

# POSIÇÃO DO BRASIL NO MERCOSUL DURANTE O GOVERNO LULA: UMA ANÁLISE DO FOCEM

SILVA, Ubiratan Camargo<sup>1</sup>  
MÉLCHER, Leonardo<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho busca demonstrar o quanto foi importante a atuação do Brasil na inserção do FOCEM no Mercosul. É notável que o processo de inserção do Focem mostrou-se um tanto difícil, porém, após um longo período de negociações e discussões foi possível a conclusão do mesmo. Pode-se dizer que com o Focem já em funcionamento, os benefícios conquistados pelos países participantes, através do projeto, foram de grande valia em diversas áreas de interesse comum, tanto na econômica quanto na política. Para a elaboração do presente artigo utilizou-se de pesquisas em bibliografias, revistas, periódicos e sites oficiais. Em todos os momentos procurou-se dar clareza ao leitor sobre o tema e levantar questões críticas ao assunto. Percebe-se que o tema ainda está longe de ser esmiuçado ao máximo e que as contribuições trazidas pelo Focem não devem ser deixadas de lado, muito pelo contrário, deve-se ampliar a pesquisa e a publicação de trabalhos acadêmicos com o intuito de trazer sugestões de melhorias para o projeto e principalmente, para os países partes.

**Palavras chave:** Focem. Mercosul. Política.

## INTRODUÇÃO

No ano de 2000 os países participantes do Mercosul começaram um grande processo de transformação e tentativa de inserir-se no mundo globalizado. E foi nesse período que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai voltaram seus olhos para integração regional, ambos com mesmos objetivos: diminuir as assimetrias entre eles e aumentar a ajuda mútua. Foi justamente nesse contexto, no ano seguinte, que o FOCEM foi criado, pondo em prática a ideia de integração. Pode-se dizer que o governo brasileiro além de ser o grande proponente da criação do Focem, foi um grande contribuinte, senão o principal, para que as assimetrias fossem reduzidas intra-bloco e a integração política aumentasse.

Diante disso é que surge a problemática do presente artigo e busca-se responder o seguinte questionamento: Como o Focem contribuiu para revitalizar o bloco de acordo com os interesses do Governo Lula no Mercosul?

---

<sup>1</sup> Ubiratan Camargo da Silva, estudante de Bacharelado em Relações Internacionais do Grupo Uninter.

<sup>2</sup> Leonardo Mèlcher, Doutor em Ciência Política (UFPR, 2016).

Tal questionamento será respondido ao longo deste artigo com embasamento teórico de fontes confiáveis tais como: bibliografias, sites oficiais e artigos de grande peso no meio acadêmico que ajudarão a esclarecer algumas dúvidas que possam surgir durante o assunto abordado.

Já com o objetivo geral pretende-se: analisar a conduta e a atuação de revitalização do Mercosul no Governo Lula. Para facilitar o entendimento do objetivo geral fez-se necessário o auxílio dos objetivos específicos cujos tópicos são: conceituar Mercosul e descrever suas origens históricas; compreender a posição em que o Brasil se encontrava no período; apontar as mudanças propostas pelo Governo Lula para o Mercosul e relatar os avanços obtidos pelo Mercosul durante as presidências Pro Tempore do Governo Lula por meio do Focem.

O artigo encontra-se dividido com os seguintes tópicos: inicialmente há a introdução cujo objetivo é clarear as ideias e expor o que será apresentado durante o artigo, logo em seguida será feita uma breve exposição da criação e funcionamento do Mercosul, no tópico seguinte nos aprofundaremos no Focem enquanto estratégia de integração regional para o Brasil e por fim será apresentado as considerações finais que mostrará o quão importante foi a execução do presente artigo e as contribuições trazidas pelo mesmo.

### **Breve exposição da criação e funcionamento institucional do Mercosul**

A criação de blocos econômicos aproxima os países e alinha as agendas dos mesmos em diversas áreas de interesses recíprocos e os ajuda na inserção no mundo globalizado. Foi justamente com essa intenção, que depois de um longo período de afastamento e desconfianças, Argentina e Brasil se aproximam e desenvolveram um objetivo em comum que era o de criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), considerada a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, “com intuito de buscar uma melhor inserção no mundo globalizado.” (GOMES, 2015, p. 95).

