de processos de manufatura, de serviços e de negócios; (vii) Reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, seus vínculos com os mercados regionais e promoção da criação e do desenvolvimento de novos empreendimentos; (viii) Capacitação profissional e em auto-gestão, organização produtiva para o cooperativismo e o associativismo e incubação de empresas; (ix) Promoção e diversificação dos sistemas nacionais de inovação científica e tecnológica.

²¹ Ainda conforme o Art. 36 do Regulamento, o programa compreenderá os seguintes componentes: (i) Implantação de unidades de serviço e atendimento básico em saúde, com vistas a aumentar a expectativa de vida e, em particular, diminuir as taxas de mortalidade infantil; melhorar a capacidade hospitalar em zonas isoladas e erradicar enfermidades epidemiológicas e endêmicas provocadas pela

▪ **Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração:** os projetos apresentados no âmbito deste programa devem atender ao aprimoramento da estrutura institucional do Mercosul e a seu eventual desenvolvimento, bem como ao aprofundamento do processo de integração. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que possam resultar são financiadas em partes iguais pelos Estados Partes (“Programa IV”).²²

Para que um projeto possa ser financiado com recursos do FOCEM deve reunir, simultaneamente, as seguintes condições, conforme Art. 38 do Regulamento: (i) contribuir para o fortalecimento do processo de integração ou para a redução das assimetrias; (ii) ajustar-se a um dos programas definidos no Regulamento; (iii) reunir todos os requisitos de apresentação; (iv) ser proposto e executado sob responsabilidade do setor público de um ou mais Estados Partes; (v) ter gastos elegíveis e não elegíveis que alcancem montante igual ou superior a US\$ 500.000, exceto no caso de projetos apresentados no âmbito do Programa IV; (vi) possuir taxa interna de retorno socioeconômico maior que a taxa de mínima rentabilidade social, para os Programas I e II, com exceção dos projetos de água potável e esgotos; (vii) não substituir outros projetos em execução nem gastos estruturais públicos ou correlatos do Estado Parte destinados aos beneficiários finais do projeto; (viii) otimizar a utilização dos recursos naturais e prever ações de mitigação de possíveis danos ambientais; (ix) demonstrar ter levado em consideração, em sua formulação, as especificidades geográficas, econômicas, sociais e culturais do território em que será implementado.

precariedade das condições de vida; (ii) Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de evasão escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e diminuir as disparidades no acesso à educação; (iii) Capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; diminuição da disparidade regional incentivando a criação de emprego nas regiões de menor desenvolvimento relativo e melhoria da situação dos jovens no mercado de trabalho; (iv) Combate à pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e pela exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso a moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças.

²² Nos termos do Art. 10 do Regulamento, até 0,5% dos recursos do FOCEM serão destinados anualmente ao financiamento de projetos no âmbito do Programa IV.

IV. A dinâmica do funcionamento do FOCEM: condições de elegibilidade, trâmite para aprovação e execução dos projetos

Observadas as linhas mestras de cada um desses programas, os Estados podem submeter propostas de projetos a serem financiados, levando-se em consideração a quota de distribuição de recursos a que fazem jus. É possível, ainda, que um projeto seja apresentado por dois ou mais Estados conjuntamente, ou até mesmo por órgãos da estrutura institucional do Mercosul.²³

Em miúdos, a iniciativa de apresentação cabe à Unidade Técnica Nacional de cada Estado Parte designada para atender os assuntos relacionados ao fundo²⁴ ou à Secretaria do Mercosul, que então encaminha a questão à Comissão de Representantes Permanentes do bloco, subordinada ao Conselho do Mercado Comum.²⁵

A Comissão é responsável por apurar as condições de elegibilidade e o cumprimento dos requisitos formais e materiais de apresentação do projeto. Mediante decisão favorável adotada por consenso, o projeto é então encaminhado à Unidade Técnica do próprio FOCEM.²⁶

À Unidade cabe avaliar o projeto, em consulta com o pessoal técnico colocado à disposição de modo *ad hoc* pelos Estados Partes. Seu parecer técnico é enviado à Comissão, que volta a analisar o caso, desta vez munida da versão final do projeto e de uma proposta de Convênio de Financiamento – um contrato padrão entre o Estado Parte beneficiário do projeto e a Unidade Técnica do FOCEM.²⁷

As conclusões da Comissão são apresentadas ao Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, integrado por 4 (quatro) membros titulares e 4 (quatro) membros suplentes por país, designados pelos respectivos Governos, conforme determinado no Protocolo de Ouro Preto.²⁸

²³ Art. 39 do Regulamento.

