



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VANESSA TELES PIMENTEL**

**REDUÇÃO DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL:  
POLÍTICAS DOS GOVERNOS LULA E KIRCHNER (2003 – 2010)**

**Santana do Livramento  
2014**

**VANESSA TELES PIMENTEL**

**REDUÇÃO DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL:  
POLÍTICAS DOS GOVERNOS LULA E KIRCHNER (2003 – 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Msc. Rafael Vitória Schmidt.

**Santana do Livramento**

**2014**

**VANESSA TELES PIMENTEL**

**REDUÇÃO DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS NO MERCOSUL:  
POLÍTICAS DOS GOVERNOS LULA E KIRCHNER (2003 – 2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 22/08/2014.

Banca examinadora:

---

Prof. Msc. Rafael Vitória Schmidt  
Orientador  
UNIPAMPA

---

Prof. Msc. Rafael Balardin  
UNIPAMPA

---

Prof. Dr. Victor Hugo Burgardt  
UNIPAMPA

Aos meus pais, Adair e Gislaine, e ao  
meu irmão, Artur.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, aos meus pais, Adair e Gislaine, pelo amor e o incomparável apoio de sempre. À minha mãe, por sempre estar com livros em mãos e, dando assim, o maior exemplo que eu poderia receber, pelos conselhos e palavras de conforto quando delas eu precisava. Ao meu pai, por todo esforço e investimento em mim, por não permitir que eu desistisse e por acreditar em mim.

Agradeço ao meu orientador, Professor Msc. Rafael Schmidt, por direcionar-me ao tema que me interessava e pela paciência com minhas displicências.

Agradeço, por fim, às amigas Bianca e Heriane que, mesmo longe, sempre se fizeram presentes durante os anos da graduação, sendo pacientes e atenciosas com os assuntos sérios e com as irrelevâncias, encorajando-me quando eu precisava e pela torcida nas últimas fases da graduação.

*"He dicho Escuela del Sur; porque en realidad, nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte".*

Joaquín Torres García

## RESUMO

O Mercosul, como União Aduaneira, busca o fortalecimento de seu processo de integração para encaminhar-se ao ambicioso patamar de Mercado Comum. No entanto, o aprimoramento do Mercosul requer, entre outros fatores, o robustecimento institucional, a recuperação e crescimento das economias dos países-membros, investimentos em infraestrutura e a promoção do desenvolvimento da dimensão social no âmbito do bloco. As assimetrias, entretanto, aparentam ser uma das principais questões que impedem a evolução da integração no Mercosul. Deste modo, políticas regionais para a amenização destas disparidades são necessárias em um contexto de regionalismo formado por países em desenvolvimento. Os governos dos países integrantes constituem importante papel para a superação destes desafios, atuando com políticas comprometidas com o desenvolvimento regional e o fortalecimento da integração. No caso do Mercosul, Brasil e Argentina devem empenharem-se para a construção de um bloco regional coeso, amplo e próspero. Alguns instrumentos para dar suporte às diferenças estruturais dos países do Mercosul também são importantes para encaminhar o bloco à coordenação econômica e social. Neste trabalho serão apresentadas as políticas que partiram do Brasil, pelo governo Lula, e da Argentina, pelos governos de Néstor Kirchner e de Cristina Kirchner, para o desenvolvimento regional, fortalecimento do Mercosul e combate às assimetrias, assim como apresentar-se-á dois instrumentos voltados à redução das disparidades estruturais, o FOCEM e a IIRSA.

Palavras-chave: Integração Regional. Mercosul. Assimetrias.

## RESUMEN

Mercosur, como una unión aduanera, busca fortalecer su proceso de integración para llegar a nivel del mercado común. Sin embargo, la mejora del Mercosur requiere, entre otros factores, el fortalecimiento institucional, la recuperación y el crecimiento de las economías de los países miembros, la inversión en infraestructura y promover el desarrollo de la dimensión social en el bloque. Asimetrías, sin embargo, parecen ser una de las cuestiones clave que obstaculizan la evolución de la integración en el Mercosur. Por lo tanto, las políticas regionales para mejorar estas disparidades son necesarias en el contexto del regionalismo formado por los países en desarrollo. Los gobiernos de los países miembros constituyen papel importante en la superación de estos desafíos, actuando con políticas comprometidas con el desarrollo y el fortalecimiento de la integración regional. En el caso del Mercosur, Brasil y Argentina deben comprometerse a construir un bloque regional coherente, amplio y próspero. Algunas herramientas para apoyar a las diferencias estructurales en los países del Mercosur también son importantes para encaminar el bloque para la coordinación económica y social. En esta monografía se presentarán las políticas que partió de Brasil, en el gobierno Lula, y de Argentina, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, para el desarrollo regional, el fortalecimiento del Mercosur y la reducción de las desigualdades, aún se presentará dos instrumentos destinados a reducir las desigualdades estructurales, FOCEM y la IIRSA.

Palabras clave: Integración Regional. Mercosur. Asimetrías.

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 – países do Mercosul ...                                                                           | 49 |
| Tabela 2 – Porcentagens referentes às contribuições anuais de recursos ao FOCEM e referentes ao recebimento de recursos, para cada Estado-membro ..... | 52 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio  
ASA – América do Sul - África  
ASPA – América do Sul - Países Árabes  
Benelux – Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRIC – Brasil, Rússia, Índia, China  
CAN – Comunidade Andina de Nações  
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atômica  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul  
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
IBAS – Índia, Brasil, África do Sul  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
ISM – Instituto Social do Mercosul  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul  
PIB – Produto Interno Bruto  
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica

PJ – Partido Justicialista

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

TEC – Tarifa Externa Comum

EU – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

URV – Unidade Real de Valor

UTNF – Unidade Técnica Nacional do FOCEM

UTF/SM – Unidade Técnica do FOCEM da Secretaria do Mercosul

## SUMÁRIO

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                             | <b>12</b> |
| <b>1 O MERCOSUL .....</b>                                                                           | <b>15</b> |
| 1.1 Precedentes e Processo de Formação .....                                                        | 16        |
| 1.2 Desenvolvimento do Bloco e Impasses na Integração .....                                         | 21        |
| 1.3 Assimetrias entre os Estados-membros .....                                                      | 25        |
| <b>2 POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REDUÇÃO DAS<br/>ASSIMETRIAS (2003 – 2010).....</b> | <b>28</b> |
| 2.1 Políticas do Governo Lula .....                                                                 | 29        |
| 2.2 Políticas do Governo Néstor Kirchner e do Governo Cristina Kirchner .....                       | 41        |
| <b>3 INSTRUMENTOS PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL.....</b>                                           | <b>47</b> |
| 3.1 Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) .....                                  | 49        |
| 3.2 Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ..                | 55        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                   | <b>61</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                             | <b>64</b> |

## INTRODUÇÃO

O Mercosul foi criado em 1991, inicialmente como uma Zona de Livre-Comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A evolução do bloco econômico durante a primeira metade da década de 1990 foi positiva e coerente com o que estava estabelecido no Tratado de Assunção. No entanto, no fim da década, em um contexto internacional não tão favorável, há uma relativa estagnação quanto ao progresso do processo de integração do Mercosul. Os anos 1990 foram marcados pela implantação de políticas neoliberais na América Latina, o que inicialmente parecia funcionar, porém, ao fim da década, tais políticas levaram os países latino-americanos a grandes crises econômicas. Os desequilíbrios, já existentes entre os países-membros do Mercosul, com as crises se acentuaram ainda mais.

O início do século XXI inaugura um novo momento na integração do Mercosul, adicionando ao bloco uma abordagem social, onde anteriormente restringia-se ao econômico-comercial. As assimetrias, como um dos principais desafios a se superar, pois estas dificultam o processo de desenvolvimento da integração do bloco, passam a ser frequentemente citadas nos discursos dos presidentes e então políticas para o combate às disparidades entre os países-membros do Mercosul também passam a fazer parte do bloco, nesta nova fase. Contar com governos cujas políticas externas estejam comprometidas não só com os interesses nacionais, mas com os interesses conjuntos, em uma situação de regionalismo, é imprescindível para que se atinjam os resultados esperados e para o avanço na integração.

Tendo em vista o exposto acima, o presente Trabalho de Conclusão de Curso considerará os instrumentos para harmonização estrutural do Mercosul e analisará as contribuições do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e dos governos de Néstor Kirchner (2003 – 2007) e de Cristina Kirchner (2007 – 2010) para o avanço na integração no contexto das políticas de diminuição das assimetrias no bloco. Além disso, descrever-se-á as políticas para redução das assimetrias, com os casos específicos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Sendo a questão das assimetrias entre os Estados-membros do Mercosul um dos principais problemas que dificultam o aprimoramento da integração, Argentina e Brasil, como os maiores integrantes do bloco, possuem importantes papéis nas políticas para a redução destas disparidades – tais como o FOCEM e a IIRSA. Deste modo, neste trabalho buscar-se-á entender em que medida estas políticas têm contribuído para a redução das assimetrias no Mercosul. Como hipótese, supõe-se que as políticas para redução das assimetrias entre os países-membros do Mercosul – FOCEM e IIRSA – são eficazes, uma vez que estes instrumentos, a partir de iniciativas dos governos brasileiro e argentino, são meios para se atingir, em longo prazo, uma coordenação econômica e social no bloco.

A relevância deste estudo justifica-se pelo fato de que o período abordado teve grande importância para o desenvolvimento da integração no Mercosul. Período este em que houve um aprimoramento na agenda do Mercosul, abrindo novas perspectivas e novos paradigmas de desenvolvimento. A temática das assimetrias é um assunto sempre vigente, de modo que o aprimoramento do bloco é estratégico para a inserção de seus países-membros no sistema econômico mundial. Somado a isto, este trabalho apresenta uma abordagem diferenciada quanto às políticas para redução das assimetrias, trazendo as contribuições de governos que tiveram grande importância no processo de aprofundamento da integração sul-americana no início do século XXI e a análise de políticas específicas para o combate às assimetrias.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar as assimetrias existentes no Mercosul e verificar as ações brasileiras pelo governo Lula e argentinas pelos governos de Néstor Kirchner e de Cristina Kirchner, no período de 2003 a 2010, quanto às políticas de redução das disparidades no bloco, visando o desenvolvimento compartilhado. Os objetivos específicos deste trabalho são três, o primeiro, é descrever o histórico do Mercosul, seu surgimento e desenvolvimento, analisando a problemática das assimetrias entre os países-membros na configuração das relações intra-bloco; o segundo, é identificar e analisar as políticas advindas dos governos de Lula e dos Kirchner, quanto às medidas para a redução das disparidades no bloco; e por fim, o terceiro objetivo, é analisar, particularmente, duas políticas regionais para a diminuição das assimetrias, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Com relação aos aspectos metodológicos deste trabalho, trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, de caráter descritivo, baseada fundamentalmente em uma revisão bibliográfica. Para o levantamento de dados serão utilizados fontes primárias e secundárias. Como fontes primárias utilizar-se-ão documentos oficiais do Mercosul disponibilizados em seu site oficial, discursos dos presidentes estudados e documentos referentes à IIRSA e ao FOCEM. Como fontes secundárias serão utilizadas bibliografias, como publicações acadêmicas acerca do tema da integração regional, Mercosul e desenvolvimento regional e manuais de integração regional.

A divisão desta monografia será feita em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo será exposto a instituição do Mercosul, desde os processos de integração regional ocorridos na Europa, o início do regionalismo na América Latina, até a criação do Mercosul e seu desenvolvimento como bloco econômico regional, bem como os impasses na integração e, ainda, as assimetrias entre os membros. No segundo capítulo serão abordadas as ações que partiram do Brasil, no governo Lula, e da Argentina, nos governos de Néstor Kirchner e de Cristina Kirchner quanto à integração sul-americana e para a redução dos desníveis entre os Estados-membros do Mercosul, suas posições, iniciativas e a conduta de política externa relacionadas ao tema, no período de 2003 a 2010. Por fim, o terceiro capítulo tratará sobre dois instrumentos específicos para amenizar as disparidades do bloco, o FOCEM e a IIRSA.

## 1 O MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi criado em 1991 quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, estabelecendo uma Zona de Livre-Comércio entre eles e com a pretensão de evoluir para o patamar de Mercado Comum. A conjuntura internacional na qual o Mercosul foi criado era de pós-Guerra Fria, onde políticas neoliberais se difundiam atingindo a América Latina com uma onda de privatizações e abertura dos mercados, sob a ótica do Consenso de Washington. Neste contexto, uma nova fase do regionalismo tem início, o qual caracteriza-se pela grande quantidade de acordos comerciais, processos de integração e de liberalização preferencial, nos âmbitos bilaterais e regionais.

O processo de integração regional possui níveis, de acordo com o grau de aprofundamento. Segundo Accioly (2011), o primeiro estágio é a Zona de Livre-Comércio, em que há a livre circulação de mercadorias sem restrições ou barreiras aduaneiras, no entanto é necessário comprovar que tal mercadoria realmente teve origem ou teve maior valor agregado no determinado país participante deste livre-comércio. O segundo nível de integração é o estabelecimento de uma União Aduaneira, na qual permite-se a livre circulação de bens, tanto dos Estados que dela fazem parte, quanto de Estados terceiros, porém é imposta uma Tarifa Externa Comum, o que acaba por reduzir a soberania dos países participantes. A próxima etapa seria um Mercado Comum, em que além de uma Tarifa Externa Comum, também é adotada uma política comercial comum e, somada à livre circulação de bens, há a livre circulação de serviços, pessoas e capitais. A última fase é a implantação de uma União Econômica e Monetária, onde há a instituição de uma moeda única. Conforme Ramos; Marques; Jesus (2009), ainda haveria outro estágio de aprofundamento na integração, a União Política, na qual os Estados perdem sua autonomia política, estabelecendo uma nova organização política.

O Mercosul, desde sua instituição, objetiva ser um Mercado Comum, entretanto, inicia como uma Zona de Livre-Comércio e em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, torna-se uma União Aduaneira. A acelerada evolução do bloco, nos primeiros anos de existência, foi efeito das estratégias neoliberais utilizadas pelos governos dos países-membros, principalmente o processo de abertura comercial. Apesar do relativo sucesso inicial, a partir da segunda metade da década de 1990 a evolução do bloco passou a estagnar devido às crises

econômicas que atingiram os países latino-americanos. Somado a isto, entre outros fatores, as diferenças – econômicas, sociais, políticas e até culturais – entre os países-membros do Mercosul geram entraves ao desenvolvimento do bloco.

Neste capítulo serão apresentados os processos de integração que levaram à instituição do Mercosul, desde a experiência europeia até o regionalismo que foi introduzido na América Latina, bem como o processo que levou à criação do Mercosul. Além disto, trataremos sobre o desenvolvimento do bloco, suas etapas no aprofundamento da integração, as ações dos governos, os reflexos da conjuntura internacional sobre os países-membros e os impasses que inibem o avanço na integração, tais como as assimetrias existentes entre os sócios do bloco.

### **1.1 Precedentes e Processo de Formação**

O processo de integração regional na Europa é o que mais se aprofundou e serviu como parâmetro às integrações de outras regiões, como a América Latina. O regionalismo europeu, com início após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou ser resultado das transformações pelas quais a Europa do século XX estava passando, de fatores internos e externos. A necessidade de trazer a paz de volta ao continente, juntamente com o intuito de reerguer os países devastados pela guerra e suas economias, colaboraram para o estabelecimento de uma proposta integracionista na Europa.

Em 1948, onde já existia uma união alfandegária entre Bélgica e Luxemburgo desde 1922, foi instaurada uma união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, a Benelux. Desde sua criação, a Benelux almejava a evolução dos seus patamares de integração, que estavam baseados em uma política econômica comum. O seu positivo desempenho incentivou, em 1951, Itália, França e Alemanha a integrarem suas produções de carvão e aço à Benelux, formando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Mais tarde, em 1957, ficou estabelecida pelo Tratado de Roma a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa), como uma ampliação dos objetivos da CECA. Desde então, mais tratados foram assinados a fim de aprimorar a integração na Europa, até o Tratado de Maastricht que institui a União Europeia (UE), em 1992 (CARVALHO, 2001).