Desde o final da década de 80, os países da América Latina, em pleno processo de redemocratização, procuraram meios para se reaproximarem e cooperarem entre si. Após Brasil e Argentina em 1986 darem início ao processo de integração, nos planos político, econômico e social, Uruguai e

Paraguai solicitaram a participação no processo. Já no ano de 1991 foi assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção que deu origem ao Mercosul.

Conforme ressalta Quintão (2010, p. 61), pelos termos do Tratado de Assunção:

Os países membros comprometiam-se a coordenar a adoção de políticas macroeconômicas e setoriais, envolvendo as de comércio exterior (agrícola, industrial, fiscal, monetária e cambial) e de capitais (de serviços alfandegários, transportes e comunicações). Era a forma de viabilizar a implementação de um programa de liberação de comércio e de assegurar as condições de concorrência entre os países membros.

Após quatro anos da Assinatura do Tratado de Assunção, veio a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, que deu a personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul no qual foi reconhecida a “competência do bloco para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais” (QUINTÃO, 2010, p.61). O Protocolo de Ouro Preto que deu a Personalidade Jurídica ao bloco, e segundo o mesmo, o Mercosul conta com os seguintes órgãos:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
- IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Sua estrutura institucional [...] está dividida em órgãos com capacidade decisória e órgão de caráter consultivo, além de uma secretaria técnica (GOMES, 2015, p.98). Já o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) são os órgãos decisórios que compõem a estrutura institucional do Mercosul.

**Figura 1 – Órgãos Decisórios do Mercosul**



Fonte: Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/institucional/organograma-mercotel/>>

### **Seção I**

#### **Do Conselho do Mercado Comum**

##### **Artigo 3**

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum.

##### **Artigo 4**

O Conselho do Mercado Comum será integrado pelos Ministros das Relações Exteriores; e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes.

##### **Artigo 5**

A Presidência do Conselho do Mercado Comum será exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses (Protocolo...,1994).

O órgão com capacidade decisória sobre as políticas a serem implementadas no bloco é o Conselho de Mercado Comum.

### **Seção II**

#### **Do Grupo Mercado Comum**

##### **Artigo 10**

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul.

### **Artigo 11**

O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores (Protocolo...,1994).

Há ainda a Comissão de Comércio do Mercosul que é o órgão responsável por executar as políticas que são decididas pelo Conselho do Mercado Comum e também exerce competência fiscalizatória.

### **Seção III**

#### **Da Comissão de Comércio do Mercosul**

### **Artigo 16**

À Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países.

### **Artigo 17**

A Comissão de Comércio do Mercosul será integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores.

### **Artigo 18**

A Comissão de Comércio do Mercosul reunir-se-á pelo menos uma vez por mês ou sempre que solicitado pelo Grupo Mercado Comum ou por qualquer dos Estados Partes (Protocolo...,1994).

Percebe-se que todos os Órgãos trabalham harmoniosamente como uma engrenagem, contribuindo para que não ocorram problemas durante uma tomada de decisão. Atrelado ao Conselho do Mercado Comum está a Presidência Pro Tempore que como menciona Mercosul (2018), refere-se:

À Presidência do Conselho do Mercado Comum, principal órgão decisório do bloco. O artigo 12 do Tratado de Assunção e o artigo 5 do Protocolo de Ouro Preto estabelecem que a Presidência do Conselho seja exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses. Cabe ao país que ocupa a Presidência *Pro Tempore* convocar reuniões do bloco e presidi-las, além de exercer a função de porta-voz nos foros internacionais de que participe o MERCOSUL.