²⁴ Art. 27 do Regulamento.

²⁵ Criada por meio da Decisão CMC nº 11/03, a principal função da Comissão de Representantes Permanentes (integrada por representantes de cada Estado-Parte) do Mercosul é assistir o Conselho do Mercado Comum e apresentar-lhes iniciativas sobre temas relativos ao processo de integração, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum.

²⁶ Vide Art. 49 do Regulamento, que cuida da análise de requisitos de elegibilidade. A CRPM deverá pronunciar-se em um prazo máximo de 30 dias, contados a partir da data de distribuição dos projetos.

²⁷ Leia-se Art. 50 do Regulamento, que cuida da avaliação dos projetos pela UTF. A UTF emite um parecer técnico em um prazo máximo de 60 dias a partir da recepção dos projetos.

²⁸ Na forma do Art. 11 do Protocolo de Ouro Preto, “O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os

Caso considere que o projeto se encontra em condições de ser aprovado, o Grupo Mercado Comum submete a decisão ao Conselho do Mercado Comum, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes. Caberá ao Conselho a palavra final acerca do financiamento do projeto.²⁹ Não há necessidade de escalar a matéria para os Chefes de Estado dos países membros do Mercosul.

A título ilustrativo, o caminho a ser percorrido por um projeto, desde a sua propositura até sua aprovação final, é o seguinte:



No que concerne à execução dos projetos, o Regulamento estabelece ser de responsabilidade exclusiva do Estado beneficiário,³⁰ cabendo-lhe cumprir a normativa nacional em matéria de regulamentação e de contratação, auditorias e controles exigidos, bem como apresentar relatórios semestrais relativos ao estado de execução do projeto.

O desembolso dos recursos do FOCEM é efetuado mediante pagamentos parciais,³¹ cuja liberação é sujeita à aprovação de relatórios semestrais evidenciando o bom andamento do projeto e a alocação dos recursos aportados.³²

Sob a perspectiva brasileira, no que concerne à operacionalização da transferência de recursos do Brasil³³ para o FOCEM, a necessidade ou não de se

quais constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores.”

²⁹ Vide Arts. 53 e 54 do Regulamento.

³⁰ Art. 57 do Regulamento.

³¹ Art. 58 do Regulamento.

³² Art. 61 do Regulamento.

³³ As transferências de recursos do Brasil para organismos internacionais são contabilizadas no Orçamento Federal na conta de Operações Especiais, sob a função ‘Encargos Especiais’. Desde o exercício financeiro de 2009, o processo de pagamento das integralizações de cotas e das contribuições voluntárias e obrigatórias aos organismos internacionais, observando-se a legislação orçamentária e financeira vigentes, é centralizado na Secretaria de Assuntos Internacionais (“SEAIN”), vinculada ao

cumprir algum trâmite interno especial dependerá do caráter das contribuições, se regulares ou voluntárias. As contribuições regulares não necessitam de aprovação legislativa especial, isto é, prescindem da atuação do Congresso Nacional. Quanto às voluntárias, poderão ser realizadas sem aprovação legislativa especial, contanto que haja disponibilidade orçamentária.

Conforme previsto no Art. 49, I da Constituição Federal, os atos internacionais que impliquem em encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional devem ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional.³⁴

O pagamento da contribuição regular anual do Brasil ao FOCEM tem por base legal o Decreto Legislativo n.º 470/2006, que aprovou o texto da Decisão CMC n.º 18/05, e o Decreto n.º 5.969/2006 que a promulgou.³⁵ Portanto, ao aprovar e internalizar a Decisão CMC n.º 18/05, o Congresso Nacional já se manifestou a respeito, não havendo necessidade de qualquer suporte jurídico adicional.

