

ARTÍCULO ORIGINAL

# **DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL: ENFOQUE NA REALIDADE PARAGUAIA POR MEIO DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL**

## **DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR: ENFOQUE EN LA REALIDAD PARAGUAYA POR MEDIO DEL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR**

Giseli Aparecida de Oliveira\*

**Resumo:** O MERCOSUL teve início em 1991 como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região e ganhar espaço no cenário internacional. O processo de integração regional registrou avanços para além dos aspectos econômicos e passou a incluir debate e deliberações na área social. A partir de 2000 identifica-se o estabelecimento de uma agenda social para o MERCOSUL e a criação de mecanismos institucionais voltados para sua operacionalização. A agenda social do MERCOSUL pode ser compreendida como um conjunto de ações, programas e instituições que se constituem no âmbito da integração regional com o objetivo de redução das assimetrias e das desigualdades sociais nos países do bloco. Entre as medidas adotadas pelo Conselho do Mercado Comum – CMC, destacamos a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM. A pesquisa tem como objetivo verificar como está o andamento do FOCEM e destacar suas ações na realidade do Paraguai. Como objetivo geral buscamos descrever a instituição do FOCEM e seu processo de operacionalização. O estudo é de natureza descritiva e exploratória, com coleta de dados por meio da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. O trabalho apresenta uma análise do funcionamento do FOCEM no contexto da integração regional, apresentando os limites e possibilidades dessa instituição. O estudo revela o esforço do FOCEM em criar ações estratégicas com vista a garantir coesão social e reduzir assimetrias entre os Estados Partes, mas ainda apresenta-se com fatores reduzidos de institucionalidade e de apoio político.

**Palavras-chave:** integração regional, MERCOSUL, assimetrias, dimensão social, FOCEM.

**Resumen:** El MERCOSUR comenzó en 1991 como una estrategia política para elevar el comercio entre los países de la región y ganar espacio en el escenario internacional. El proceso de integración regional registró avances más allá de los aspectos económicos y pasó a incluir debate y deliberaciones en el área social. A partir de 2000 se identifica

---

\* Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil.  
Email: gigi84olive@hotmail.com  
Recibido: 02/05/2017. Aceptado: 10/07/2017.

el establecimiento de una agenda social para el MERCOSUR y la creación de mecanismos institucionales orientados a su operacionalización. La agenda social del MERCOSUR puede ser comprendida como un conjunto de acciones, programas e instituciones que se constituyen en el ámbito de la integración regional con el objetivo de reducción de las asimetrías y de las desigualdades sociales en los países del bloque. Entre las medidas adoptadas por el Consejo del Mercado Común - CMC, destacamos la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR - FOCEM. La investigación tiene como objetivo verificar cómo está el progreso del FOCEM y destacar sus acciones en la realidad de Paraguay. Como objetivo general buscamos describir la institución del FOCEM y su proceso de operacionalización. El estudio es de naturaleza descriptiva y exploratoria, con recolección de datos por medio de la investigación bibliográfica, documental y entrevistas semi estructuradas. El trabajo presenta un análisis del funcionamiento del FOCEM en el contexto de la integración regional, presentando los límites y posibilidades de esa institución. El estudio revela el esfuerzo del FOCEM en crear acciones estratégicas para garantizar la cohesión social y reducir las asimetrías entre los Estados Partes, pero todavía se presenta con factores reducidos de institucionalidad y de apoyo político.

**Palabras clave:** integración regional, MERCOSUR, asimetrías, dimensión social, FOCEM.

## I. Introdução

A integração regional do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, em 1991, formada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Estados membros iniciais – veio como uma forma estratégica e defensiva para melhorar o comércio na economia mundial e é concebida como uma ferramenta de desenvolvimento de um mercado interno ampliado e como instrumento de potencialização dos interesses dos países no âmbito internacional (Fier, 2008).

No MERCOSUL os temas sociais tiveram seus primeiros mecanismos institucionais a partir do Protocolo de Ouro Preto - 1994, em que faz uma discussão referente a questões na área de educação, saúde e trabalho.

A dimensão social no MERCOSUL começou a ganhar visibilidade a partir

da RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do MERCOSUL e Estados Associados, com sua criação no ano de 2000; sendo um espaço de discussão e construção de um processo para o fortalecimento da dimensão social, ficando estabelecidos a base conceitual comum para os países da região na integração, na formulação, desenho, implementação e na avaliação das políticas sociais regionais.

Também na XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), em Assunção, Paraguai, em junho de 2003, reforçou-se a necessidade de priorizar a dimensão social no bloco, promovendo o incentivo e desenvolvimento dos Estados Partes, com ações de inclusão social e econômica dos grupos vulneráveis.