A integração regional na América Latina também teve início no período pós-Segunda Guerra Mundial, sob a influência da experiência positiva da Europa e do incentivo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que estimulou os países latino-americanos a buscarem uma integração econômica. No entanto, a realidade da América Latina na década de 1950, onde as economias da maioria dos países eram baseadas na exportação de *commodities* para os países desenvolvidos, e que, sendo assim, não havia suporte para a instituição de uma interdependência econômica, já demonstrava que o seu processo de integração se distinguiria da que ocorrera na Europa.

Contudo, em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) com a assinatura do Tratado de Montevideu, visando o estabelecimento de uma área de livre comércio entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A criação da ALALC em um contexto pós-guerra afirma um viés da integração regional, que além dos laços econômicos, também há o propósito da cooperação entre os países para estabelecimento de segurança mútua.

A ALALC, apesar de ter sido um relevante esforço para o início da integração regional na América Latina, não obteve sucesso, sendo substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980. As deficiências da ALALC – baixo grau de institucionalidade, grandes assimetrias entre os países-membros, além da conjuntura mundial de Guerra Fria que gerava desconfianças – continuaram com a ALADI, porém, esta passou a atuar com mais flexibilidade, entendendo que a integração é um processo gradual, principalmente quando envolve países tão díspares em seus graus de desenvolvimento.

A ALADI pretendia implantar um mercado comum, como também fomentava acordos bilaterais entre seus membros e entre membros e outros países. Além disto, a ALADI instituiu o tratamento diferenciado, onde os membros são separados por grupos de acordo com seu grau de desenvolvimento econômico, sendo os países de menor nível de desenvolvimento a Bolívia, o Equador e o Paraguai; os países de desenvolvimento intermediário, Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela; e os países de desenvolvimento relativamente maior, Argentina, Brasil e México. Deste modo, são criados programas específicos para os países de economias relativamente menores, assim como apoio aos países de maior desenvolvimento relativo, exercendo um sistema de sustentação (COMBA, 1984).

Entre as relações bilaterais que a ALADI estimulava, a mais importante vinha a ser a relação entre Brasil e Argentina, que aumentavam seus números de negociações e acordos, apesar da anterior rivalidade por temer que um ou outro assumisse uma posição hegemônica na América do Sul (CARVALHO, 2001). No entanto, a aliança brasileiro-argentina cresceu, dando início a uma integração econômica que mais tarde originaria o Mercosul. Essa relação bilateral, estabelecida na década de 1980, demonstra a estratégia destes países de se vincularem em uma conjuntura de crise financeira – Década Perdida – e de Guerra Fria.

Os acordos firmados entre Brasil e Argentina nessa nova fase de suas relações iniciaram-se com a assinatura do Acordo Tripartite<sup>1</sup>, em 1979, em que Argentina, Brasil e Paraguai acordaram sobre o aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná, encerrando suas divergências. Mais tarde, outros acordos foram firmados durante encontros presidenciais entre 1980 e 1983 e principalmente a partir de 1986, quando os presidentes José Sarney, do Brasil e Raúl Alfonsín, da Argentina assinaram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que gerou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), e então uma série de acordos proliferaram. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em 1988, é o resultado de todos os esforços anteriores, afirmando o aprofundamento das relações bilaterais, que passaram do grau de cooperação para integração (CANDEAS, 2010).

Em 1989, Carlos Menem assume a presidência da Argentina, onde permaneceu no cargo até 1999. O governo Menem representou uma grande mudança em comparação com os governos anteriores, porém a integração regional e as relações com o Brasil mantiveram-se em suas diretrizes de política externa. No Brasil, Fernando Collor de Mello é eleito presidente em 1990. Collor e Menem convergiam em suas ideologias, o que permitiu que as relações bilaterais entre Brasil e Argentina perseverassem e, em 1990, os dois presidentes assinam a Ata de Buenos Aires, reafirmando sua integração e estipulando o estabelecimento de um mercado comum entre os dois países até 1994.

---

<sup>1</sup> O Acordo Tripartite foi o desencadeamento do contencioso entre Argentina, Brasil e Paraguai na questão de Sete Quedas, em que Brasil e Paraguai negociavam a construção de uma usina hidrelétrica binacional, a Usina Hidrelétrica de Itaipu. A Argentina, porém, impôs uma série de impasses por considerar o projeto brasileiro-paraguaio uma ameaça à sua segurança. Após várias negociações com a Argentina na década de 1970, em 1979 os três países chegaram a um acordo e assinaram o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, encerrando as divergências.

A Ata de Buenos Aires foi ampliada e desencadeou na criação do Mercosul, quando Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção em 1991. Conforme o Tratado, o Mercosul surge com os seguintes objetivos:

1. A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
2. o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
3. a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
4. o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (Tratado de Assunção, Capítulo I, Artigo 1).

A conjuntura internacional na qual o Mercosul foi criado foi importante para o seu desenvolvimento nos primeiros anos de execução. O fim da Guerra Fria estabeleceu um novo contexto mundial onde um novo sistema econômico internacional vigorava e o processo de globalização se acelerava. As políticas neoliberais – implantadas na década de 1980, inicialmente pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher e então pelo presidente norte-americano Ronald Reagan – se difundiram no sistema internacional, atingindo os países latino-americanos. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, principalmente, as medidas neoliberais adotadas incluíam a desregulamentação de mercados, privatizações e cortes de gastos públicos, além de garantir o bem-estar de setores mais ricos da população (SANTOS, 1999).

Na América Latina, as políticas neoliberais foram impostas a partir do Consenso de Washington<sup>2</sup> que, entre outras medidas, implantou a abertura dos mercados. Deste modo, os governos latino-americanos passaram a considerar a

---

<sup>2</sup> Consenso de Washington é um termo utilizado para denominar o conjunto de medidas econômicas liberalizantes, formuladas em 1989, na capital dos Estados Unidos, por funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tratava-se de um receituário a ser seguido pelos países latino-americanos a fim de que estes superassem a crise econômica e aquecessem suas economias.

integração regional como um mecanismo de inserção de seus países no novo cenário mundial e como uma estratégia de defesa às reformas liberalizantes propostas pelo Consenso de Washington. Assim, os processos de integração regional são originados não apenas por vontade política, mas também por necessidade dos países de cooperarem entre si.

O Consenso de Washington propunha reformas a fim de promover a estabilização monetária, a superação da estagnação econômica e o restabelecimento das leis de mercado na América Latina, baseadas em dez principais medidas – 1 disciplina fiscal; 2 mudanças das prioridades dos gastos públicos; 3 reforma tributária; 4 taxas de juros positivas; 5 taxas de câmbio de acordo com as leis de mercado; 6 liberalização do comércio; 7 fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 privatizações das empresas estatais; 9 desregulamentação das atividades econômicas; e 10 garantia dos direitos de propriedade (WILLIANSOM, 1990 apud BANDEIRA, 2002). O receituário do Consenso de Washington também viabilizou a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) alguns anos mais tarde, proposta norte-americana a fim de eliminar as barreiras alfandegárias entre todos os países do continente americano, com a exceção de Cuba, o que foi possível uma vez que a abertura dos mercados latino-americanos permitia aos Estados Unidos aumentarem suas exportações para estes países.

A integração regional do início da década de 1990 foi marcada por uma nova fase, em que uma grande quantidade de acordos comerciais foram firmados – reflexo da abertura dos mercados estabelecida pelo Consenso de Washington. O Novo Regionalismo, ou Regionalismo Aberto, na América Latina foi caracterizado pela articulação de políticas comerciais liberalizantes e por negociações comerciais intrarregionais, visando formas mais profundas de integração (VEIGA; RÍOS, 2007). A regionalização que se dá a partir deste momento, embora sua ênfase seja na economia, é também político, social e cultural. O regionalismo, conforme Bernal-Meza (2008), é o contato entre economias homogêneas e de níveis de desenvolvimento semelhantes, encaminhando-se para uma integração gradual de suas estruturas sócio-econômicas e convergência política, com o intuito de criar instituições comuns com políticas coordenadas nos âmbitos financeiro, industrial, comercial, etc.

## 1.2 Desenvolvimento do Bloco e Impasses na Integração

Apesar de ter sido criado num contexto histórico de nova ordem mundial e processo de globalização, o Mercosul teve relativo sucesso em seus primeiros anos de existência. Isso foi possível, principalmente, porque os presidentes da Argentina e do Brasil, Menem e Collor, aderiram inteiramente ao neoliberalismo. O processo de abertura comercial facilitou o desempenho do bloco, gerando resultados positivos aos seus países-membros. O Mercosul, inicialmente uma zona de livre-comércio, passa para o patamar de união aduaneira em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que também aprimorou a estrutura institucional do bloco criando órgãos – o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul.

Outro fator importante para o êxito da formação do Mercosul, foi a questão democrática como condição indispensável para a cooperação. Os países, na época da criação do bloco, passavam pelo processo de redemocratização, após o período de Ditadura Militar – Argentina de 1976 a 1983; Brasil de 1964 a 1985; Paraguai de 1954 a 1989; e Uruguai de 1973 a 1984. O fortalecimento da democracia deveria ser garantido para então haver avanço na integração regional. Sendo assim, a democracia é um pressuposto ao regionalismo, pois garante que as desconfianças entre os países-partes sejam menores, possibilitando a criação de estruturas institucionais (KEOHANE, 1989 apud BRESSAN, 2011). Desse modo, a integração nos primeiros anos de Mercosul volta-se mais para a superação, sendo instrumento pelo qual os países cooperam a fim de superar questões políticas, econômicas e sociais (MARIANO, 2006).

Em 1995, o Mercosul adotou uma Tarifa Externa Comum (TEC), uma taxa de importação comum sobre os produtos estrangeiros. Além disto, neste mesmo ano, a maioria dos produtos comercializados entre os países-membros já circulava isenta de impostos, o que acarretou no crescimento das exportações intrabloco, sendo, então, bem sucedida a proposta inicial de fomentar o comércio entre os Estados-membros.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, teve início uma crise econômica devido ao modelo liberalizante adotado e, concomitantemente, o crescimento do Mercosul estagnou-se. A adoção do modelo neoliberal pela maioria

dos países latino-americanos gerou basicamente os mesmos resultados – aumento da dependência externa e da vulnerabilidade destes países devido ao aumento da dívida externa e interna, privatizações, transferência de renda da esfera produtiva para a esfera financeira e de capital do âmbito público para o âmbito privado, crescente nível de desemprego, crescimento econômico muito baixo ou nulo. Estes fatores levaram as condições sociais à degradação, com o aumento dos níveis de criminalidade, pobreza, violência e desigualdade (FILGUEIRAS, 2003).

No caso de alguns países, como o Brasil, e principalmente a Argentina, o neoliberalismo foi implantado juntamente com um plano de estabilização para conter a inflação. No Brasil, com os Planos Collor I e II, de 1990 e 1991, que não foram bem sucedidos, além de adotarem medidas extremas como o congelamento de preços e salários, controle rigoroso de gastos públicos e elevação dos impostos, e então o Plano Real, de 1994, em que houve o ajuste fiscal, sendo os preços convertidos em Unidade Real de Valor (URV). Já na Argentina, o Plano Cavallo, de 1991, instituído pelo Plano de Conversibilidade do governo Menem, adotou o *currency board*<sup>3</sup>, dolarizando a economia.

Durante o fim da década de 1990, além do cenário de crise econômica, o desenvolvimento da integração no Mercosul estagnou-se devido a incoerência das políticas econômicas adotadas por cada país-membro, o que afetou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) destes Estados, aumentando os desníveis intrabloco que já eram consideráveis. Assim, “a insustentabilidade das políticas macroeconômicas em que se baseou a vulnerabilidade externa de suas economias, as levava a uma forte crise que põe em questão os avanços realizados” (MARTINS; CARCANHOLO, 2005, p. 129).

A crise do modelo neoliberal na América Latina teve início no México onde, dois anos após sua entrada ao Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA), deu-se início a uma forte crise cambial no final de 1994, devido ao rápido processo de abertura econômica e financeira, na qual a apreciação cambial e a elevação dos déficits em transações correntes foram os principais elementos que desencadearam a crise. Após o México, a crise se alastrou por quase toda América

---

<sup>3</sup> *Currency board* é um regime de câmbio fixo, onde a moeda local é ancorada a uma moeda estrangeira de credibilidade internacional, como o Dólar. No caso da Argentina, a conversibilidade permitia que se usasse tanto o Peso Conversível quanto o Dólar nas transações diárias. A moeda argentina permaneceu atrelada ao Dólar durante dez anos.

Latina – o chamado Efeito Tequila<sup>4</sup> – atingindo os países-membros do Mercosul e de modo ainda mais intenso na Argentina.

A crise econômica no Brasil estourou em 1999, uma crise cambial que inviabilizou a política de sobrevalorização do real frente ao dólar, instituído pelo governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. A dívida pública que em 1998 era de 388 bilhões de dólares, atingiu os 500 bilhões de dólares em 1999, apesar dos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). A fragilidade na qual a economia brasileira se encontrava gerava o aumento dos preços, grandes níveis de desemprego e a redução da atividade econômica, que implicavam na dificuldade de se retomar o crescimento econômico (FILGUEIRAS, 2003).

Na Argentina, a crise foi ainda mais grave do que nos outros países latino-americanos, resultando em uma dívida exorbitante com o FMI. O Plano Cavallo, que estabelecia a paridade entre o Peso e o Dólar, passou a tornar-se insustentável e, em 1999 quando houve a desvalorização do Real, tornou-se ainda mais difícil a manutenção do câmbio fixo, até estourar a crise devido à crescente fuga de capitais, em dezembro de 2001. Concomitantemente à crise econômica, a Argentina também passava por uma grande crise política e, quando o governo de Fernando De La Rúa instituiu o *corralito*<sup>5</sup>, a insatisfação popular cresceu ainda mais, provocando uma grande revolta social, com manifestações, onda de saques e peneiras. Em 2002, o então presidente Eduardo Duhalde, abandona a conversibilidade e desvaloriza o Peso. Segundo Filgueiras (2003), a crise argentina poderia ter se desencadeado ainda antes, logo após a implementação do Plano de Conversibilidade, não fosse as relações bilaterais com o Brasil e a formação do Mercosul, que possibilitaram o comércio e a sustentação do câmbio atrelado ao dólar.

Paraguai e Uruguai tiveram suas economias fortemente impactadas pelas crises econômicas dos países vizinhos. A atividade econômica, os preços e os fluxos de capitais oscilavam conforme o que ocorria nos países parceiros do bloco. Estes dois países não adotavam instrumentos econômicos heterodoxos como o

---

<sup>4</sup> O Efeito Tequila é um termo utilizado por alguns autores para denominar a propagação da crise econômica que teve início no México em 1994 e então difundiu-se para outros países subdesenvolvidos como os latino-americanos, asiáticos e do leste europeu.

<sup>5</sup> O corralito foi uma medida implantada pelo Ministro da Economia Domingo Cavallo em que se restringia a retirada de dinheiro e depósitos dos bancos, deixando a população sem dinheiro em mãos, o que gerou um desaquecimento na economia.

Brasil e a Argentina durante a década de 1990, porém utilizavam da política monetária tradicional para manter e orientar os preços em suas economias. Com relação ao câmbio, o Paraguai adota desde a formação do Mercosul o regime de câmbio flutuante com intervenção do Banco Central. Já o Uruguai utiliza o sistema de bandas cambiais, a fim de desvalorizar sua moeda e estabilizar os preços (BAUMANN; MUSSI, 2006).