Foi com a criação, pelo governo brasileiro, do Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul e da realização de seminário em janeiro de 1994 no Palácio Itamaraty no Rio de Janeiro que “ressaltou-se a necessidade de criar mecanismos de financiamento do processo de integração e de criação de instrumentos que garantam um desenvolvimento equilibrado entre os Estados Partes.”(SANTOS, 2011, p.108). Já no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, com a crise do modelo neoliberal de integração e a emergência de governos de esquerda na América do Sul, surgiram novos desafios para o Mercosul (ALEXANDRE, LEITE, 2007).

Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse no Brasil, prometendo priorizar “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” e revitalizar o Mercosul, entendido, acima de tudo, como um projeto político (ALEXANDRE, LEITE, 2007). Como menciona Neto (2014), o governo brasileiro, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, teve papel fundamental na institucionalização do diálogo multilateral e na ampliação de temas presentes na agenda regional, incluindo o das assimetrias.

Conforme Alexandre, Leite (2007), as duas Presidências *Pro Tempore* do Mercosul exercidas pelo Brasil durante o governo Lula avançaram propostas fundamentais para o desenvolvimento institucional do bloco, com destaque para a implementação do Parlamento do Mercosul e do Fundo para a Convergência Estrutural (Focem).

Percebe-se que nesse período, diferentemente do governo anterior, o governo Lula já no seu discurso de posse sinaliza aos demais países do Mercosul, que acabaria com as diferenças e assimetrias que perduraram por muitos anos. Acredita-se que os demais países do Mercosul não perderiam a oportunidade de reaproximarem-se do Brasil, tendo em vista o grande poder econômico e a grande influência do mesmo perante a outros países com grande influência no mercado mundial.

## **Focem enquanto estratégia de integração regional para o Brasil**

Antes mesmo de adentrar no assunto FOCEM, deve-se apontar o quão importante foi à atuação do Brasil durante o processo de implementação do projeto e o quanto o mesmo ajudou através do GANCEFI a, “identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados-Partes, em particular das economias menores”. (SANTOS, 2011, p.110). Como consta no Mercosul (2018), o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) destina-se a:

Financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

Santos (2011) ressalta que o FOCEM é constituído por contribuições anuais não reembolsáveis dos quatro Estados Partes no montante de US\$ 100 milhões. Sendo assim, o Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo. A Argentina é responsável pela integralização de 27% do montante; o Uruguai, pela contribuição de 2%; e o Paraguai, de 1% (MERCOSUL, 2018). Já as duas economias menores do MERCOSUL são as principais beneficiárias dos projetos aprovados pelo FOCEM. [...] O Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos e o Uruguai é contemplado com 32% do total, e Brasil e Argentina poderão contar, cada um, com 10% dos recursos do Fundo para financiar projetos e seus territórios (SANTOS, 2011, p.110).

De acordo com Focem (2018), os projetos devem ser desenvolvidos em algum dos seguintes Programas estabelecidos pela normativa:

- I- Convergência Estrutural
- II- Desenvolvimento da Competitividade
- III- Coesão Social
- IV- Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

**Figura 2 Carteira de projetos do Focem**

ESTADO DOS PROJETOS POR PROGRAMA	Nº	INFRA-ESTRUTURA	COMPE-TIVIDADE	COESÃO SOCIAL	FORTALE-CIMENTO INSTITUCIONAL
Em execução	37	18	10	8	1
Finalizados	6	2	1	-	3
	43	20	11	8	4
Elevados ao CMC	2	1	1	-	-
Em análise UTF	4	-	2	-	2
	6	1	3	0	2
Total Apresentados	49	21	14	8	6

Fonte: Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/focem-em-acao/>>

Até hoje, foram apresentados ao FOCEM um total de 49 projetos, dos quais 43 foram aprovados, com uma contribuição de mais de um bilhão de dólares em 10 anos de existência (FOCEM, 2018). O mesmo, tem contribuído para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários (MERCOSUL, 2018). Alguns desses projetos dos quais o Brasil tomou frente foram: “MERCOSUL livre da Febre Aftose-PAMA”, cujo objetivo segundo Mercosul (2018);

a) apoiar a erradicação da febre aftosa do âmbito do MERCOSUL e dos Estados Associados participantes e contribuir para a estruturação e o funcionamento de um sólido sistema de atendimento veterinário sub-regional que permita manter a condição epidemiológica atingida e, b) contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional para sua inserção no mercado internacional, bem como para o fortalecimento das estruturas sanitárias para a prevenção de outras doenças exóticas de similar impacto econômico.