No que se refere às contribuições de natureza voluntária, conforme orientação do Parecer MP/CONJUR/GCG 1270-1.16/2009 de 23.09.2009³⁶, elaborado pela Advocacia Geral da União, tais contribuições prescindem da “aprovação específica do Congresso Nacional para que o Brasil possa efetuar uma contribuição adicional de caráter voluntário ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, sendo necessária apenas a existência de prévia disponibilidade orçamentário-financeiro para tanto.”³⁷ Isso porque “o pagamento voluntário de um valor adicional representa um compromisso

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também compete à SEAIN elaborar as propostas orçamentárias anuais e suas alterações no Programa de Operações Especiais (Participação em Organismos Internacionais e Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais). Conforme previsto no Art. 25 do Decreto n.º 8.189/2014: “À Secretaria de Assuntos Internacionais compete: (...) (V) manifestar-se formalmente sobre a conveniência e a oportunidade de inclusão de contribuições obrigatórias e voluntárias a organismos internacionais nas propostas orçamentárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (...) (VII) instruir o processo de pagamento das integralizações de cotas e das contribuições voluntárias e obrigatórias aos organismos internacionais, observadas as diretrizes estabelecidas em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;”

³⁴ Art. 49. “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;”

³⁵ Conforme informado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nas tabelas correspondentes às Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária.

³⁶ Conforme igualmente informado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nas tabelas correspondentes às Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária.

³⁷ Item 6 do Parecer MP/CONJUR/GCG 1270-1.16/2009, de 23.09.2009.

político assumido pelo Presidente da República, e não um compromisso jurídico diretamente imputável à República Federativa do Brasil.”³⁸

A Advocacia Geral da União considerou, assim, ser suficiente a existência de prévia disponibilidade orçamentário-financeira³⁹, combinada com um interesse político que justifique o pagamento.

Da análise das ações orçamentárias integrantes das Leis Orçamentárias para os anos de 2009 a 2014, foi possível verificar que o Brasil já transferiu ao FOCEM R\$ 582.774.569,21, a título de contribuições regulares, e R\$ 406.872.738,46, a título de contribuições voluntárias.

O Regulamento estabelece as circunstâncias que podem levar à perda de um financiamento aprovado, relacionadas à falha do Estado beneficiário em solicitar os desembolsos dos recursos no prazo previsto.⁴⁰ Prevê, ainda, que os projetos passem por um acompanhamento de execução e prestação de contas.⁴¹ Tudo isso para garantir que o dinheiro investido esteja sendo destinado àquilo que efetivamente foi aprovado.

Com efeito, em caso de descumprimento, pelo Estado beneficiário, das obrigações a que estava sujeito em contrapartida ao recebimento dos recursos do FOCEM, o Regulamento prevê a possibilidade de rescisão do instrumento jurídico de execução de um projeto, sendo assegurada ao Estado beneficiário a oportunidade de apresentar sua defesa.⁴² Caso se confirme as causas de rescisão mencionadas, aquele Estado deverá reintegrar de imediato os montantes recebidos até a data de rescisão. Na falta dessa devolução, os montantes serão descontados do percentual dos recursos do FOCEM que lhe correspondam no orçamento do ano seguinte.

V. Análise de algumas experiências resultantes do FOCEM

Seguindo à risca o objetivo de reduzir as assimetrias intrabloco, já foram aprovados até o momento 45 (quarenta e cinco) projetos, sendo o Paraguai o mais

³⁸ Item 7 do Parecer MP/CONJUR/GCG 1270-1.16/2009, de 23.09.2009.

³⁹ Disponibilidade aprovada pelo Congresso Nacional quando da edição da lei orçamentária e aprovação de seus créditos adicionais.

⁴⁰ Art. 62 do Regulamento.

⁴¹ Arts. 63, 74, 75, 76, 77 do Regulamento.

⁴² Art. 74 do Regulamento.

beneficiado pelo FOCEM.⁴³ Ao todo, 17 (dezesete) projetos apresentados pelo país tiveram seu financiamento aprovado pelo Conselho do Mercado Comum e foram formalizados por meio de Convênios de Financiamento (COF), os quais são instrumentos jurídicos bastante padronizados. Em segundo lugar, Uruguai teve 12 (doze) convênios firmados, enquanto que Brasil e Argentina contam com apenas 4 (quatro) cada. Há, ainda, 3 (três) convênios pluriestatais⁴⁴ e 1 (um) único convênio referente ao Programa IV do FOCEM⁴⁵, especialmente dedicado ao fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração.⁴⁶

A larga maioria dos projetos aprovados foi enquadrada no Programa de Convergência Estrutural, mais precisamente no componente “*construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transportes*”. Em segundo lugar despontam os projetos aprovados no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Competitividade.

É sintomático que, em todos os países do bloco, o transporte ainda constitua um dos maiores entraves da produção e dos investimentos. Por seu turno, a carência estrutural na área energética também 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.