Quando o crescimento da integração no Mercosul estagnou-se durante as crises econômicas do final da década de 1990, algumas teses surgiram propondo o fim ou a mudança de foco no Mercosul, entre estas, o argumento proposto pelos economistas Fábio Giambiagi e Igor Baremboim relatava o estabelecimento de um mercado comum apenas entre Argentina e Brasil, uma vez que estes países apresentam mais semelhanças – econômicas e sociais – entre eles do que o restante do bloco, e unir Paraguai e Uruguai em um outro processo de integração. Desse modo, as fragilidades existentes no Mercosul iriam ser tratadas relativamente com a mesma proporção em cada integração. No entanto, os governos e o setor privado consideraram esta proposta inviável já que se tratava de um retrocesso ao caminho que o Mercosul já havia percorrido (CAMARGO, 2006). Assim, verifica-se que os processos de integração regional devem sempre avançar no sentido do crescimento e fortalecimento do bloco, mesmo em situações adversas como crises econômicas.

Desse modo, a evolução do Mercosul nos primeiros anos de existência – efeito das estratégias neoliberais utilizadas pelos governos dos países-membros, principalmente o processo de abertura comercial – estagnou-se a partir da segunda metade da década de 1990 devido ao cenário de crise econômica na América Latina causada pelo próprio modelo neoliberal. Conforme Brum; Petry; Zingler (2011), no ano de 2002 a maioria dos países do bloco apresentavam índices de crescimento negativo, com a exceção do Brasil. Sendo assim, neste mesmo ano o Mercosul teve média de crescimento de aproximadamente -4,8%.

Somado a isto, outros fatores, inerentes às características dos países-membros, além das crises internas, contribuíram para a inibição do crescimento do bloco e para o estancamento do avanço em direção ao grau de mercado comum. No entanto, pode-se afirmar que o desenvolvimento do Mercosul em sua primeira década de existência foi uma experiência positiva, resultado do empenho integracionista e neoliberalista dos governos que convergiam na adoção da abertura

comercial e que, apesar da conjuntura internacional e de sua estrutura institucional ainda enfraquecida, o Mercosul desempenhou importante papel como estratégia de seus países-membros subdesenvolvidos em um contexto mundial de globalização.

### **1.3 Assimetrias entre os Estados-membros**

A formação do Mercosul representou importante experimento integracionista na América do Sul, sendo seus quatro membros países em desenvolvimento – característica dos processos de integração do Novo Regionalismo – o bloco serviu como parâmetro para o que mais tarde poderia ser desenvolvido em formas mais profundas de integração, agregando mais países e ampliando as esferas de abrangência, como a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. Entretanto, o subdesenvolvimento possui diferentes níveis em cada país-membro do Mercosul, o que dificulta o crescimento do bloco e o avanço em direção ao ambicioso grau de mercado comum.

Os países da América do Sul apresentam diversas diferenças, sejam quanto aos seus aspectos geofísicos ou quanto aos seus graus de desenvolvimento. Segundo Couto (2013), as assimetrias presentes entre os países na América do Sul podem ser agrupadas em três conjuntos. O primeiro, de caráter estrutural, corresponde às características geofísicas e à disponibilidade de recursos naturais. O segundo, diz respeito à utilização destes recursos, conforme a infraestrutura e investimentos em tecnologia e ciência. O último é relacionado ao desenvolvimento econômico e social destes países.

No Mercosul, além das disparidades de cunho econômico, de desenvolvimento e de extensão territorial, há também os desníveis com relação a aspectos políticos, como em questões de instituições; sociais, como direitos humanos e; até mesmo culturais, como o idioma. Contudo, são as diferenças econômicas que mais se destacam e mais dificultam o processo de crescimento do bloco. O Brasil, sendo o maior e o mais rico país-membro, deve assumir sua posição de potência regional e lidar com a questão das assimetrias, promovendo o crescimento econômico dos outros membros, considerando que o desenvolvimento do Mercosul é de grande interesse do país. No entanto, segundo Souza; Oliveira; Gonçalves (2010), o Brasil ao importar menos dos países do bloco, mesmo assim

tem superávits comerciais com quase todos, o que não contribui para o crescimento econômico de seus parceiros de Mercosul.

As assimetrias existentes entre os membros do Mercosul são evidentes, principalmente entre Argentina e Brasil – os maiores membros do bloco em extensão territorial e em níveis de desenvolvimento econômico – em relação aos menores sócios do bloco, Paraguai e Uruguai. Juntos, Brasil e Argentina correspondem a 97,2% do PIB e a 96,2% da população de todo Mercosul (LAVAGNA, 1995 apud CAMARGO, 2006). As disparidades entre os membros do bloco, que já eram significantes, tornaram-se ainda maiores devido às exigências de competitividade de suas economias no contexto de abertura dos mercados na década de 1990, o que poderia acarretar em desconfianças nas relações intrabloco. Além disto, a convergência macroeconômica inexistente e os diferentes modelos de desenvolvimento adotados pelos países do bloco demonstram que tais divergências inibem o avanço da integração no Mercosul.

Conforme Gonçalves (2009), há diferentes modelos de desenvolvimento econômico adotados pelos países da América Latina a partir do século XXI, podendo ser classificados em três grupos, de acordo com o nível de liberalização econômica. O primeiro grupo, em que podem ser incluídos Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela, caracteriza-se por atuar com menor grau de liberalização, maior controle e regulação estatal sobre o aparelho produtivo. No segundo grupo estão os países que possuem altos níveis de liberalização econômica, como é o caso de Chile, México, Peru e Uruguai. Já o terceiro grupo corresponde aos países que adotam medidas liberalizantes periféricas, apresentando subordinação e vulnerabilidade externa estrutural, neste estão Brasil, Colômbia e Paraguai. No entanto, para que haja o avanço na integração do bloco é necessário que estratégias de desenvolvimento conjunto sejam adotadas.

As diferenças entre os Estados-partes do Mercosul também aparecem no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Neste caso, no ano de 2007, o Brasil aparece atrás da Argentina e do Uruguai, superando apenas o Paraguai. Com relação aos níveis de concentração de renda – o que é calculado pelo Índice de Gini<sup>6</sup> – o Brasil é o país que apresenta maior desigualdade social entre os países do

---

<sup>6</sup> O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, calcula o grau de concentração de renda, apresentando dados entre zero e um, sendo zero uma completa igualdade e um correspondendo a uma completa desigualdade.

Mercosul, seguido pelo Paraguai (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). Desse modo, é possível constatar que o Brasil, apesar de ser o sócio mais rico do Mercosul, também apresenta assimetrias internas, questões inerentes ao seu subdesenvolvimento.

As assimetrias econômicas entre os países da América do Sul são em grande parte oriundas da concentração de renda e da desigualdade social dela gerada. A heterogeneidade da região sul-americana impõe dificuldades à integração, no entanto, as assimetrias com relação à estrutura produtiva de cada país devem ser analisadas com mais enfoque, uma vez que estas são as que mais geram entraves à integração (COUTO, 2013). Desta maneira, o Brasil, além de sua grande extensão territorial, leva vantagem por sua estrutura produtiva ser bastante diversificada.

Com o advento da globalização, as disparidades entre os países desenvolvidos e os países emergentes cresceram ainda mais, uma vez que a “globalização produz, pela sua própria natureza, crescimentos desequilibrados e assimétricos” (HOBBSAWM, 2008, apud COUTO, 2013, p. 61). Reflexo disso, o processo liberalizante pelo qual passaram os países latino-americanos rendeu-lhes crises econômicas que acentuaram seus desníveis sociais. No entanto, a partir do início dos anos 2000, os países-membros do Mercosul demonstraram esforços para combater as assimetrias intrabloco, o que não havia ocorrido desde sua instituição. Essa mudança de postura ficou evidente durante os discursos dos presidentes nas Reuniões do Conselho do Mercado Comum, indicando que o tratamento das assimetrias passava a ter espaço na agenda.

No início do século XXI, os novos governos dos países da América do Sul – de esquerda ou de centro-esquerda, na maioria – buscaram retomar para o Estado a condução das políticas para o desenvolvimento. Neste novo contexto, a integração no Mercosul passa por mudanças no sentido das dimensões do bloco, onde anteriormente mantinha-se um caráter estritamente econômico-comercial, agora uma abordagem social tem espaço. É neste momento, então, que o problema das assimetrias entre os países-membros começa a ser mais debatido.

## **2 POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REDUÇÃO DAS ASSIMETRIAS (2003 – 2010)**

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os países que formam o Mercosul, são classificados como Estados subdesenvolvidos no sistema econômico mundial. Sendo o subdesenvolvimento um “produto de um ciclo vicioso, insuperável apenas pela via do livre comércio e inserção nos fluxos de capital internacionais” (CASTRO, 2011, p. 68), para sair de tal posição, ou amenizá-la, os governos destes países devem adotar estratégias de desenvolvimento. A integração regional, como uma estratégia de desenvolvimento econômico, deve conduzir políticas de desenvolvimento que contemplem os países de economias menores, a fim de que as assimetrias existentes não se multipliquem pelo processo de integração, mas que se atenuem. Para tanto, é necessário que os países integrantes cujas economias são maiores mantenham políticas regionais voltadas ao combate às assimetrias e para o desenvolvimento coordenado.

A política externa do Brasil durante o governo Lula permitiu ao país assumir uma nova posição perante o cenário mundial, modificando alguns aspectos com relação à política externa adotada pelo presidente anterior, mas mantendo e aprofundando outros. O início do século XXI foi de importantes mudanças não apenas no Brasil, mas na América Latina, no sentido de novas ideologias ascenderem ao poder, retomando para os Estados o controle do desenvolvimento, em contrapartida ao que se sucedeu na região na década anterior.

Na Argentina, tanto o governo de Néstor Kirchner, como o de Cristina Kirchner, encontraram desafios como as crises econômicas e políticas do país, a crítica situação social da população, entre outros, de modo que a atuação de suas políticas externas estivesse sempre voltada à busca da autonomia, da recuperação da economia do país e do desenvolvimento. Ainda, a Argentina, assim como o Brasil, mantinha uma estratégia de política externa voltada ao fortalecimento da integração na América do Sul e ao aprimoramento do Mercosul.

Os projetos políticos do Brasil e da Argentina, quanto ao aperfeiçoamento do Mercosul, incluem: a ampliação do bloco, impulsionando a criação de novos acordos com mais países e o processo de adesão da Venezuela; o crescimento do bloco no sentido das dimensões em que abrange, onde anteriormente era especificamente econômico-comercial, neste momento cria-se uma abordagem social; o

fortalecimento institucional do Mercosul, com a criação de novos órgãos; e a redução das assimetrias entre os países-membros. Deste modo, há uma mudança na agenda Mercosul no início do século XXI, impulsionada pela atuação das políticas regionais do governo Lula e dos governos Néstor Kirchner e Cristina Kirchner.

Neste capítulo serão expostos a orientação das políticas externas de Lula, no Brasil e de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, na Argentina, a conjuntura interna e externa nas quais os presidentes assumiram os governos, assim como suas políticas para o desenvolvimento regional e para a amenização das disparidades entre os Estados-membros do Mercosul. Além disto, ainda serão apresentadas as ações conjuntas, entre Brasil e Argentina, para o desenvolvimento da integração no Mercosul e na América do Sul.

## **2.1 Políticas do Governo Lula**

Luiz Inácio Lula da Silva iniciou seu primeiro mandato como presidente do Brasil em janeiro de 2003, foi reeleito em 2006 e permaneceu no cargo até 1º de janeiro de 2011. Lula foi um dos fundadores de seu partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), sendo um dos políticos mais importantes da história do Brasil. A eleição de Lula representou uma mudança de eixo na política brasileira, como o próprio declarou em seu discurso de posse no ano de 2003:

“Mudança”: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos (LULA DA SILVA, 2003).

O governo Lula configurou mudanças também quanto à política externa, principalmente em comparação com a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, o qual esteve no poder de 1995 a 2002. Segundo Almeida (2004), os principais contrapontos entre as duas políticas exteriores são com relação ao multilateralismo, o qual Fernando Henrique Cardoso exercia de forma moderada e Lula o fomentava fortemente, criando alianças não apenas com potências, mas também com outros países emergentes, promovendo uma relação de igualdade com todos os países; quanto à globalização, Cardoso mantinha implicitamente as

premissas impostas pelo Consenso de Washington, enquanto Lula as recusava; no que concerne às relações com os Estados Unidos, Cardoso as considerava como essenciais, uma vez que este privilegiava as cooperações bilaterais, ao passo que Lula enfatizava as de cunho multilateral, portanto as relações com os EUA não eram tratadas como essenciais; e, no que diz respeito ao Mercosul, Fernando Henrique Cardoso considerava uma das prioridades de sua diplomacia, no entanto, Lula elencava o Mercosul como a principal prioridade de sua política externa, sendo este um instrumento estratégico para as relações na América do Sul, sem influências externas.

Conforme Lima (2005), o governo Lula combinou uma política macroeconômica ortodoxa que se assemelhava àquela adotada por Fernando Henrique Cardoso, a uma política exterior heterodoxa, em uma distinta estratégia autonomista, de modo que sua política externa fora reflexo do anseio por mudanças. Ainda, a diplomacia de Lula atuava com uma política de equilíbrio em relação às potências globais e alianças com potências médias, sejam elas latino-americanas ou não. Em linhas gerais, a política externa do governo Lula representou uma grande evolução na atuação internacional do Brasil, porém dando ênfase e reforçando as relações com a América do Sul.

A diplomacia do governo Lula, “dotada de sentido tático-estratégico, de visão de longo alcance” (VIZENTINI, 2005, p. 388), representou uma grande mudança, conforme exposto anteriormente, principalmente pela sua atuação em três dimensões. A primeira seria uma diplomacia econômica, uma visão realista na qual o governo entendia que era preciso manter os laços com as grandes potências, uma vez que os interesses brasileiros – em obter recursos, negociar a dívida externa, entre outros – exigem que não haja o desmantelamento destas relações. A segunda esfera de atuação da política exterior do governo Lula seria uma diplomacia política, de grande relevância, pois trata-se de instrumento pelo qual o governo busca assegurar os interesses nacionais, a partir de um notável protagonismo brasileiro no sistema internacional. Por fim, a terceira dimensão seria a de um programa social, no qual a política exterior do governo Lula demonstrou-se interessada em promover medidas sociais que buscassem corrigir as desigualdades, que em sua maioria foram geradas pelos efeitos da globalização, criando assim, um modelo de desenvolvimento sócio-econômico alternativo (VIZENTINI, 2005).

A cooperação Sul-Sul, uma das prioridades da política externa de Lula, também teve grande notoriedade, uma vez que é estratégia para evitar a dependência frente aos Estados Unidos. Além disto, buscar alianças com países em desenvolvimento, que enfrentam desafios semelhantes e tem interesses em comum aos do Brasil, é importante para a inserção internacional e redução das vulnerabilidades dos mesmos. A atuação com o eixo Sul-Sul do governo Lula, segundo Nogueira (2008), tratava-se das relações em duas frentes, uma direcionada aos países da América do Sul e outra às potências regionais – como África do Sul e Índia. Com relação à América do Sul, duas vertentes da política externa se formam, uma voltada ao Mercosul, sua ampliação, fortalecimento e desenvolvimento, e outra voltada a uma integração mais abrangente, o que incluía o projeto de criação da Unasul. Já no que diz respeito às relações voltadas às potências regionais, davam-se através de negociações bilaterais ou multilaterais e até mesmo em cúpulas, nas quais se incluem a América do Sul – Países Árabes (ASPA), a América do Sul – África (ASA), além do Fórum Trilateral de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul (IBAS). Em 2006, tal estratégia de política externa possibilitou a formação do BRIC, no qual incluem-se Brasil, Rússia, Índia e China<sup>7</sup>.