O processo para o desenvolvimento social na integração regional torna-se necessário pois tem como proposta a redução de assimetrias e o favorecimento de que cada Estado Parte disponha de mecanismos para redução de suas desigualdades socioeconômicas internas. Sendo que não basta somente ter crescimento econômico, para continuar crescendo é indispensável compreender os determinantes das condições sociais e, assim, promover, em longo prazo, redistribuição de riquezas de modo equitativo, objetivando não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o social (MERCOSUL, 2012).

Nesse sentido, na área social destaca-se a criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) em 2007, com a missão de ampliar a dimensão social no bloco tendo como princípio as diretrizes criadas com o PEAS,<sup>1</sup> “obtendo ações emancipatórias, desenvolvimento humano, reconhecendo o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos” (MERCOSUL, 2012, p. 10). Destaca-se também a criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM em 2004, com diretriz de reduzir assimetrias e aumentar o desenvolvimento de economias menores no MERCOSUL em três eixos de atuação: convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade e coesão social, foco desta pesquisa.

Essas iniciativas representam a ampliação para uma integração no âmbito social para o MERCOSUL, com discussões

referentes à redução de desigualdade social, combate à pobreza e assimetrias, para promover e ampliar o desenvolvimento econômico e social.

O presente estudo tem como objetivo analisar a criação, a importância e o funcionamento do Fundo de Convergências Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, sendo o Paraguai o país que recebe maior volume de recursos.

Para cumprir com os objetivos propostos seguimos os procedimentos metodológicos da pesquisa qualitativa. Partimos da concepção de Minayo (1994) para caracterizar a pesquisa qualitativa:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (pp. 21-22)

A natureza da pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, devido ao caráter recente de estudos relacionados à dimensão social no MERCOSUL, além de pesquisa teórica por meio de levantamento bibliográfico. Para Oliveira (1999, p. 119), “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes contribuições científicas que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”, que buscam analisar as definições existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

---

1 O Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) foi aprovado na Cúpula de Assunção de junho de 2011, por meio da Decisão CMC N° 12/11.

Também se utiliza a pesquisa documental. De acordo com Chizzotti (2006, p. 13) “a pesquisa documental visa responder as necessidades objetivas da investigação [...], a pesquisa documental é parte integrante de qualquer pesquisa sistemática e precede ou acompanha os trabalhos de campo”, com procedimento de coleta de dados, nos documentos e deliberações do CMC, bem como de documentos públicos oficiais aqui entendidos aqueles resultantes de órgãos oficiais do MERCOSUL que deliberam acerca das diretrizes do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL e órgãos institucionais do MERCOSUL.

Também foi utilizada a coleta de dados por meio de entrevista. Segundo Moroz e Gianfaldoni (2002) a entrevista tem o benefício de envolver uma relação pessoal entre pesquisador/sujeito, facilitando no processo de conhecimento. As entrevistas serviram como forma de coleta de dados para aproximação com a realidade do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM. A entrevista foi de forma intencional, com profissional que está atuando na operacionalização das ações desta instituição.

A partir da identificação desse profissional iniciou o contato via e-mail, telefone e agendamento de visita, a entrevista foi realizada com o profissional responsável por um dos projetos do FOCEM no Paraguai, na Secretaria de Ação Social do Paraguai. A visita possibilitou conhecer a estrutura, estabelecer contato, apresentar a pesquisa e realizar a entrevista como coleta de dados. A visita e a entrevista foram realizadas no

período de 02 a 05 de dezembro de 2013.

A entrevista foi baseada em questões abertas, em que se pode discorrer abertamente sobre o assunto. A entrevista foi realizada e gravada com autorização prévia para a divulgação de nomes.

O trabalho está organizado em três seções. Na primeira, estão listados alguns dados das assimetrias entre os países membros do MERCOSUL, com ênfase nos dados fundamentais na realidade paraguaia. Na segunda seção detalhamos o funcionamento do FOCEM, investiga-se a atuação dessa instituição para descrever e analisar de que forma pode contribuir e ou fortalecer as ações na área social direcionadas para o MERCOSUL e para o Paraguai. Na terceira seção colocamos as considerações finais a partir da análise documental e são identificadas as principais questões institucionais que orientam a dimensão social no MERCOSUL.

## **2. Assimetrias entre os países do MERCOSUL**

O processo de integração regional tem como desafio integrar países com diferenças estruturais, econômicas, políticas e sociais, o MERCOSUL apresenta essa realidade, diante disso é necessário compreender os elementos que atestam essas assimetrias,<sup>2</sup> expondo as realidades em termos de desenvolvimento, seja diferenças socioeconômicas, geográficas,

---

2 O tema de assimetrias é complexo e envolve múltiplas situações, neste item vamos apresentar alguns indicadores selecionados previamente, com o intuito de apresentar algumas diferenças entre os países, com o propósito de apresentar as assimetrias existentes.

culturais e situações diversas (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010).