De todos os projetos apresentados, aquele de maior expressão financeira teve por objeto a construção da linha de transmissão de 500kv Itaipu-Villa Hayes, a construção da subestação Villa Hayes e a ampliação da subestação da margem direita de Itaipu. Trata-se de projeto apresentado por Brasil e Paraguai em conjunto,⁴⁷ que prevê um desembolso de assombrosos US\$ 400 milhões. A título comparativo, o segundo maior projeto já financiado pelo FOCEM, apresentado pelo Uruguai, prevê um aporte de cerca de US\$ 83 milhões.⁴⁸

⁴³ Essas informações foram extraídas da página oficial do Mercosul, <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>, acesso em 24/06/2015.

⁴⁴ COFs n.º 07/07, 03/11 e 04/13.

⁴⁵ COF n.º 01/13.

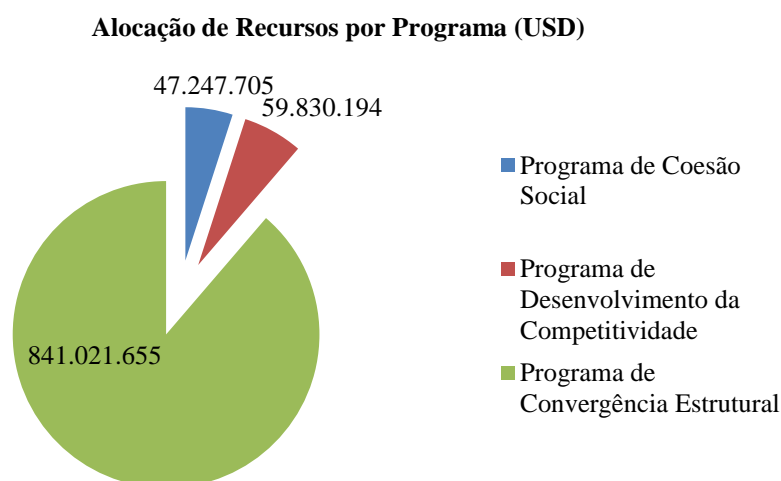
⁴⁶ Segundo consta na página oficial do Mercosul, teriam sido aprovados outros 4 (quatro) projetos apresentados pela Secretaria do Mercosul. No entanto, não foi possível localizar na página oficial do FOCEM informações a respeito desses projetos (<http://www.mercosur.int/focem/>, acesso em 22/06/2015).

⁴⁷ Trata-se do COF n.º 03/10. Apesar de constar como tendo sido apresentado por ambos os países, a Decisão MERCOSUR/CMC/DEC n.º 07/10, que o aprovou, não caracterizou esse convênio como sendo ‘pluriestatal’.

⁴⁸ Trata-se do COF n.º 03/13, referente à recuperação de linhas férreas.

Ao longo desse estudo, apesar de não ter sido possível obter maiores informações acerca do andamento dos projetos aprovados, a análise dos dados financeiros disponibilizados aponta para um seguro avanço nas condições sociais, econômicas e estruturais da região. Ao menos com relação ao Paraguai, maior beneficiário da iniciativa, são visíveis as melhorias obtidas a partir da utilização do FOCEM: na capital Assunção há placas por todo lado indicando o fundo como o principal financiador das obras de infraestrutura. Nos demais países, apesar dos projetos aprovados e em andamento, a visibilidade das mudanças é de difícil reconhecimento.

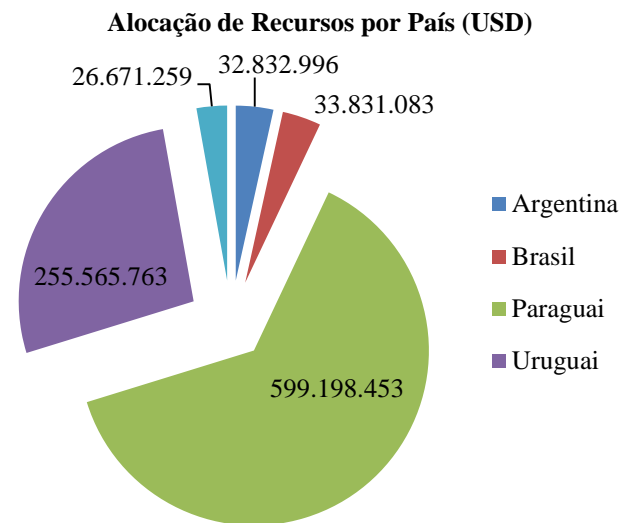
Para se ter uma ideia da alocação de recursos por programa,⁴⁹ veja-se o quadro abaixo:⁵⁰



Por sua vez, o próximo gráfico demonstra a alocação de recursos entre os Estados Partes do Mercosul:

⁴⁹ Total alocado: US\$ 948.099.554,00.