A participação brasileira nestes fóruns e cúpulas demonstra uma grande estratégia de política externa, a de unir-se a países cujas economias, e até mesmo extensão territorial, as caracterizam como potências em seus continentes. Desta maneira, tanto o Brasil, como os outros países, desenvolvem-se e geram um relativo equilíbrio de poder a partir da cooperação econômica, política e social. As relações brasileiras com atores de diversas posições geográficas e diferentes culturas fortalece o multilateralismo como instrumento eficaz de política externa, de modo que as relações diplomáticas restritas às potências globais, ou aos países que se assemelham culturalmente ao Brasil, não são efetivas no contexto de globalização e de pluralismo do sistema mundial.

O Fórum IBAS, criado em 2003 pela Declaração de Brasília, é exemplo do pluralismo presente nas relações de cooperação no eixo Sul-Sul, haja vista as particularidades – culturais e sócio-econômicas – de cada um dos três países participantes. No entanto, Brasil, Índia e África do Sul apresentam a democracia

---

<sup>7</sup> Em 2011, por ocasião da III Cúpula dos BRICS, a África do Sul passou a fazer parte do grupo como membro oficial, sendo o grupo chamado, desde então, de BRICS.

como forma de governo, o que favorece a cooperação e reduz desconfianças. Estes três países representam poder econômico regional em seus respectivos continentes e, formando tal aliança, possibilitam uma proposta de equilíbrio e inserção internacional dos países emergentes. A atuação do IBAS está baseada em três pilares, a coordenação política, que representa a interação política entre os países participantes sobre temas globais; a cooperação setorial, que objetiva o fortalecimento e aprofundamento das relações entre os três países, a fim de fomentar alianças e negociações em diversos âmbitos; e o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, que financia projetos voltados ao combate à fome e à pobreza nos países em menor desenvolvimento ou em situação de pós-conflito.

Outra aliança com países emergentes oriunda do governo Lula trata-se do BRIC, no qual o Brasil mantém diálogo com Rússia, Índia e China. Os BRICs representam os maiores países emergentes e, desse modo, apresentam um grande potencial econômico que, com o passar dos anos, pode chegar a ultrapassar as economias de países ricos como os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Japão e França. Os chefes de Estado dos BRICs reúnem-se em encontros onde debatem acerca de questões econômicas, buscando cooperação em tópicos como crises financeiras e maneiras de impulsionar o crescimento econômico.

O Brasil, como potência regional e como país emergente, ao estabelecer alianças com outros países emergentes por meio de fóruns e reuniões, conforme citado anteriormente, atua como um *system-affecting state*, pois une-se a outros Estados emergentes, relativamente equiparados economicamente, a fim de exercer influência no sistema internacional. Países denominados como *system-affecting states* são aqueles que “não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, fazem-no através da articulação de alianças e ações coletivas ou através de instituições internacionais” (KEOHANE, 1969 apud MOREIRA, 20--, p. 8). Desta forma, as coalizões das quais o Brasil atua buscam os interesses brasileiros, assim como os interesses dos outros países-partes e, em conjunto, exercem maior peso no cenário mundial, uma vez que o Brasil, individualmente, dificilmente atingiria resultados efetivos.

As relações brasileiras com os países sul-americanos e principalmente com o Mercosul, assim como aquelas formadas com os países emergentes, são parcerias estratégicas, que além de estabelecer vínculos econômicos, têm por finalidade criar um equilíbrio sistêmico – equilíbrio com relação às grandes potências, como os

Estados Unidos – fortalecendo, assim, a inserção e a notoriedade internacional do Brasil. Este aspecto da política externa do governo Lula demonstra sua vontade política e postura pragmática e ativa, em contraponto àquela executada pelo governo Fernando Henrique Cardoso – de relativa passividade em questões internacionais.

Outra importante proposta de política exterior do governo Lula trata-se do fomento à integração sul-americana e, a prioridade de sua diplomacia, o fortalecimento e expansão do Mercosul. No que diz respeito à América do Sul, o Brasil busca estabelecer parcerias para que se retome o desenvolvimento e o crescimento econômico da região, uma vez que a posição de marginalidade na qual se encontram os países sul-americanos os impede de avançar na integração efetiva. Conforme Vizentini (2005), somente por meio da integração regional que a América do Sul garantirá a governabilidade e o desenvolvimento em todo o subcontinente. Deste modo, os esforços diplomáticos do governo Lula para a integração sul-americana representam a vontade política de desenvolver a região, a fim de modificar sua posição de marginalidade perante o sistema internacional, além de estimular a liderança brasileira.

O protagonismo brasileiro na América do Sul possibilitou a participação do Brasil em reuniões como a do G7 – grupo dos sete países mais ricos do mundo – representando os países sul-americanos. Durante a reunião de 2003 do G7, Lula, em nome da América do Sul, reivindicou maior atenção às necessidades dos países subdesenvolvidos, como a fome e a pobreza, em uma tentativa de modificar a agenda mundial (VIZENTINI, 2005). A atuação do governo Lula em representar os países sul-americanos em importantes reuniões, confrontando as grandes potências, apesar de não ter alcançado o objetivo de alterar a agenda mundial naquele momento, simbolizou grande modificação da posição de passividade da antiga política exterior, para uma mais ativa e notória, cujos resultados positivos foram aparecendo ao longo dos anos de governo. Os ganhos, de tal atuação, refletiram em inúmeros novos acordos comerciais e de cooperação, fortalecendo a posição brasileira frente aos fóruns e reuniões multilaterais.

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos, o Brasil sob o governo de Lula conservava tal relacionamento, ao passo que qualquer rompimento não traria bons resultados – econômicos ou políticos. No entanto, cabe ressaltar que neste momento, o Brasil demonstrava maior autonomia e os laços mantidos com os

Estados Unidos não se deram de maneira submissa ou preferencial. Com relação à ALCA, o Brasil manteve-se nas negociações, embora opondo-se sempre que estas resultariam em prejuízos ao país. A posição brasileira perante a ALCA, de apenas aceitar os acordos que eram compatíveis com os interesses do país, acabou gerando impasses nas relações do governo brasileiro com o governo norte-americano, principalmente durante as reuniões de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) (BANDEIRA, 2005). Desta maneira, o governo brasileiro não pretendia confrontar os Estados Unidos, mas posicionar-se conforme os interesses nacionais.

Um aspecto importante da diplomacia do governo Lula foi a reafirmação da aproximação com a Argentina. O país vizinho tratava-se do principal parceiro estratégico do Brasil e, sendo assim, acordos de cooperação bilateral foram assinados logo no primeiro ano de governo Lula, como a assinatura do Consenso de Buenos Aires, em 2003. Este documento bilateral assinado por Lula e por Néstor Kirchner – eleito presidente da Argentina no mesmo ano – reiterava a cooperação entre os dois países em diversos âmbitos, como política, economia e segurança, além de temas como o fortalecimento da coordenação durante negociações multilaterais e o aperfeiçoamento do Mercosul, elencando a integração regional como um dos principais motores para o crescimento econômico e o desenvolvimento na região.

Contudo, a atuação mais notória e de maior prioridade da política externa do governo Lula é a que concerne ao aprimoramento e expansão do Mercosul. O fortalecimento do bloco representa uma defesa contra as influências externas na região, principalmente com relação aos Estados Unidos, além de ser estratégico para o Brasil, pois trata-se da afirmação do país como potência regional, uma vez que este, ao fomentar o desenvolvimento do bloco, também promove o seu próprio desenvolvimento, aquecendo sua economia e impulsionando o mercado brasileiro internacionalmente. Somado a isto, o crescimento do Mercosul implementa o que pode ser considerado como base para uma integração efetiva na América do Sul. Segundo Lula,

O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos

conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul (LULA DA SILVA, Luiz I. 2003).

A atuação do governo Lula na questão da integração sul-americana apresenta três dimensões de ação – política, econômica-comercial e de infraestrutura. Estas estratégias facilitaram o desenvolvimento da diplomacia brasileira para a América do Sul e, principalmente, para o Mercosul. Desta forma, as iniciativas brasileiras para o desenvolvimento regional respaldam primordialmente na atuação de sua diplomacia para com o Mercosul, uma vez que este é instrumento imprescindível das relações brasileiras na América do Sul e prioridade de política externa.

O viés político da estratégia de aprimoramento do Mercosul remete ao fato de que o Brasil, sob o governo Lula, demonstra maior protagonismo – tanto a nível regional, quanto a nível internacional – e, sendo o Mercosul instrumento tratado como prioridade de política externa, é por meio deste que o país reflete os seus interesses nacionais e os projeta internacionalmente. O interesse brasileiro em representar papel notório no cenário mundial indica que o país não atua mais em posição de passividade ou sobre influências das grandes potências, desse modo, o processo de fortalecimento do Mercosul também demonstra a construção da autonomia da região, sem intervenções externas. As coalizões formadas com os países-membros do Mercosul, principalmente a Argentina, também reforçam a posição sul-americana a qual o Brasil defende nos grandes fóruns e cúpulas. Além disto, o projeto político de uma integração mais abrangente na América do Sul – a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, que mais tarde passou a ser UNASUL em 2008, que compreende a combinação dos dois principais blocos da América do Sul, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) – tem como parâmetro o aperfeiçoamento da integração no Mercosul.

A vertente econômica-comercial da proposta de crescimento do Mercosul não apresenta tanto enfoque para o governo Lula quanto as dimensões política e social, no entanto, é de grande importância para os demais países-membros do bloco, principalmente para os sócios menores. Mesmo assim, o crescimento econômico do bloco tratava-se de uma preocupação do governo, de modo que este priorizou o fortalecimento de suas relações comerciais com os Estados-membros do Mercosul.

A ampliação do bloco, também de interesse brasileiro, permitiu a associação com Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, estabelecendo acordos comerciais. Em 2006, a Venezuela iniciou o processo de sua adesão plena ao bloco. De acordo com Costa; Ferreira (2013), os acordos comerciais firmados entre o Mercosul e outros países da América do Sul apresentam maior flexibilidade e maior margem de manobra para as negociações. Sendo assim, estes acordos são efeito de uma liberalização gradual dentro do subcontinente e, desse modo, a ampliação do Mercosul tornar-se-ia uma forma de Área de Livre-Comércio abrangendo a América do Sul.

O aprimoramento do Mercosul pode ser compreendido como o fortalecimento institucional, a recuperação das economias dos países-membros – após as crises econômicas do fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 – além do desenvolvimento econômico-social dos países-membros. Investimentos em infraestrutura também estão incluídos como aperfeiçoamento do bloco, entre outros fatores, mas principalmente o avanço na integração, uma vez que o Mercosul é considerado uma União Aduaneira, todos os esforços e iniciativas remetem ao objetivo de se atingir o patamar de Mercado Comum.

As assimetrias existentes entre os países-membros do Mercosul são um desafio para o aprimoramento do bloco, uma vez que tais disparidades inibem o desenvolvimento da integração. Deste modo, o governo Lula e sua diretriz de política externa voltada para a integração na América do Sul e crescimento do Mercosul, mostrou-se disposto a impulsionar o desenvolvimento do bloco. O Brasil possui características que o definem como o membro mais rico do bloco, logo cabe a este ser o propulsor do crescimento econômico do Mercosul, assim como financiar a coordenação dos desequilíbrios entre os Estados-membros. A atuação brasileira como potência regional também aponta para que o país se responsabilize pela redução dos desníveis entre os membros do Mercosul. Sendo assim, durante o governo Lula, o Brasil manteve condições para agir como *paymaster*<sup>8</sup> no Mercosul, financiando o desenvolvimento do bloco a fim de reduzir as assimetrias.

---

<sup>8</sup> O termo *paymaster* ou país pagador, nos processos de integração regional onde há membros subdesenvolvidos e onde conseqüentemente há assimetria entre os membros, é o país que atua como financiador da redução das disparidades entre os integrantes, tornando possível o desenvolvimento da integração.

O Brasil, como sócio pagador, ao fortalecer a integração do bloco, também age conforme os interesses nacionais, pois desta maneira o país reafirma seu protagonismo na América do Sul e a sua liderança regional. A solidariedade para com os parceiros de Mercosul era frequentemente manifestada durante os discursos de Lula, assim como o compromisso do país com a integração sul-americana. A proposta brasileira de investir na redução das assimetrias do Mercosul compreende ao fato de que a região, formada por países subdesenvolvidos, que sofreram crises econômicas e mantêm posição de marginalidade, deve desenvolver-se e crescer economicamente a fim de inserir-se efetivamente no sistema internacional. Desta forma, pode-se dizer que a atuação brasileira, no contexto de financiar o desenvolvimento da integração no Mercosul, demonstra ser mais um projeto de cunho político do que econômico.

A proposta brasileira, de fomentar políticas para o desenvolvimento regional e para a redução das disparidades entre os países-membros, teve seu grande marco com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), durante a presidência *Pro Tempore* brasileira, em 2004. A criação do FOCEM marca a nova Agenda do Mercosul para século XXI, em que além de seu cunho econômico-comercial, o bloco adquire uma dimensão social. O Fundo foi a principal iniciativa para a redução das assimetrias criada na América do Sul, embora atinja apenas os quatro países-membros. A partir desta iniciativa, o Brasil afirma sua posição de país pagador, demonstrando que o país é comprometido com as questões de desigualdade econômica e social encontradas nos países-partes do Mercosul.

Conforme Costa; Ferreira (2013), o desenvolvimento regional é uma questão inerente aos processos de integração regional e, quando os Estados buscam fortalecer e tornar melhor os aspectos econômicos, políticos e sociais dos processos de integração regional da qual fazem parte, as assimetrias representam as principais inibidoras do avanço integracionista ou estimulam o processo. As disparidades encontradas em uma integração regional ocorrem devido à concentração de capitais e à carência econômica-social em países menos desenvolvidos. Desta forma, torna-se indispensável a atuação de um país pagador que invista na integração de modo a ajudar tais países até estes se consolidarem economicamente. O país pagador irá ser recompensado a médio e longo prazos, pois será parte de uma integração

regional fortalecida e garantirá ganhos econômicos-comerciais desta, além de afirmar sua inserção internacional.

É imprescindível que, em uma integração regional estabelecida entre Estados subdesenvolvidos e assimétricos entre si, haja um país pagador cujas próprias políticas nacionais estejam comprometidas com o desenvolvimento regional e disposto a robustecer o processo de integração. Durante o governo Lula, a política externa brasileira manteve-se orientada para a integração na América do Sul e principalmente aquela que diz respeito ao Mercosul. O Brasil, ao ter a iniciativa de ser o país pagador do desenvolvimento da integração no Mercosul e manter um discurso pró-crescimento econômico dos Estados-partes, acaba por dismantelar quaisquer desconfianças por parte dos demais membros do bloco – principalmente da Argentina – de que o país tenha qualquer intenção de assumir uma posição imperialista na região.

A preocupação do governo brasileiro em reduzir as desigualdades regionais era evidente, porém, também se aliava à estratégia de exploração dos potenciais endógenos da região (COUTO, 2013). Apesar disso, foram inúmeras as ações que partiram do governo brasileiro para a redução das disparidades entre os países do Mercosul. Já no início do mandato de Lula como presidente, em 2003, o Ministério da Integração Regional elaborou a proposta de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que foi instituída em 2007. Além disso, a partir de esforços do governo brasileiro e também do governo argentino, ainda em 2003, durante a Cúpula do Mercosul, foi aprovado o Programa para a Consolidação da União Aduaneira e o Lançamento do Mercado Comum, Agenda 2006, marcando formalmente o início de um novo momento na integração do Mercosul.

A preocupação com o âmbito social dos países-membros do Mercosul fica mais em evidência a partir dos anos 2000, também incentivado pela orientação da diplomacia brasileira. Neste novo momento, o bloco não restringe-se só a esfera econômica, mas agora abrange também as esferas política e social, apesar de o enfoque comercial ainda ser a principal finalidade do bloco. O início de uma abordagem social no bloco também representa um importante passo em direção do aprofundamento da integração e ao ambicioso grau de Mercado Comum, adotando uma política comercial comum e permitindo, além da livre circulação de bens, também a livre circulação de serviços, pessoas e capitais.