De acordo com o Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 22) “até 2003, a tentativa de se reduzirem tais assimetrias não figurava como prioridade na pauta de negociações dos países membros do MERCOSUL”, ou seja, a questão de assimetrias no bloco ficou em segundo plano no processo de integração. Somente a partir de 2003 iniciou-se a pensar em ações para se tratar essas assimetrias como medidas de reforçar e aprofundar o MERCOSUL.

Para o autor as assimetrias podem ser classificadas como sendo:

Assimetrias estruturais, que se originam de discrepâncias quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as assimetrias de políticas, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotada. (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010, p. 07)

No estudo buscamos destacar algumas assimetrias entre países que se constituem como desafios no processo de integração regional no MERCOSUL. A explicação a seguir tem o objetivo de apresentar dados que fundamentam sobre as diferenças de idiomas, moeda, extensão territorial; e indicadores econômicos, sociais, com base no Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini; e estatísticas sobre desigualdade social.

Primeiramente partimos para análise de dados estruturais como população, moeda, idioma e extensão territorial (Tabela 1).

Ao analisar o MERCOSUL identificamos os países Paraguai e Uruguai como países de pequeno porte, a Argentina e Venezuela como de médio porte, e Brasil como país de grande porte, ou seja, com dimensões distintas e desproporcionais sendo um dos desafios.

No item do idioma observa-se a presença da língua portuguesa e espanhola, que de certa forma influencia no processo de integração, somente o Brasil apresenta a língua portuguesa, mas

**Tabela 1**

*Características dos países membros do MERCOSUL. Dados estruturais dos países do MERCOSUL*

País	População	Moeda	Idioma	Extensão Territorial km <sup>2</sup>
Brasil	189.970,841 habitantes	Real	Português	8.514.876 km <sup>2</sup>
Argentina	40.403,943 habitantes	Peso	Espanhol	2.766.889 km <sup>2</sup>
Paraguai	6.347,884 habitantes	Guarani	Espanhol/ Guarani	406.752 km <sup>2</sup>
Uruguai	3.415,920 habitantes	Peso	Espanhol	177.414 km <sup>2</sup>
Venezuela	27.169,744 habitantes	Bolívar	Espanhol	916.445 km <sup>2</sup>

*Fonte:* Sistematizado pela autora com base no Observatório de Relações Internacionais, 2015.

**Tabela 2**  
*PIB Países do MERCOSUL*

País	PIB em PPP (em bilhões de US\$)	PIB per capita em PPP (em US\$)
Brasil	US\$ 2.173 bilhões	US\$ 11.388
Argentina	US\$ 927,38 bilhões	US\$ 22.101
Paraguai	US\$ 57,9 bilhões	US\$ 8.386
Uruguai	US\$ 69,8 bilhões	US\$ 20.497
Venezuela	US\$ 545,70 bilhões	US\$ 17.917

Fonte: Sistematizado pela autora com base no Observatório de Relações Internacionais, 2014.

que congrega a maior população.

Quanto à questão territorial, o Brasil representa 70% da área geográfica do bloco e 71% da população. Quanto ao perfil socioeconômico de cada país destacamos primeiramente sobre o PIB – Produto Interno Bruto<sup>3</sup> (Tabela 2).

A partir dos dados dos indicadores no quadro, nota-se a diferença do Brasil com os demais países do MERCOSUL em relação ao PIB, o que representa a maior capacidade de investimento, que destoa em relação aos demais. Uma análise a partir do PIB por si só é insuficiente. Outro indicador que contribuiu é o PIB *per capita*, sendo utilizado para verificar a capacidade de recursos em relação ao tamanho da população e qualidade de vida de um país, no caso do Brasil, é o segundo país com menor PIB *per capita* do MERCOSUL, ficando à frente do Paraguai. A Argentina apresenta o mais expressivo resultado quanto ao PIB *per*

*capta*, seguida de Uruguai (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010).

Para uma melhor análise utiliza-se o índice de pobreza nos países do MERCOSUL. São os dados (Tabela 3).

Nos países do MERCOSUL houve uma redução no índice de pobreza. Destacamos que o Brasil diminuiu, nos anos de 2012 e 2013, 0,6 pontos percentuais, sendo um fenômeno considerável, seguido pelo Uruguai, com redução de 0,4, e pelo Paraguai, com 8,9 no período de 2011 a 2013. Já na Venezuela houve um aumento da situação da pobreza no ano de 2013 de 6,7 pontos percentuais, em consideração ao ano de 2012.