⁵⁰ Conforme mencionado na Nota de Rodapé nº 43, há uma discrepância entre o número total de projetos divulgado no site oficial do Mercosul e o número total de projetos divulgados no site oficial do FOCEM. Os dois gráficos foram elaborados a partir das informações disponibilizadas no site oficial do FOCEM (acesso em 24/06/2015). A alocação de recursos tem por base os projetos aprovados, e não considera os cronogramas de desembolsos efetivamente realizados ou a realizar.



O desenvolvimento das estruturas econômicas, sociais e até mesmo físicas dos Estados Partes é crucial não só para a potencialização do crescimento do bloco e do processo integrativo, mas também para tornar toda a região mais palatável aos investidores.

Tendo em vista o montante significativo de recursos que movimenta e as mais variadas iniciativas de financiamento levadas a cabo sob seu manto protetor, é imprescindível concluir que o FOCEM ocupa, desde sua criação, posição central na institucionalização e no próprio sucesso do Mercosul, seja enquanto proposta de livre comércio e união aduaneira, seja enquanto alternativa ao desenvolvimento autônomo de seus membros.

VI. Algumas reflexões para o futuro

Uma vez descritos os objetivos e a dinâmica de funcionamento do FOCEM, passamos a investigar se o fundo consubstancia um mecanismo adequado para a redução das assimetrias entre os Estados Partes. Não temos a pretensão de chegar a uma resposta precisa quanto a essa questão – o que seguramente exigiria um estudo mais aprofundado sobre o tema – mas apenas suscitar alguns aspectos que merecem ser analisados para fins de se determinar o quão positiva tem sido a experiência de utilização do FOCEM.

O primeiro ponto que vem a mente é a situação particular do Brasil com relação às contribuições efetuadas *vis à vis* a distribuição de recursos, ambos calculados de acordo com percentual que leva em conta a média histórica do PIB dos Estados Partes. Enquanto o país contribui com o montante anual pré-fixado de US\$ 70 milhões (70% dos aportes obrigatórios), somente faz jus a receber investimentos via fundo no valor de até US\$ 10 milhões (equivalente a 10%). Ou seja, ocorre uma verdadeira distribuição do capital destinado pelo Brasil a outros países do bloco, em nome de um objetivo maior de convergência estrutural.

Com relação a esse percentual de participação pré-determinado na normativa do Mercosul, é razoável questionar se o FOCEM não oneraria excessivamente o Brasil, país em maior estágio de desenvolvimento. Ainda sofrendo com uma enorme desigualdade social e com graves problemas de ordem econômica e estrutural, seria legítimo destinar relevante parcela de seu patrimônio para a região sul-americana, capitaneando o processo de integração, em detrimento de projetos e políticas públicas que poderiam ser implementados internamente?

Entendemos que sim. O Brasil, ao investir no Mercosul, visa em última instância incrementar sua própria economia. A união de esforços em prol de um desenvolvimento regional resulta em uma sinergia que não poderia ser atingida através de um trabalho desenvolvido isoladamente por cada Estado.

Na medida em que a situação econômica de seus vizinhos se torna mais estável e mais homogênea, o Brasil aumenta a capilaridade econômica na região, ganhando em escala no escoamento dos seus produtos e serviços. Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela passam a ocupar um papel mais significativo enquanto consumidores dos produtos e bens produzidos no país, o que gera um retorno econômico relevante.

Conseqüentemente, com o fortalecimento da economia nacional e de nossos pares, é consolidado o papel do bloco regional no cenário internacional. A cobertura dos gargalos e a solidificação de um mercado comum contribuem, ainda, para tornar a América do Sul um ambiente promissor e seguro para os aportes estrangeiros.