Segundo Ferreira (2011), se o viés social que o Mercosul adquiriu no início do século XXI continuar evoluindo no bloco, garantir-se-á o desenvolvimento de uma integração justa, livre de dependências estruturais entre os países e sem influências extrarregionais. Assim, vários órgãos foram criados no âmbito do Mercosul como objetivo de reduzir as desigualdades sociais e promover o crescimento da economia na região. A criação do FOCEM, importante instrumento para fomentar a coesão social no Mercosul, representa o principal progresso institucional do bloco, com o objetivo primordial de amenizar as disparidades sócio-econômicas entre os países integrantes.

O compromisso do Brasil com o combate às assimetrias no Mercosul, além das iniciativas de criação de órgãos voltados para a redução das disparidades, ficava evidente nos discursos de Lula, como neste trecho do discurso durante a Cúpula do Mercosul, realizada em 2006, onde também fica evidenciado a preocupação brasileira com os países menores do bloco – Uruguai e Paraguai – a fim de dissolver qualquer insatisfação e desconfiança vindos destes.

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco (LULA DA SILVA, 2006).

Nesta mesma Cúpula do Mercosul, realizada em Córdoba, na Argentina, em 2006, os presidentes estabeleceram o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), instrumento pelo qual é possível desenvolver políticas específicas voltadas ao âmbito social do bloco, criando ações integrais e intersetoriais, a fim de implantar, em definitivo, a dimensão social no Mercosul. O PEAS possui vinte e seis diretrizes, entre elas assegurar os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, sem discriminação de qualquer tipo – idade, gênero, raça, religião, etnia, orientação sexual, deficiência, condição econômica ou social – entre outras, todas voltadas ao desenvolvimento social e valorização dos direitos humanos nos países-membros (PEAS, 2012).

Outra importante conduta de âmbito social desenvolvida no Mercosul no início dos anos 2000 foi a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), em 2007. O ISM é um órgão de apoio técnico do PEAS, tem sede em Assunção, no Paraguai, e tem

como objetivos principais “contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul; contribuir para superar as assimetrias; colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais” (MERCOSUL, CMC/DEC O3/07, art. 2); entre outros. Cada Estado colabora para o orçamento, sendo que cabe ao Brasil colaborar com a maior quantia.

No plano de infraestrutura, a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, proposta de planejamento entre os países da América do Sul, para viabilizar investimentos para infraestrutura. Porém, é durante a presidência de Lula que há uma retomada, uma vez que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o principal financiador de projetos do IIRSA. Deste modo, o BNDES – e o governo brasileiro – representa importante papel no desenvolvimento da integração física na América do Sul. Apesar de o IIRSA existir desde a presidência anterior, é a partir do governo Lula que a política externa é voltada para o desenvolvimento regional, pois neste momento entende-se que para haver o desenvolvimento nacional, necessita-se também desenvolver a América do Sul e, para tanto, deve-se investir em infraestrutura a fim de estabelecer uma integração física. O IIRSA, então, é um importante instrumento para amenizar as assimetrias estruturais entre os países da América do Sul. A forte atuação do governo brasileiro neste projeto demonstra o interesse em se conduzir o desenvolvimento no subcontinente também por meio do fortalecimento da infraestrutura física (JACOMO; OLIVEIRA, 2011).

Assim, a partir de uma política externa mais ampla e ativa, voltada em prioridade para a América do Sul, o governo Lula demonstrou-se ser eficiente em suas políticas para o desenvolvimento regional, reafirmando o compromisso com o fortalecimento do Mercosul. A questão das assimetrias existentes entre os membros do bloco – fator inconteste que constrange o crescimento da evolução do processo de integração regional – também fora uma grande preocupação por parte do Brasil. Antes do governo Lula, não havia políticas voltadas à dimensão social ou que promovessem o desenvolvimento regional na estrutura institucional do Mercosul. Deste modo, pode-se afirmar que a partir do mandato de Lula como presidente do Brasil, iniciou-se um novo momento na integração do Mercosul, uma ampliação não somente no sentido de novos acordos com mais países, mas no sentido de sua abrangência. O bloco passa a apresentar, além de sua principal finalidade

econômica-comercial, uma abordagem política e social, que anteriormente na década de 1990 não havia espaço ou não era contestada.

O desenvolvimento regional pelo qual prioriza-se na nova agenda, indica, além de crescimento econômico, que deve-se combater as assimetrias encontradas entre os Estados-partes. Para tanto, a política externa voltada ao fortalecimento do Mercosul permitiu ao Brasil ser o propulsor do desenvolvimento e correção das disparidades, atuando como país pagador na integração. As assimetrias encontradas no Mercosul, em geral de cunho econômico-social, são efeito do subdesenvolvimento de seus membros, desta forma, as iniciativas brasileiras para o estabelecimento de órgãos como o FOCEM buscam uma maneira a corrigir tais desigualdades e desenvolver a região de modo coordenado.

## **2.2 Políticas do Governo Néstor Kirchner e do Governo Cristina Kirchner**

Assim como Lula no Brasil, Néstor Kirchner inicia seu mandato como presidente da Argentina em 2003, seguindo a onda de novos governos com orientação esquerdista ou centro-esquerdista na América Latina<sup>9</sup> no início do século XXI. Néstor Kirchner, integrante do Partido Justicialista (PJ), dentro do movimento político peronista<sup>10</sup>, foi eleito em um momento em que a configuração da economia argentina era caótica, haja vista o cenário interno pós-crise econômica e política. A atuação de Kirchner nos primeiros anos de presidência já demonstrou ter sido bem sucedida ao renegociar a dívida externa da Argentina, estabelecendo acordos vantajosos com o FMI, possibilitando ao seu país a retomada, paulatinamente, do

---

<sup>9</sup> Após a imposição do Consenso de Washington na América Latina na década de 1990 e então as crises econômicas que se difundiram pelo esgotamento do modelo neoliberal, teve início na América Latina uma ascensão de governos de Esquerda ou Centro-Esquerda. Esta "Guinada à Esquerda" – como ficou denominado – devolveu aos Estados o controle do desenvolvimento, questionando a abertura desenfreada dos mercados na década anterior. Os presidentes de Esquerda ou Centro-Esquerda na América Latina os quais nos referimos neste trabalho que tem recorte temporal de 2003 a 2010, são: Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, na Argentina; Evo Morales, na Bolívia; Lula, no Brasil; Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, no Chile; Fidel Castro e Raúl Castro, em Cuba; Rafael Correa, no Equador; Manuel Zelaya, em Honduras; Daniel Ortega, na Nicarágua; Fernando Lugo, no Paraguai; Tabaré Vasquez e José Mujica, no Uruguai; e Hugo Chávez, na Venezuela.

<sup>10</sup> O Peronismo é um movimento político iniciado por Juan Domingo Perón, presidente argentino de 1946 a 1955 e 1973 a 1974. Os ideais do Peronismo giram em torno dos interesses da população, seguindo sua própria doutrina política, o Justicialismo. O Partido Justicialista da Argentina foi criado por Juan Perón e segue os ideais do Peronismo.

crescimento econômico. Além de sua política econômica eficaz durante a recuperação da crise, a política externa de Néstor Kirchner também demonstrou-se eficiente, com modificações expressivas com relação à política exterior do governo Menem.

Conforme Vadell (2005), Kirchner fomentou o crescimento da economia argentina ao conduzir as negociações com o FMI de maneira favorável e, já em 2003, a economia apresentava sinais de recuperação, com crescimento de mais 8% no PIB. Esta melhora na economia possibilitou à Argentina reinserir-se no sistema econômico internacional. Deste modo, o governo argentino orientou sua política externa de modo a sair da dependência de antigamente e seguir em direção à autonomia. Kirchner não adotava o modelo anterior de alinhamento direto e unilateral aos Estados Unidos e, sendo assim, não via com bons olhos a aplicação das medidas do Consenso de Washington ou o apoio à ALCA. O esgotamento do modelo neoliberal, a forte crise econômica e política do país e o caos social que se desencadeou foram fatores que levaram a crer que a antiga orientação da política exterior não foi eficiente e que a continuidade não seria uma estratégia de política externa de Néstor Kirchner.

Néstor Kirchner foi o sucessor de Eduardo Duhalde na presidência, no entanto, este último apenas foi nomeado para finalizar o período presidencial, uma vez que Fernando De La Rúa, devido à crise econômica e política e ao descontentamento da população, renunciou ao cargo tendo completado apenas metade de seu mandato. Após a renúncia de De La Rúa em 2001, e antes de Duhalde assumir o poder em 2002, outros presidentes foram nomeados, porém nenhum manteve-se no cargo por não ter sido bem sucedido na tentativa de controlar a situação caótica da economia e na política na qual a Argentina estava passando. Contudo, as comparações são feitas entre o governo de Néstor Kirchner e o governo de Menem, pois é a partir da presidência de Kirchner que a política externa argentina passa a não seguir uma linha de continuidade e passa por modificações significativas, sobretudo no que diz respeito às relações com os Estados Unidos e a dívida com o FMI.

Em uma conjuntura econômica mais favorável, a Argentina de Kirchner retomou o crescimento da economia e o estímulo ao desenvolvimento. O contexto econômico mundial também era conveniente, pois o preço das *commodities* sofreram elevações e, sendo a Argentina um país cuja economia em grande parte

baseia-se na exportação de produtos primários, o aumento dos preços colaborou para o crescimento e recuperação da economia. No que concerne à política externa argentina, Kirchner estabeleceu como prioridade as relações com o Brasil, em termos econômicos e políticos, adotando, juntamente ao governo brasileiro, uma estratégia de coordenação em negociações internacionais, além de firmarem diversos acordos de cooperação bilateral. Além disto, o estreitamento com o Brasil é estratégico, pois garante a Argentina uma maior margem de manobra no que diz respeito às relações desta com os Estados Unidos (VADELL, 2005).

O caráter autonomista da política externa de Néstor Kirchner demonstrava que a Argentina estava saindo de sua posição de dependência externa e passava a desempenhar um papel mais ativo no cenário mundial, em busca dos interesses nacionais. A integração regional era uma estratégia dentro do plano autonomista de política externa, pois tratava-se de um instrumento para assegurar a atuação argentina no sistema internacional e assim garantir recursos para o desenvolvimento nacional, além de que a integração regional serviria como uma defesa do país perante as influências externas e diminuiria a sua vulnerabilidade (GRANATO; ALLENDE, 2013).

Vadell (2006) indica duas importantes diretrizes verificadas na política exterior de Néstor Kirchner. A primeira, diz respeito à negociação da dívida com os credores privados e o FMI, que resultou em acordos vantajosos para a Argentina. A saída da situação de moratória levou à recuperação da economia, o que permitiu que a Argentina se reinserisse no sistema econômico mundial. A segunda corresponde às relações do governo argentino com o governo brasileiro, elencadas como prioridade pela política exterior de Kirchner. Dentro desta estratégia inclui-se a proposta de criação de políticas regionais voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento do Mercosul. Desta forma, pretendia-se o afastamento do modelo neoliberal adotado nos anos 1990 e que culminou em uma desastrosa crise política e econômica. O regionalismo aberto que se buscava nos anos 2000 difere-se, então, daquele da década anterior, uma vez que a integração regional do início do século XXI dava-se de modo mais aprofundado e focado na própria região como promotora do desenvolvimento.

Além da conduta de política externa de Kirchner de estreitamento das relações com o Brasil, também havia a estratégia de fortalecer a integração regional na América do Sul e, principalmente, no Mercosul. Assim como Lula, Néstor Kirchner

afirmava seu compromisso com o desenvolvimento da América do Sul durante seus discursos, elencando as relações com a região como prioridade.

El Mercosur y la integración latino-americana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica y ampliarse abarcando a nuevos miembros latino-americanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. [...] Nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del Mercosur y de políticas cambiarias flexibles acordes a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional (KIRCHNER, 2003).<sup>11</sup>

O Mercosul, como importante diretriz da política externa de Kirchner, era também um projeto político regional, e seu fortalecimento culminaria em ganhos para a Argentina. Desta forma, a questão das assimetrias passou a ser debatida e questionada também por Néstor Kirchner. As políticas para redução das assimetrias no âmbito do Mercosul eram importantes para a Argentina, pois o país, que acabava de se recuperar de uma grande crise que abalou a situação social de sua população, poderia usufruir dos projetos a fim de promover o próprio desenvolvimento estrutural e sair da posição de marginalidade. O aprofundamento da integração no bloco deveria ser feito sem desprezar o fato de que sua formação é constituída por países subdesenvolvidos e díspares entre si e, para tanto, o desenvolvimento do bloco deveria ultrapassar a integração econômica e abranger também o âmbito social, a fim de corrigir quaisquer desigualdades econômico-sociais entre os países-membros.

Outra demanda do governo Kirchner com relação ao Mercosul, era a sua ampliação. Uma vez que para a Argentina a integração regional deveria estender-se desde o Cone Sul para toda América Latina, o Mercosul, como prioridade da política externa, deveria fortalecer-se e aderir novos membros. Para Kirchner, a adesão de

---

<sup>11</sup> O Mercosul e a integração latino-americana devem ser parte de um verdadeiro projeto político regional e nossa aliança estratégica com o Mercosul, que deve aprofundar-se em outros aspectos institucionais que acompanhem a integração econômica e ampliar-se incluindo novos membros latino-americanos, estão entre os primeiros pontos de nossa agenda regional. [...] Nosso país deve estar aberto ao mundo, mas aberto ao mundo de maneira realista, disposto a competir no quadro de políticas de preferência regional e fundamentalmente através do Mercosul e de políticas cambiais flexíveis de acordo com as nossas produtividades relativas e as circunstâncias do contexto internacional (tradução nossa).

novos membros conduziria ao aumento de acordos comerciais, especialização produtiva e no crescimento econômico dos países do bloco, em direção à coordenação macroeconômica. Somado a isto, ao incluir-se novos membros ao Mercosul, estes contribuiriam para a consolidação de um bloco regional fortalecido econômica e democraticamente (GRANATO, ALLENDE, 2013).

O projeto político e econômico de Néstor Kirchner, de discurso nacionalista, industrialista e de autonomia heterodoxa (SILVA, 2012), teve continuidade no governo de Cristina Fernández de Kirchner, que assumiu a presidência argentina em 2007. A continuidade também se deu na política exterior, quanto às relações com o Brasil, reafirmando o compromisso bilateral, quanto ao fortalecimento da integração na América do Sul, e principalmente no que diz respeito ao aprofundamento do Mercosul. Ainda em 2007, Cristina Kirchner tornou-se a presidente *Pro Tempore* do Mercosul, onde iniciou uma conduta voltada ao combate às assimetrias entre os países-membros e à busca por uma integração regional mais produtiva, física e infraestrutural.

O governo de Cristina Kirchner basicamente seguiu o projeto do governo anterior, o denominado *Proyecto Kirchnerista* que mantinha-se na corrente peronista. No entanto, o governo Cristina Kirchner teve de lidar com novos desafios haja vista a conjuntura internacional diferente da que Néstor Kirchner encontrou durante seu mandato. Com a crise financeira mundial<sup>12</sup> que estourou em 2008, a Argentina teve de lidar cautelosamente com sua economia, uma vez que a crise levou à depreciação da taxa de câmbio do país, baixou os preços das *commodities* – setor importante da economia argentina – gerando recessão e desaceleração da economia do país entre os anos de 2008 e 2009. Para conter os efeitos da crise internacional na Argentina, Cristina Kirchner adotou medidas como fomentar o consumo para aquecer a economia, como o estímulo ao crédito para compras no setor automobilístico (ROCHA, 2009).