Outro projeto financiado pelo Focem e de grande significância foi o “Reabilitação de Corredores Viários”, com o objetivo de “reduzir os tempos de viagens e dos custos de operação de veículos, e aumento do transporte de carga.” (FOCEM, 2018). Muitos outros projetos foram concretizados e de grande importância para as economias mais pobres do Mercosul. De certa forma, os projetos financiados pelo Focem proporcionaram grandes melhorias



nas áreas que é de sua competência e principalmente nas economias menores do Mercosul.

Pode-se dizer que o Brasil não é o maior beneficiado com os projetos financiados pelo Focem, muito pelo contrário, ele é o país que mais investe no mesmo, porém, o Focem foi o caminho pelo qual o governo Lula, conseguiu aproximar os países participantes do Mercosul, inserir-se no mundo globalizado e melhorar sua economia. Percebe-se que o governo Lula foi estratégico nesse aspecto, pois naquele período para um país ser inserido no mundo globalizado não era uma tarefa muito fácil.

É verídico que o Focem ajudou e muito todos os países do Mercosul, mas é possível dizer que Paraguai e Uruguai foram os maiores beneficiados com os projetos, diante disto, é notável que o interesse das maiores economias do Mercosul, Argentina e Brasil, era a inserção no mundo globalizado e o Focem foi o caminho pelo qual os mesmos ganharam esse espaço.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nota-se que durante um longo período, Brasil e Argentina permaneceram afastados tanto no meio político quanto no econômico. Esse afastamento prejudicou muito os países, devido à falta de cooperação e desconfiança mútua. Porém, devido a uma mudança de visão de ambas as partes, fez-se com que os países se aproximassem e cooperassem um com o outro. Foi a partir dessa aproximação que o Focem foi capaz de ser concretizado.

Não se pode deixar de mencionar a grande atitude do governo brasileiro em priorizar a cooperação dos países da América Latina. Devido a essa postura, países como o Paraguai pôde ser beneficiado com projetos financiados pelo Focem. Como menciona Santos (2011, p.112) "não se deve criar expectativas de que o Focem resolverá todos os problemas relacionados à carência de recursos necessários para implementação de projetos que resultem em maior integração econômica sub-regional", no entanto, se mais recursos fossem investidos no fundo, pode-se concluir que mais projetos poderiam ser efetivados e maior seria a cooperação dos países, tendo assim, uma significativa diminuição das assimetrias. Como exemplo disso pode-se

afirmar que o projeto de “Reabilitação de Corredores Viários” apresentado pelo Paraguai em 2007 foi a prova de que esse é o caminho certo para os países. É de grande valia acrescentar que o Focem enalteceu a imagem do Brasil perante aos demais países da Comunidade Global, fazendo com que muitos países voltassem seus olhos e atenção para o mesmo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, C. V. M.; LEITE, I. C. **O Primeiro Governo Lula e o Mercosul:** iniciativas intra e extra-regionais. Revista de economia heterodoxa nº 7 ano VI, 2007.

FOCEM. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

FOCEM. O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM (2005-2015). Unidade Técnica FOCEM – UTF. Secretaria do MERCOSUL, Janeiro 2016.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Direito da integração econômica.** Curitiba: InterSaberes, 2015.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

NETO, Walter Antonio Desiderá. **Brasil e novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 508 p. : il., mapas.

PROTÓCOLO adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, 17 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp>>. Acesso em 19 jul. 2018.

QUINTÃO, Aylê-Salassié Filgueiras. **Americanidade – Mercosul:** passaporte para a integração. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2010.

RODRÍGUEZ, Rodolfo H. **Mercosul:** um processo de integração. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/wcdsj/pdf/organizacao-9788575413982-01.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SANTOS, Rodrigo de Azeredo. **A criação do fundo de garantia do Mercosul: vantagens e proposta.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.