Outro aspecto que merece ser analisado diz respeito ao emprego dos recursos arrecadados pelo FOCEM. Afinal, promove-se melhoras estruturais na economia ou financiam-se obras supérfluas ou de caráter político ou circunstancial? Aqui, novamente, nossa análise é positiva: o fundo investe em obras essenciais, cujos

resultados são permanentes e sentidos de perto pela própria população. Tanto assim que os programas que servem de guarda-chuva para os projetos financiados apresentam estreita relação com debilidades que impactam negativamente a capacidade da indústria e comércio local se desenvolverem, condições essas que afetam severamente a qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, a tônica do FOCEM é investir na melhoria dos sistemas de comunicação em geral, nos processos de reorganização produtiva, na pesquisa científica e tecnológica, e nas áreas de saúde humana, educação, redução da pobreza e do desemprego, dentre outros.

Por fim, levanta-se um último ponto, relativo a própria promoção do FOCEM enquanto mecanismo institucional do Mercosul de fomento à integração. Conquanto a dinâmica de funcionamento do fundo seja bem estruturada, falta, por parte dos Estados e do próprio Mercosul, um maior e melhor aproveitamento da iniciativa. Ao menos do ponto de vista brasileiro, pouco se fala e pouco se promove. Esse espaço de financiamento regional passa pouco percebido não só pelos estudiosos, mas também, e principalmente, pelos maiores interessados em submeter aos seus respectivos Estados propostas de projetos para apresentação no âmbito do Mercosul. Ademais, as informações e documentos produzidos são restritos ao foro oficial, sem que haja um diálogo com a população e, em especial, com indivíduos e entidades que poderiam, de alguma maneira, contribuir para a própria promoção dos projetos financiados pelo fundo.

Ao final desse estudo, conclui-se que para o avanço do Mercosul, é imprescindível a manutenção das operações do FOCEM, bem como a ampliação dos programas e projetos abarcados. Acredita-se que os resultados positivos obtidos até então mais que justificam a continuidade do FOCEM. No entanto, é preciso aparar algumas arestas: é indispensável que se invista na promoção do fundo, viabilizando o acesso a informações básicas para a propositura de projetos, e realizando um acompanhamento sério das conquistas alcançadas. Apenas uma análise criteriosa da evolução do processo de implementação dos projetos torna palpável os reais resultados obtidos, fornecendo a exata medida da redução das assimetrias.

VII. Bibliografia

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. *MERCOSUL - Manual de Direito da Integração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;

ARAUJO, Nadia. “Controvérsias Comerciais Internacionais: Os Princípios do DCI e os laudos do Mercosul.” *In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. (Org.). Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2001. pp. 101-131;

ARAUJO, Nadia. “Mercosul: um balanço jurídico através da análise da jurisprudência brasileira.” *In: PIMENTEL, L.O. (Org.). Direito da integração: estudos em homenagem a Werter R. Faria*. Curitiba: Juruá, 2007. Vol. II, pp. 159-174;

BAPTISTA, Luiz Olavo, *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998;

CASELLA, Paulo Borba. *MERCOSUL a legal handbook*. 1ª ed. Haia: Kluwer, 2005;

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

FERRETTI, Marta. *FOCEM: una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el Mercosur*. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, 2013. Año 12, n. 23, pp. 135-210;

JAEGER Jr, Augusto. *Mercosul e a livre circulação de pessoas*. São Paulo: LTr, 2000;

LAFER, Celso. “Sentido estratégico do Mercosul”. *In: Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), 1994;

MENEZES, Wagner. “Mercosul: desenvolvimento institucional e o direito da integração.” *In: D’ANGELIS, Wagner Rocha (Coord.). Direito da integração & direitos humanos no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2002. pp. 125-165;

MENEZES, Wagner. “Mercosul 10 Anos: Desenvolvimentos Institucional e o Direito da Integração.” *In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). Direito da integração e relações internacionais: Alca, Mercosul e União Europeia.*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001. p. 683-701;

MENEZES, Wagner. *Direito comunitário*. Revista dos Tribunais. São Paulo, vol. 778/2000, pp. 733-752.

PIOVESAN, Flavia. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 37, p. 109

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. São Paulo: Manole, 2003;

VIEIRA, Liszt; BORBA, Cintia Reschke de. *Nacional x global – União Europeia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010;

VASCONCELOS, Raphael Carvalho. “A Integração Regional em Análise: Estrutura e Movimentos Recentes do Processo no MERCOSUL”. *In: ZANELLA, Cristine Koehler; DEITOS, Marc Antoni. (Org.). As Relações Internacionais em Debate*. 1ª ed., Porto Alegre: UniRitter, 2012. v. 1, pp. 77-86;