As linhas de continuidade do governo de Cristina Kirchner também se deram quanto à política externa, o que permitiu seguir com o modelo de fomento ao desenvolvimento regional do governo anterior e ainda aprimorá-lo. Durante as reuniões do Mercosul a presidente argentina posicionava-se em busca da

---

<sup>12</sup> A crise financeira mundial desencadeada em 2008 teve origem da crise do mercado imobiliário nos Estados Unidos.

coordenação econômica entre os países do bloco e demandava do Brasil uma maior atuação quanto às políticas de redução das assimetrias. Além disto, nos discursos de Cristina Kirchner era frequente o apelo para ampliação do Mercosul, pois apoiava a adesão da Venezuela ao bloco.

La presencia de Venezuela en el Mercosur va a permitir configurar al cierre de la ecuación energética. [...] Creo que aquí en América Latina, aquí en América del Sur, aquí en el Mercosur, tenemos estos tres elementos: energía, alimentos y también conocimientos. Creo que podemos trabajar mucho también en desarrollo de la investigación y renovación tecnológica como un modo de poder agregar calidad y competitividad a nuestros productos en agroindustria, energía, en fin, en todo lo que pueda ser para el desarrollo de nuestras comunidades (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007).<sup>13</sup>

A aliança brasileiro-argentina, que permaneceu durante o mandato de Néstor Kirchner e manteve-se quando Cristina Kirchner assumiu a presidência, é estratégica para o avanço da integração no Mercosul e para a amenização das assimetrias. Desta cooperação originou-se diversos projetos no âmbito do Mercosul, voltados para a construção de uma abordagem social no bloco, além dos impulsionar o aspecto econômico-comercial. A criação de novos órgãos institucionais no Mercosul também são oriundos das diretrizes dos governos brasileiro e argentino, como o FOCEM que tem por finalidade a redução das assimetrias e é voltado primordialmente aos países de economias menores, Paraguai e Uruguai.

Assim, devido à convergência política dos governos do Brasil e da Argentina, entre 2003 e 2010 foi possível avançar na integração do Mercosul, embora que gradativamente. Uma nova agenda do bloco foi implantada, permitindo a adesão de novos temas e ainda o aprofundamento do aspecto primordial da integração – o comercial. A criação de novos órgãos foi imprescindível para o fortalecimento institucional do bloco, principalmente aqueles voltados ao âmbito social e ao combate às assimetrias, como o Instituto Social do Mercosul, Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul, Plano Estratégico de Ação Social

---

<sup>13</sup> A presença da Venezuela no Mercosul irá configurar o fim da questão energética. [...] Acredito que aqui na América Latina, aqui na América do Sul, aqui no Mercosul, temos estes três elementos: energia, alimentos e também conhecimento. Acredito que podemos trabalhar muito também para o desenvolvimento da pesquisa e renovação tecnológica como uma forma de agregar qualidade e competitividade aos nossos produtos no agronegócio, energia, enfim, em tudo que se possa fazer para desenvolver nossas comunidades (tradução nossa).

do Mercosul, Programa de Trabalho do Mercosul, Selo Mercosul Cultural, Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul, Secretaria Permanente do Mercosul Social, Parlamento do Mercosul, Programa de Integração Produtiva do Mercosul e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, todos criados entre 2003 e 2010. Deste modo, reafirma-se as contribuições das atuações dos governos brasileiro e argentino com políticas regionais voltadas à integração na América do Sul e no Mercosul, tendo a amenização das assimetrias e desenvolvimento social como prioridade. Tais contribuições foram eficazes, uma vez que é perceptível a evolução do bloco, ainda que se tenha muito a desenvolver.

### **3 INSTRUMENTOS PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL**

Os processos de integração regional, nos quais há países em desenvolvimento como membros, normalmente apresentam assimetrias, uma vez que o subdesenvolvimento possui diferentes níveis em cada país. As disparidades encontradas nestes processos, geralmente são referentes a fatores econômicos, como distribuição de renda, e conseqüentemente, fatores sociais, como nível de condição social da população. A integração regional, como estratégia para obter-se crescimento econômico, no entanto, pode aumentar as desigualdades entre países, caso não existam políticas voltadas ao desenvolvimento compartilhado e à coesão econômica e social.

Na América do Sul os países são bastante assimétricos entre si, sendo estas diferenças desde demográficas ou até quanto à extensão territorial. Entretanto, são as questões econômicas e de desenvolvimento social que são elencadas como maiores desafios à integração regional. No Mercosul, Argentina e, principalmente, o Brasil representam a maior parcela em termos de território, população e economia, o que dificulta o processo de aprimoramento do bloco e gera insatisfações por parte dos sócios menores, Paraguai e Uruguai. Assim, a criação de políticas regionais focadas no combate às assimetrias e que fomentem o desenvolvimento no âmbito do Mercosul, são imprescindíveis para haver o fortalecimento do bloco.

Ao contrário do que acontece com as economias desenvolvidas, as diferenças interregionais das infraestruturas econômicas e sociais são maiores e, de uma forma geral, as economias de aglomeração serão, provavelmente, mais importantes nos países subdesenvolvidos da América Latina. Por isso, a afirmação tantas vezes feita de que a abolição de barreiras aduaneiras agravará as desigualdades regionais e poderá também impedir o desenvolvimento das regiões atrasadas pode ter alguma validade no caso da América Latina. Assim, as políticas de desenvolvimento regional terão especial importância nesta área (BALASSA, 1961, p. 307 apud COSTA; FERREIRA, 2013, p. 49).

As disparidades econômicas são verificáveis pelo PIB de cada Estado-membro do Mercosul, sendo que em 2010, o PIB no Brasil atingiu 2,1 trilhões de dólares, o da Argentina 370 bilhões de dólares, o do Uruguai 40 bilhões de dólares e o do Paraguai 18 bilhões de dólares (TESSARI, 2012). No que concerne às assimetrias referentes ao desenvolvimento social, o Brasil, embora mais bem posicionado em outros aspectos, não apresenta bons níveis em IDH, onde são calculadas uma média a partir de dados estatísticos em expectativa de vida, educação e PIB. Conforme a tabela abaixo, referente ao ano de 2010, o Brasil encontra-se em terceiro lugar, entre os países-membros do Mercosul, e em septuagésimo terceiro entre cento e sessenta e nove países analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Tabela 1:

Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 – países do Mercosul

| <b>Países</b>    | <b>IDH – 2010</b> | <b>Posição geral, entre 169 Estados analisados pelo PNUD</b> |
|------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>Argentina</b> | 0.775             | 46º                                                          |
| <b>Uruguai</b>   | 0.765             | 52º                                                          |
| <b>Brasil</b>    | 0.699             | 73º                                                          |
| <b>Paraguai</b>  | 0.640             | 96º                                                          |

Fonte: PNUD. Elaboração nossa.

Deste modo, o tratamento das assimetrias no âmbito do Mercosul se faz necessário, não só em função dos países de economias menores, mas também com relação ao país pagador – o Brasil, neste caso – uma vez que as disparidades são fatores intrínsecos aos países em desenvolvimento. Conforme exposto no capítulo anterior, a atuação de governos comprometidos com políticas regionais, como foi o

caso de Lula, no Brasil e de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner, na Argentina, são importantes para o combate às assimetrias, visto que a criação de órgãos institucionais voltados para o desenvolvimento equiparado fomentam a competitividade e o crescimento das economias do bloco.

As políticas externas do Brasil e da Argentina, com projetos integracionistas para a América do Sul e, sobretudo para o Mercosul, possibilitaram a instituição de órgãos como o FOCEM para amenizar os desníveis entre os países-membros do Mercosul, e a retomada e crescimento da IIRSA, que abrange a todos os países da América do Sul, a com exceção da Guiana Francesa, para suprir as assimetrias de cunho infraestrutural. O investimento em infraestrutura é indispensável para o desenvolvimento do subcontinente sul-americano, uma vez que, segundo Friedrich List, com a oferta de infraestrutura adequada, é possível alcançar uma melhor distribuição da atividade econômica e, desse modo, da população no território, tendo melhor proveito dos recursos naturais e integrando mercados (LIST, 1841 apud COUTO, 2013, p. 147).

Sendo que “o sistema capitalista historicamente produz desigualdades, verificáveis no espaço-tempo” (WALLERSTEIN, 1985 apud COSTA; FERREIRA, 2013), é importante que na América do Sul, onde a maioria dos países estão em posição de marginalidade perante o sistema internacional, criem-se instrumentos como o IIRSA e como o FOCEM – apesar deste compreender apenas ao Mercosul – para que os países sul-americanos cresçam economicamente e se insiram no sistema econômico mundial. Deste modo, neste capítulo serão apresentados e analisados dois instrumentos específicos para a redução das assimetrias, o FOCEM e a IIRSA, seus objetivos e abrangências, além do impacto que tais mecanismos exerceram, positivamente, ou não, nos países do Mercosul.

### **3.1 Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)**

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul, o FOCEM, criado em 2004, representa a principal iniciativa voltada ao combate às assimetrias na América do Sul, embora sua abrangência seja apenas os quatro países-membros do bloco e um marco quanto à abordagem social do Mercosul. O Fundo destina-se primordialmente à redução dos desníveis

estruturais, mas também tem por finalidade o aperfeiçoamento institucional da integração. Questões relativas à infraestrutura também estão no campo de alcance do FOCEM, assim como impulsionar a produtividade econômica dos países menores.

Os processos de integração regional, em sua maioria, são planeados aos moldes da União Europeia, a integração mais completa do mundo. O estabelecimento de um órgão como o FOCEM no âmbito do Mercosul, também foi inspirado por um instrumento parecido, implantado anteriormente na UE. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi instituído em 1972, mas passou a atuar em 1975, quando a União Europeia ainda era denominada Comunidade Econômica Europeia. O FEDER tem como objetivos diminuir as diferenças regionais na questão de nível de desenvolvimento econômico, fomentando o crescimento equilibrado e sustentável das atividades econômicas entre os Estados integrantes da UE.

O FEDER foi criado, principalmente, para suprir as demandas em infraestrutura, sendo os recursos oriundos deste uma espécie de compensação financeira, cuja distribuição aos países-membros era realizada conforme cada plano nacional de desenvolvimento. A preocupação da União Europeia com as assimetrias era perceptível, haja vista as frequentes reformas nos fundos estruturais a fim de aprimorá-los e para que não seja exercida pressão por parte de qualquer Estado-parte (TESSARI, 2012).

O Mercosul, quando foi criado com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, não continha muita abrangência quanto as diferenças entre os membros, constando apenas que estas eram reconhecidas. O FOCEM, ao ser criado mais de uma década mais tarde, tenta suprir tais questões em um momento mais propício do bloco, cuja abordagem social havia sido inaugurada. Assim, o Fundo compromete-se com a dinâmica social do bloco, dando suporte aos desníveis estruturais dos países-membros. O anseio de aprofundar o processo de integração do Mercosul, para que a médio ou longo prazo atinja-se o patamar de Mercado Comum, passa pela necessidade de corrigir as assimetrias para que todos os países do bloco sejam contemplados pelo crescimento econômico e desenvolvimento social. Os objetivos do Fundo são voltados para estes fins, direcionando o bloco para formas mais profundas e coordenadas de integração. Estes objetivos são:

Financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, fomentar a coesão social, principalmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, CMC/DEC 45.04, art. 1).

Os recursos provenientes do Fundo para financiar projetos são oriundos dos próprios países-membros. Tais contribuições, que são de acordo com o PIB de cada Estado, não são reembolsáveis, caracterizando-as como doações. O montante anual a ser alcançado pelo Fundo é de cem milhões de dólares, composto pelos investimentos dos países-membros para financiamento de projetos apresentados ao Fundo. Além disto, o Fundo recebe financiamentos de países terceiros e de organizações internacionais. Já a distribuição dos recursos aos países beneficia os sócios menores, assim sendo, aqueles países que doaram mais, recebem menos.

A Tabela 2, representada a seguir, demonstra as porcentagens das contribuições anuais de cada país-membro destinadas ao Fundo para formar a cota total de cem milhões de dólares, e a porcentagem que é recebida por cada país para o financiamento de projetos, de acordo com o regulamento do FOCEM. O Brasil, atuando como *paymaster*, é o país que contribui com a maior porcentagem, seguido da Argentina. Paraguai e Uruguai são os grandes beneficiários do Fundo, recebendo a maior porcentagem dos recursos.

Tabela 2:  
Porcentagens referentes às contribuições anuais de recursos ao FOCEM e referentes ao recebimento de recursos, para cada Estado-membro

| <b>Países</b>    | <b>Contribuições de recursos ao Fundo (%)</b> | <b>Distribuições dos recursos a ser recebido para financiamento de projetos (%)</b> |
|------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Argentina</b> | 27                                            | 10                                                                                  |
| <b>Brasil</b>    | 70                                            | 10                                                                                  |
| <b>Paraguai</b>  | 1                                             | 48                                                                                  |
| <b>Uruguai</b>   | 2                                             | 32                                                                                  |

Fonte: FOCEM, CMC/DEC 18.05. Elaboração nossa.

De acordo com o Decreto nº 18/05 do Conselho Mercado Comum, o FOCEM é executado a partir de quatro programas, cada qual focado em um aspecto de

abrangência do Fundo – I Programa de Convergência Estrutural; II Programa de Desenvolvimento da Competitividade; III Programa de Coesão Social; e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Cada programa tem seus objetivos específicos e funcionam como uma setorização dos objetivos gerais do FOCEM, o que otimiza a funcionalidade do Fundo.

O Programa de Convergência Estrutural promove o desenvolvimento das economias menores e de regiões menos favorecidas, além de aprimorar os sistemas de integração fronteiriça. O segundo programa do Fundo, para o Desenvolvimento da Competitividade, impulsiona o aumento da competitividade, favorecendo o comércio intrabloco e os aspectos produtivos dos países-membros, assim como o fomento à pesquisa e desenvolvimento de novos processos produtivos. Programa III, para a Coesão Social, contribui para o desenvolvimento social, principalmente para regiões de fronteira, a fim de promover a redução da pobreza e do desemprego. Por fim, ao quarto programa do Fundo, para o Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração, cabe aprimorar a estrutura institucional do Mercosul, para haver o desenvolvimento da integração no bloco (MERCOSUR / CMC / DEC. Nº 18/05).

Os projetos que o FOCEM financia devem atender a uma série de requisitos para serem aprovados. Estes projetos devem corresponder aos aspectos de algum dos quatro programas do Fundo e então devem ser apresentados pelo país-membro à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), na presença dos representantes dos outros países-membros. Além disto, os projetos devem ser apresentados pelo setor público de um ou mais Estado-parte. Um dos critérios de elegibilidade para um projeto ser aprovado é não haver a substituição de outros projetos já em andamento por um projeto a ser financiado pelo Fundo, ou a substituição de gastos estruturais públicos oriundos do país-membro. Os projetos ainda devem ter gastos de pelo menos quinhentos mil dólares – com a exceção daqueles projetos vinculados ao Programa IV – e ser apresentada toda a documentação exigida (MERCOSUR / CMC / DEC. Nº 24.05).

O projeto é avaliado inicialmente pela Unidade Técnica Nacional do FOCEM (UTNF), no caso do Brasil, este passo corresponde à apresentação para a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O projeto, após passar pela UTNF, é encaminhado para a CRPM que irá avaliar o projeto e analisar se o mesmo

apresenta alguns aspectos, tais como: a consistência dos cálculos de custo; o melhor uso dos recursos; a viabilidade técnica e financeira; e a sustentabilidade ambiental e socioeconômica. Após este procedimento e se a CRPM considerou o projeto de forma favorável, o projeto é enviado para a Unidade Técnica do FOCEM da Secretaria do Mercosul (UTF/SM) para ser avaliado por esta e por especialistas representantes dos países-membros. Por fim, após o projeto ser avaliado positivamente, é encaminhado ao Grupo Mercado Comum, se este considerá-lo favorável, o projeto é enviado para o Conselho do Mercado Comum, que estabelece a decisão final, sendo o resultado da deliberação, quando aprovado, divulgado em formato de Decisão (MERCOSUR / CMC / DEC. Nº 24.05).

Os projetos paraguaios contemplados por financiamentos do FOCEM correspondem principalmente ao setor elétrico, de saneamento básico e pavimentação rodoviária, sendo o maior projeto aprovado o referente à construção de linhas de transmissão de Itaipu até a região de Assunção, um projeto binacional, realizado juntamente ao Brasil. Este projeto beneficia o Paraguai aumentando o potencial de consumo de energia elétrica do país (COUTO, 2013). A maioria dos projetos a serem financiados pelo FOCEM tem caráter binacional ou plurinacional, o que estimula a integração e facilita a aprovação pelo Fundo. No entanto, o Paraguai é o que apresenta mais projetos aprovados, demonstrando que o Fundo está sendo utilizado conforme foi idealizado, com a finalidade de beneficiar os países de economias menores.

Os projetos financiados pelo FOCEM referentes ao Uruguai, em sua maioria, são benefícios para a infraestrutura do país, sendo o principal deles também em conjunto com o Brasil, a construção de uma linha de transmissão entre Brasil e Uruguai que compreende a integração energética entre os países. Contudo, os projetos uruguayos também são voltados para o âmbito social, principalmente para as regiões de fronteira, para o desenvolvimento de tais regiões com relação à habitação, produtividade e saúde (COUTO, 2013).

A Argentina é o país que menos possui projetos no FOCEM, sendo os poucos existentes relacionados à integração energética, com a construção de linhas de transmissão, à educação, para aperfeiçoamento de prédios educacionais, e ao fomento à competitividade, para o estímulo à exportação de empresas argentinas de bens de capital (COUTO, 2013). A Argentina, um dos países que mais demandava a criação de um instrumento como o FOCEM no âmbito do Mercosul, possui menos

projetos financiados pelo Fundo, o que pode ser entendido como que o discurso argentino para a correção das assimetrias corresponde a preocupação deste país com os sócios menores do bloco para dismantelar a posição de marginalidade dos mesmos.

O Brasil possui seis projetos com financiamento do FOCEM, sendo eles: o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa, executada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); a implantação da Biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados; a construção da Linha de Transmissão de 500 kV Itaipu-Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes e ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu; a ampliação do Sistema de Saneamento de Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul; o Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul; e a Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás, estes dois últimos executados pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO).

No entanto, algumas deficiências são perceptíveis quanto ao funcionamento do FOCEM, que podem comprometer ou impedir a sua eficiência. Primeiramente, deve-se ter extremo cuidado para que os projetos aprovados não sejam vinculados a interesses especificamente internos, o que não corresponde aos objetivos do Fundo. Os projetos devem manter-se coerentes com os objetivos fundamentais do Fundo, a redução das assimetrias. Sendo Uruguai e Paraguai os países que mais necessitam do auxílio do Fundo, são estes que a maioria dos projetos devem beneficiar. Com relação aos projetos dos quais o Brasil participa, por ser o país em situação melhor economicamente, seus projetos devem acarretar benefícios aos países vizinhos igualmente, sendo implantados em áreas de fronteira, por exemplo. O Brasil, por ter extensão territorial continental, possui acúmulo de capital em determinadas regiões, gerando grandes desequilíbrios internos. Assim, os projetos do Fundo correspondentes ao Brasil devem também inserir-se nas regiões brasileiras mais carentes de desenvolvimento, como o Norte e o Nordeste.

Outro fator importante que deve ser aprimorado no FOCEM tem relação ao seu orçamento anual. Os recursos, conforme exposto anteriormente, são provenientes dos próprios países do Mercosul e são distribuídos de maneira que os países menores economicamente sejam os grandes beneficiados. Sendo assim, aumentar a meta orçamentária anual, que corresponde a cem milhões de dólares,

poderia estimular propostas de projetos de maior magnitude e, então, aprimorar a funcionalidade do Fundo e ainda adquirir maior notoriedade, afirmando sua legitimidade.

Os projetos financiados pelo FOCEM, em sua maioria, contemplam mais de um país, o que eleva a funcionalidade do Fundo, reafirma o compromisso de coletividade do bloco e impulsiona o fortalecimento da integração. A atuação do Brasil como país pagador e promotor de projetos que vinculam outros países-membros reafirma a conduta do governo Lula para o desenvolvimento do Mercosul e redução das assimetrias. A preocupação da Argentina com os desníveis econômicos entre os membros do Mercosul – tópico que era sempre exposto durante os discursos de Néstor Kirchner e principalmente, de Cristina Kirchner – possibilitou a criação do FOCEM como um instrumento para suprir as necessidades socioeconômicas e infraestruturais, frequentes em Estados em desenvolvimento, dos países do Mercosul. O FOCEM precisa ser aprimorado, claramente, porém a quantidade de projetos em execução em poucos anos de existência demonstra o grande potencial do Fundo em termos de desenvolvimento regional.

### **3.2 Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)**

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, a IIRSA, foi criada em 2000, durante a Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília. Os doze<sup>14</sup> presidentes sul-americanos presentes acordaram sobre um planejamento para integrar e coordenar a infraestrutura, viabilizando investimentos conjuntos. A IIRSA é um instrumento para amenizar as assimetrias assim como o FOCEM, no entanto, foca-se na infraestrutura e a sua área de abrangência é todo o subcontinente sul-americano – com a exceção da Guiana Francesa. O desenvolvimento regional na América do Sul deve contar, imprescindivelmente, com

---

<sup>14</sup> Os presidentes que participaram da Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano 2000, foram: Fernando Henrique Cardoso, do Brasil; Fernando De La Rúa, da Argentina; Hugo Bánzer Suárez, da Bolívia; Ricardo Lagos Escobar, do Chile; Andrés Pastrana Arango, da Colômbia; Gustavo Noboa, do Equador; Bharrat Jagdeo, da Guiana; Luis González Macchi, do Paraguai; Alberto Fujimori, do Peru; Runaldo Venetiaan, do Suriname; Jorge Ibañez, do Uruguai; e Hugo Chávez, da Venezuela.

uma infraestrutura física que dê suporte, deste modo a IIRSA e o seu fortalecimento são pontos cruciais para o crescimento conjunto dos países sul-americanos e devem ser fomentados pelos governos.

O início do século XXI marca um novo momento na América Latina, conforme exposto em capítulos anteriores, onde retoma-se para os Estados a condução ao desenvolvimento. Desta forma, os governos passaram a ver a integração regional como uma estratégia, além de crescimento econômico, também de desenvolvimento social. A busca por formas mais profundas de integração regional passa, necessariamente, pela integração física. Deste modo, na América do Sul, a criação da IIRSA, como uma forma de integração regional para a infraestrutura, fomentou a busca ao desenvolvimento da infraestrutura regional, possibilitando aos governos a obtenção de financiamentos para projetos nos setores de transporte, energia elétrica e telecomunicações. Os objetivos gerais da IIRSA podem ser identificados no Comunicado de Brasília, o documento firmado durante a Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000, conforme o trecho a seguir:

Os Presidentes consideraram prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional. Pelo seu vulto, o financiamento dos projetos de infraestrutura de integração deverá ser compartilhado pelos governos, pelo setor privado e pelas instituições financeiras multilaterais, entre as quais se destacam o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata e o Banco Mundial. Os Presidentes assinalaram, em especial, a importância de regras que favoreçam o acesso dos países sul-americanos a financiamentos de longo prazo e com taxas de juros adequadas, por parte das instituições financeiras internacionais, para projetos de infraestrutura. Ressaltaram, ademais, a necessidade de identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infraestrutura, de modo a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis, a exemplo do Fundo Latino-Americano de Reservas (Comunicado de Brasília, 2000).

A atuação da IIRSA se dá conforme o estipulado em seu Plano de Ação, no qual está contido as suas ações básicas, sendo elas: projetar uma visão mais abrangente de infraestrutura; enquadrar os projetos em um planejamento estratégico, com base na identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regional; modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais que conduzem o uso da infraestrutura; harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; valorizar a dimensão ambiental e

social dos projetos; melhorar a qualidade de vida e as oportunidades para a população local dos eixos de integração regional; incorporar mecanismos de participação e consulta; desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, a execução e a gestão de projetos; e estruturar esquemas financeiros adaptados aos riscos específicos de cada projeto (IIRSA, 2000).

Assim, a IIRSA promove o crescimento econômico com base no fortalecimento e desenvolvimento da infraestrutura regional, por meio de diretrizes que, entre outros fatores, prometem adquirir um viés de sustentabilidade nos projetos, uma vez que há a preocupação ambiental nos mesmos. O compromisso com a esfera social da integração regional também é notado nos projetos oriundos da IIRSA, onde apesar de o foco ser a construção de uma infraestrutura regional sustentável, há a responsabilidade com as populações que vivem nos locais onde há execução de projetos e, sobretudo, demonstra-se a preocupação em melhorar a qualidade de vida destas populações.

Os projetos provenientes da IIRSA em geral são de alcance internacional, sendo setorizados para serem executados por eixos de integração e desenvolvimento. Os eixos são separados conforme a proximidade, para facilitar as ações dos projetos, suprir as necessidades locais e para o bom aproveitamento dos recursos, são eles: Eixo Andino, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia; Eixo de Capricórnio, norte do Chile e da Argentina, o Paraguai e o sul do Brasil; Eixo do Amazonas, Colômbia, Peru, Equador e Brasil; Eixo do Sul, sul do Chile e sul da Argentina; Eixo Interoceânico Central, sudeste brasileiro, Paraguai, Bolívia, norte do Chile e sul do Peru; Eixo Mercosul-Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Chile; Eixo Peru, Bolívia e Brasil; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, sul e sudoeste do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina; Eixo Escudo das Guianas, Venezuela, Guiana, Suriname e extremo norte do Brasil; e o Eixo Andino do Sul, região andina da fronteira entre Chile e Argentina (IIRSA, 2000).

A IIRSA foi criada por iniciativa do então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No entanto, é durante o governo Lula que há uma retomada da integração por meio da IIRSA, possibilitada pela atuação da política externa que priorizava o fortalecimento da integração na América do Sul. É a partir deste momento que o desenvolvimento nacional também vincula-se ao desenvolvimento sul-americano e então medidas

para fomentar a integração física por meio da infraestrutura são adotadas e tem a IIRSA como principal meio.

Conforme Jacomo; Oliveira (2011), a consolidação da IIRSA foi devido à orientação de política externa do governo Lula, no sentido em que este buscava um viés político para aprofundar a integração sul-americana, uma vez que a integração da infraestrutura é considerada a base para então partir para formas mais profundas de integração, tais como a UNASUL. Além disso, ainda havia a estratégia de que ao fortalecer a integração da infraestrutura regional sul-americana, reduziria a vulnerabilidade da região, possibilitando a ampliação dos mercados regionais, aumentando, assim, a margem de manobra nas negociações internacionais. Nesta questão, o Brasil é beneficiado, pois ao impulsionar a questão infraestrutural da integração, o país aumenta sua influência na região e seu prestígio político perante o sistema internacional.

Da mesma maneira que o FOCEM, a IIRSA contém certas lacunas que devem ser ajustadas. Entre elas, pode-se citar a ausência de divulgação quanto ao impacto ambiental dos projetos financiados pela IIRSA, o que pode gerar preocupações por parte de entidades ambientalistas. Ainda neste aspecto, deve haver maior fiscalização quanto aos efeitos ambientais e os riscos provocados pelas construções das obras vinculadas à IIRSA, a fim de reafirmar o compromisso com a sustentabilidade ambiental que é prometido no processo de avaliação dos projetos. Sendo a construção de usinas hidrelétricas os projetos mais importantes financiados via IIRSA, estudos para verificar os impactos ambientais nestas obras de tamanha envergadura devem ser realizados antes da aprovação destes projetos. Desta maneira, o interesse econômico deve estar atrelado aos fatores socioambientais e não sobressair-se a este durante a concepção dos projetos de infraestrutura referentes à IIRSA.

Além disso, o interesse de grandes empresas empreiteiras instaladas no Brasil, que atuam como prestadoras de serviços, e a ação de entidades financeiras internacionais no âmbito da IIRSA demonstram certa incoerência com relação ao que está estabelecido em seu Plano de Ação e nos discursos pró-integração da infraestrutura. Neste caso, há a ausência de transparência quanto aos ganhos destas empresas e também quanto aos danos ambientais que elas causam (BIAZZI COUTO, 2008). Deste modo, a IIRSA carece de uma maior fiscalização no que diz

respeito à atuação destas empresas prestadoras de serviços para que as prováveis irregularidades sejam denunciadas.

A IIRSA pode não ser um grande atrativo para outros Estados sul-americanos, de modo que os ganhos conjuntos podem relativamente favorecer mais alguns países, do que outros. A liderança brasileira na questão IIRSA é evidente, fato que pode ocasionar certas desconfianças aos outros países – como os interesses brasileiros se sobressaírem ao discurso de estímulo à integração da infraestrutura regional, por exemplo. No entanto, deve-se levar em consideração que o desenvolvimento da infraestrutura é necessário e o investimento via IIRSA é o caminho para a obtenção de obras possíveis e necessárias para o desenvolvimento econômico da América do Sul (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003).

Entretanto, a integração física por meio da IIRSA é de grande importância aos países sul-americanos, uma vez que sozinhos, os Estados não teriam condições econômicas para empreender a maioria dos projetos. A atuação do governo brasileiro para a consolidação da IIRSA coincide com a diretriz de política externa voltada ao desenvolvimento regional para haver desenvolvimento nacional, e se faz eficiente, uma vez que o próprio país integra grande parte dos projetos a serem financiados. Somado a isso, o governo brasileiro – por meio do BNDES – é um dos principais financiadores dos projetos da IIRSA. Conforme Couto (2013), a partir de 2003 os recursos oriundos do BNDES para o desenvolvimento da infraestrutura da América do Sul cresceram de maneira expressiva, sendo este um instrumento indispensável para a integração física sul-americana.

Segundo Quintanar; López (2003), a integração via IIRSA – diferentemente do que ocorrera nos processos de integração da década 1990, com fins estritamente comerciais – sobrepõe a integração física à integração econômica, visando estabelecer bases para consolidar o comércio regional, aumentando a competitividade na região e, desta maneira, buscando a autonomia e o desenvolvimento regional. Para os países do Mercosul, a IIRSA é interessante pois, entre outros fatores, há o interesse de estabelecer relações comerciais com países como China e Japão, o que poderia ser facilitado ao conectar os produtores do Oceano Atlântico aos portos do Oceano Pacífico. Ainda, os autores relatam que a América do Sul possui um grande potencial energético e, ao integrar os mercados energéticos sul-americanos, a região atingiria um patamar privilegiado de autossustentação e ainda poderia abastecer parte das necessidades do mundo. O

setor energético, então, por meio da IIRSA, representa fator indispensável ao desenvolvimento da infraestrutura sul-americana, livrando a região de influência e dependência externas, e, por isso, deve ser priorizado.

Assim, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana é uma ferramenta para promover o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul, onde por meio de financiamentos, busca-se a integração física no subcontinente. Os projetos de infraestrutura provenientes da IIRSA representam o fortalecimento da integração sul-americana, uma vez que, por meio de eixos de integração e desenvolvimento, há o envolvimento ou o benefício de mais de um país em cada projeto. A IIRSA, então, pode ser considerada um instrumento para fomentar o combate às assimetrias, neste caso abrangendo toda a América do Sul, com grande potencial para dar suporte aos desequilíbrios estruturais que impedem o desenvolvimento regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início do século XXI – ressalta-se aqui o período que compreende 2003 a 2010 – teve grande importância ao Mercosul como processo de integração, de bloco econômico regional enfraquecido ao final da década de 1990, para a retomada da estratégia econômica, com inúmeros novos acordos e parceiros comerciais, contribuindo para o aquecimento da economia de cada país-membro. Na América Latina, como um todo, o início do século representou mudanças, inicialmente, com a recuperação das crises econômicas e políticas que assolaram a maioria dos países latino-americanos, reflexos da imposição do neoliberalismo. Além disso, a ascensão de governos que buscaram recuperar a autonomia e o desenvolvimento, em um momento pós-crise, viabilizou a relativa recuperação dos Estados latino-americanos.

O Brasil e a Argentina, cujas relações históricas foram marcadas por rivalidade e constantes afastamentos e aproximações, no início dos anos 2000 reafirmam-se o compromisso bilateral e as relações de cooperação iniciadas na década de 1980 e fortalecidas desde então. O Brasil é o principal parceiro econômico da Argentina, assim como o Brasil tem a Argentina como parceiro estratégico. Estas relações foram robustecidas desde que Lula e Néstor Kirchner iniciaram seus mandatos, e continuaram também durante o governo de Cristina Kirchner. A aliança entre Brasil e Argentina possibilitou a criação do Mercosul, no início da década de 1990 e, da mesma maneira, no início do século XXI, os dois países impulsionaram o fortalecimento da integração do bloco. A bem sucedida relação bilateral entre Brasil e Argentina é de grande importância ao Mercosul, sendo os maiores países do bloco, estes podem agir como promotores do avanço na integração.

Os governos brasileiro e argentino, entre 2003 e 2010, por meio da atuação de política externa voltada ao desenvolvimento da integração na América do Sul como extensão da estratégia de desenvolvimento nacional, fomentaram o fortalecimento e ampliação do Mercosul. Ao buscar uma integração de maior amplitude e de forma mais aprofundada na América Latina, o aprimoramento do Mercosul serve como parâmetro para uma integração mais abrangente, incorporando a todos os países latino-americanos. No início dos anos 2000 é implantada a dimensão social no Mercosul, criam-se diversos órgãos voltados ao desenvolvimento social dos países-partes, demonstrando que o bloco tem potencial

para adquirir abordagens que não se limitam ao econômico e comercial. Tanto Lula, quanto Néstor Kirchner e Cristina Kirchner discursavam sobre a dimensão social do Mercosul para o aprimoramento da integração, também como parte da estratégia de livrar-se de influências e das dependências externas.

A redução das desigualdades sociais é imprescindível para o desenvolvimento dos países, inclusive para sair da posição de marginalidade na qual encontram-se a maioria dos países sul-americanos. A criação de órgãos voltados à promoção do desenvolvimento social, no âmbito do Mercosul, foi de grande importância aos países-membros e uma notável iniciativa. Porém, devem ser ampliados e as suas funcionalidades otimizadas, a fim de beneficiar cada vez mais as populações dos países-membros e, então, do restante da América do Sul.

As assimetrias nos países do Mercosul, referentes à extensão territorial, disponibilidade de recursos naturais, demografia, mas principalmente, as econômicas e de níveis de desenvolvimento, são elencadas como um dos principais fatores que impedem o desenvolvimento da integração regional. Neste trabalho, apresentamos dois instrumentos voltados à redução das desproporcionalidades no Mercosul e na América do Sul, o FOCEM e a IIRSA. Ambos são resultados de políticas regionais voltadas ao desenvolvimento compartilhado, embora cada um atue conforme seus próprios objetivos. As políticas para a redução das assimetrias são imprescindíveis para a integração entre países em desenvolvimento e tão díspares entre si. A condução destas, no entanto, cabe ao país que demonstra maior potencial econômico, como no caso da América do Sul, o Brasil.

A atuação do Brasil como país pagador não significa que este tem a responsabilidade de erguer economias tão enfraquecidas quanto as dos países sul-americanos, mesmo porque o próprio Brasil apresenta desigualdades internas, uma economia ainda emergente e inúmeros problemas sociais internos, mas dar suporte, ser o alicerce para que os países dissolvam a miséria e possam fazer crescer suas economias. Para o Brasil, é de grande importância que seus vizinhos não sejam países economicamente frágeis e vulneráveis às influências externas, além disso, trata-se de parceiros econômicos, auxiliar no estímulo ao desenvolvimento destes, é cultivar o próprio desenvolvimento nacional.

A América do Sul, uma região que já foi tão explorada pelas grandes potências e que, ainda no fim do século XX, passou pela imposição externa de um processo de abertura dos mercados e ondas de privatizações, que desencadearam

grandes crises econômicas e dependência externa, ainda se recupera dos efeitos de todas as ações externas. Este processo de recuperação requer tempo e políticas voltadas para desenvolvimento equilibrado. A integração regional aparenta ser a melhor estratégia para alcançar tais objetivos, uma vez que sozinhos os países sul-americanos talvez não atinjam os patamares desejados sem a influência das grandes potências e das entidades financeiras internacionais. Desta maneira, a opção pela integração regional parece ser a mais viável, a maneira mais eficiente de se garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

O FOCEM e a IIRSA, como instrumentos para a redução das assimetrias, podem dar suporte aos desníveis que impedem uma integração mais equilibrada e o desenvolvimento compartilhado. No entanto, ambos apresentam deficiências que precisam ser corrigidas para que suas funcionalidades sejam de fato efetivas. Contudo, tanto FOCEM, como IIRSA apresentam grande potencial, se utilizados de maneira coerente, pois tratam-se de iniciativas notáveis que, mesmo com poucos anos de execução, já apresentam bons resultados e demonstram ser relativamente eficazes como estratégia para a promoção do desenvolvimento regional.

Assim, conforme o exposto acima, confirma-se a hipótese de que as políticas para a redução das assimetrias entre os países-membros do Mercosul, a partir de iniciativas dos governos brasileiro e argentino, são eficazes para que a longo prazo atinja-se a coordenação econômica e social no bloco. Entretanto, isto apenas será viável se houver certos arranjos nas configurações dos instrumentos para a amenização das disparidades, o que compreende-se que pode ser articulado com o passar dos anos. Considerando que a integração regional não deve retroceder, mas buscar maneiras de superar os desafios e evoluir, aquela referente ao Mercosul apresenta potencial para encaminhar-se ao patamar de Mercado Comum mas, para tanto, é imprescindível que todos os governos envolvidos estejam comprometidos com o fortalecimento da integração e atuem com políticas para o desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: Estrutura Jurídico-Institucional**. Curitiba: Juruá, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva**. 2004. Disponível em: <<http://pralmeida.org>>. Acessado em: 09/07/2014

BANDEIRA, Luiz. **As políticas neoliberais e a crise na américa do sul**. Rev. Bras. Polít. Int. 45 (2): 135 – 146, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a07v45n2>>. Acessado em: 16/06/2014

\_\_\_\_\_. **Política Exterior do Brasil: De FHC a Lula**. In: Revista Espaço Acadêmico, n. 49, 2005.

BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. **Mercosul: Então e Agora**. 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24531/LCBRSR159MercosulEntaoeagoraRBCM.pdf>>. Acessado em: 20/06/2014

BERNAL-MEZA, Raúl. **Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur**. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 154 – 178, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a10.pdf>>. Acessado em: 08/06/2014

BIAZZI COUTO, Alessandro. **Integrar para entregar? A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul**. 2008. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/massa-38.pdf>>. Acessado em: 02/08/2014

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Situação dos projetos brasileiros ou com participação brasileira no FOCEM**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/focem/130325\\_planilha\\_projetos\\_FOCEM.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/focem/130325_planilha_projetos_FOCEM.pdf)>. Acessado em: 26/07/2014

BRESSAN, Regiane. **O desafio democrático para a integração latino-americana**. 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a38.pdf>>. Acessado em: 09/06/2014

BRUM, Argemiro; PETRY, Débora; ZINGLER, Karine. **A Ampliação do Mercosul e as Negociações Bilaterais com a União Europeia**. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

CAMARGO, Sonia. **Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?** Lua Nova, São Paulo, 57 – 90, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n68/a03n68.pdf>>. Acessado em: 20/06/2014

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”.** Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <[http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A\\_integracao\\_brasil\\_argentina2.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A_integracao_brasil_argentina2.pdf)>. Acessado em: 10/10/2013.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo. **Os Processos de Integração Econômica Regional da União Européia e do Mercosul: breve abordagem histórico-evolutiva.** Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11160>>. Acessado em: 30/05/2014

CASTRO, Augusto. **Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul: Bases para uma política de cooperação.** Brasília, 2011. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos\\_de\\_Developolvimento\\_e\\_a\\_Integracao\\_da\\_America\\_do\\_Sul\\_Os.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos_de_Developolvimento_e_a_Integracao_da_America_do_Sul_Os.pdf)>. Acessado em: 14/07/2014

COMBA, Andrea. **Da ALALC à ALADI.** Revista de Informação Legislativa, v. 21, n. 81, p. 33 – 46, jan./mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185420>>. Acessado em: 02/06/2014

COMUNICADO DE BRASÍLIA. **Reunião de Presidentes da América do Sul.** 2000. Disponível em: <<http://www.oei.es/oeivirt/cimeira1.htm>>. Acessado em: 27/07/2014

COSTA, Rogério Santos; FERREIRA, Paulo Roberto. **O Desenvolvimento Regional na Estratégia da Política Externa do Governo Lula para a Integração da América do Sul.** In: Desenvolvimento em Questão, editora Unijuí, n. 24, set./dez. 2013, p. 41 – 73. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/File/765/2506>>. Acessado em: 21/01/2014

COUTO, Leandro. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: Caminhos e Descaminhos da Aproximação Regional na América do Sul.** Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina F. **Palabras de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en reunión del MERCOSUR realizada en Montevideo, República Oriental del Uruguay.** 2007. Disponível em: <<http://www.casarosada.gov.ar/discursos/2946>>. Acessado em: 27/11/2013

FERREIRA, Paulo. **Avanços e Desafios da Integração Regional no Cone Sul: os Processos de Integração Social no MERCOSUL**. 2011. Disponível em: <<http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje33.pdf>>. Acessado em: 12/10/2013

FILGUEIRAS, Luiz. **Neoliberalismo e crise na América Latina: o caso do Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100723022522/filgueiras.pdf>>. Acessado em: 03/10/2013

**FOCEM / MERCOSUR / CMC / DEC 45.04**. 2004. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=c3d0d1d4cfc3d6cbd8c382cfc3d4dcd18294929393919492929691c6c7c5c19296978f94929296c1c7d5c1c8d1d0c6d1c5d1d0d8c7d4c9c7d0c5cbc3c7d5d6d4d7c5d6d7d4c3ce90d2c6c8c3062&x=17170b5&y=7575014>>. Acessado em: 27/11/2013

**FOCEM. Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=3159&i=2&id=reglamento>>. Acessado em: 08/07/2014

**FOCEM / MERCOSUR / CMC / DEC 18.05**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=institucional>>. Acessado em: 22/07/2014

**FOCEM. Relatório 2010**. 2010. Disponível em: <[http://efsur.org/portal/page/portal/efsur/documentos/auditorias/Fundo\\_Convergencia\\_Estrutural\\_Mercosul\\_Relatorio\\_Portu.pdf](http://efsur.org/portal/page/portal/efsur/documentos/auditorias/Fundo_Convergencia_Estrutural_Mercosul_Relatorio_Portu.pdf)>. Acessado em: 26/07/2014

GONÇALVES, Reinaldo. **Estratégias de Desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e Retrocesso**. 2009. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/estrategias\\_e\\_integracao\\_sep\\_versao\\_final\\_28\\_julho\\_2009.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/estrategias_e_integracao_sep_versao_final_28_julho_2009.pdf)>. Acessado em: 27/11/2013.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael. **A Política Externa dos Governos Kirchneristas (2003 - 2011): Do Modelo Próprio ao Mercosul**. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº2, 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1871/154>>. Acessado em: 03/07/2014

**IIRSA. Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur**. 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf)>. Acessado em: 27/07/2014

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli; OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira. **Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA**. 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2001, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 02/07/2014

KIRCHNER, Néstor. **Mensaje Presidencial del Dr. D. Néstor Carlos Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003**. 2003. Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/2003.pdf>>. Acessado em: 04/07/2014

LIMA, Maria Regina. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 48, n. 1. Brasília: IBRI, pp. 24 – 59. 2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso de posse - 1º mandato**. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acessado em: 08/02/2014

\_\_\_\_\_. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul – Córdoba, Argentina**. 2006.

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursosartigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-darepublica-federativa-do-brasil/39557329298-discurso-dopresidente-da-republica-luiz-inacio>>. Acessado em: 08/02/2014

MARIANO, Marcelo. **Mercosul: Criação, Problemas e Perspectivas**. 2006.

Disponível em: <<http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/Modulo1-versao-portugues.pdf>>. Acessado em: 09/06/2014

MARTINS, Carlos; CARCANHOLO, Marcelo. Origem e características do Mercosul: vulnerabilidade externa de suas principais economias e perspectivas de uma integração latino-americana soberana. In: MARTINS, Carlos; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mónica (Orgs.) **Globalização e Integração das Américas: Hegemonia e Contra-Hegemonia**. São Paulo: Loyola, 2005, p. 127 – 158.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado\\_de\\_asuncion\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4002/1/tratado_de_asuncion_pt.pdf)>. Acessado em: 10/10/2013

MERCOSUR. CMC/DEC. Nº 03/07. **Instituto Social do Mercosul**. Disponível em <[www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf](http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf)>. Acessado em: 10/10/2013

MOREIRA, Helena. **A cooperação internacional para as mudanças climáticas: Brasil, Índia e China**. Disponível em: <[http://citation.allacademic.com//meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/8/1/2/3/pages381234/p381234-1.php](http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/2/3/pages381234/p381234-1.php)>. Acessado em: 08/07/2014

NOGUEIRA, Joana. **A inflexão da política externa brasileira para o sul e o Fórum IBAS**. 2008. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20080710140105.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20080710140105.pdf)>. Acessado em: 08/07/2014

**PEAS**. 2012. Disponível em: <<http://ismercotur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>> Acessado em 13/02/2014

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Report 2010**. 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010>>. Acessado em: 24/07/2014

QUITANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. **O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina**. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf>>. Acessado em: 28/07/2014

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia; JESUS, Diogo. **A União Europeia e os Estudos de Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

ROCHA, Janes. **Crise mundial e seca marcam fim da forte expansão argentina**. 2009. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/609457/crise-mundial-e-seca-marcam-fim-da-forte-expansao-argentina>>. Acessado em: 14/07/2014

SANTOS, Theotonio. **O neoliberalismo como doutrina econômica**. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/theotonio.pdf>>. Acessado em: 06/06/2014

SILVA, Vera. **O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011)**. In: Meridiano 47 vol. 13, n. 129, jan.-fev. 2012, p. 17 – 27. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/6297/5149>>. Acessado em: 21/01/2014

SOUZA, André; OLIVEIRA, Ivan; GONÇALVES, Samo. **Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul**. 2010. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=503](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=503)>  
Acessado em: 10/10/2013

TESSARI, Gustavo. **Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM**. In: *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 115 – 138, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/issue/download/458/8>>. Acessado em: 22/01/2014

VADELL, Javier. **A Argentina de Kirchner**. 2005. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20050801094426.pdf?PHPSESSID=47ba5c0cba163f1afc4fbc00b07b1822](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050801094426.pdf?PHPSESSID=47ba5c0cba163f1afc4fbc00b07b1822)>. Acessado em: 20/01/2014

\_\_\_\_\_. **A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner**. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1), 2006, p. 194 – 214. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a11v49n1.pdf>>. Acessado em: 21/01/2014.

VEIGA; Pedro; RÍOS, Sandra. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. 2007. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI\\_L2776e\\_P\\_Oregionalismo\\_pos\\_liberal\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf)>. Acessado em 10/02/2014

VIZENTINI, Paulo. **De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995 - 2005)**. *Civitas*, v. 5, n. 2, p. 381 - 397, 2005