Em relação à indigência no período de 2012 a 2013, Brasil e Venezuela tiveram um aumento de 0,5 e 2,7 pontos percentuais, respectivamente. Paraguai e Uruguai tiveram uma redução de 8,8 e 0,3 pontos percentuais, respectivamente.

Outros indicadores que contribuem para uma análise dos países do MERCOSUL referente às diferenças de distribuição de renda são o IDH e o Índice de Gini, conforme segue (Tabela 4).

Em relação aos dados de IDH, os países com melhores índices são a Argentina e o Uruguai, assim como o

3 Informações disponíveis no site Brasil GlobalNet, material elaborado pelo MRE - Ministério das Relações Exteriores, DPR, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos e DIC, Divisão de Informação Comercial. Recuperado de [http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_teudo/id/253](http://www.mdic.gov.br/sistemas_teudo/id/253), acesso em junho de 2014

**Tabela 3***Países do MERCOSUL. Pessoas em situação de pobreza, e indigência, anos de 2005, 2012 e 2013*

País	2005			2012			2013		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina <sup>a</sup>	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	--	--	--
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Paraguai	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Uruguai <sup>a</sup>	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela	2005	37,1	15,9	2012	25,4	7,1	2013	32,1	9,8

Fonte: CEPAL (2014, p. 17), com base nos dados dos países membros do MERCOSUL

<sup>a</sup>- área urbana

PIB *per capita*, e o menor desenvolvimento observado é o do Paraguai, que possui o menor PIB, o menor PIB *per capita*, o menor IDH e o maior índice de pobreza. Quando ao Índice de Gini, o Brasil é o país mais desigual dentro do MERCOSUL, seguido do Paraguai.

Izerrougene (2009) destaca sobre a pobreza no Brasil e no Paraguai, principalmente no que é relativo à concentração de renda,

No Brasil e no Paraguai, as causas da pobreza extrema são antes de caráter estrutural e histórico, sendo o reflexo da grande concentração da riqueza nessas sociedades, daí a importância de medidas emergenciais de assistência pública. No Paraguai, os 20% da população constituída pelos mais ricos detêm cerca de 60% do PIB, enquanto que os 20% mais pobres têm apenas 3% do rendimento nacional. No Brasil, onde se observa a segunda pior distribuição de renda do mundo de acordo com o índice de Gini a concentração das riquezas nos últimos 20 anos aumentou. (p. 101)

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 07) ressaltam que as assimetrias existentes nas regiões subnacionais do MERCOSUL também são grandes, sendo que “o PIB *per capita* do Nordeste brasileiro é inferior aquele do Paraguai. Da mesma forma, 16 estados do Norte e Nordeste do Brasil e três estados argentinos apresentam IDHs menores que o Paraguai”. Arbache (2004) reforça que as assimetrias entre os países podem ser um desafio e destaca:

As elevadas assimetrias sociais e econômicas entre os países do MERCOSUL podem estar limitando o aprofundamento do processo de integração econômica e, de outro lado, implicam em diferentes problemas, prioridades e agenda social, o que, por sua vez, pode dificultar ou até inviabilizar o estabelecimento de harmonização e coordenação de políticas comuns entre os membros do bloco. (p. 17)

Camargo (2006) reforça os desafios de integrar os países do MERCOSUL quando afirma que a “exigência de uma grande competitividade entre os mercados torna-se ainda mais pesado

**Tabela 4**  
DH e índice de Gini

País	IDH	Índice de Gini <sup>4</sup>	Ranking IDH
Brasil	0,744	0,49	79°
Argentina	0,808	0,41	49°
Paraguai	0,676	0,47	111°
Uruguai	0,790	0,38	50°
Venezuela	0,764	0,39	67°

*Fonte:* Sistematizado pelo autora com base em Relatório de desenvolvimento humano (PNUD, 2014).

devido as assimetrias e as desigualdade dentro e entre os Estados e sociedades da região, gerando desconfianças e conflitos em seu relacionamento” (p. 68). b<sup>4</sup>

Os dados nos revelam que a questão da assimetria no bloco parte desde diferenças econômicas, de desenvolvimento humano com desigualdades sociais presentes. Segundo a CEPAL (2014), a distribuição de renda nos países da América Latina é considerada uma das mais desiguais no mundo, diante disso é necessário pensar em ações para promover a formulação de projetos para a dimensão social no bloco.

Diante disso é que se criam instituições para manter o desenvolvimento social, com destaque para a criação do FOCEM. A análise a seguir tem como objetivo de

compreender a estrutura institucional desta instância. Buscamos verificar quais ações vêm sendo desenvolvidas, quais as formas de financiamento e qual sua organização normativa, apresentando os desafios e as possibilidades.

### 3. Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

No estudo sobre as assimetrias nos países do MERCOSUL, o FOCEM surge como uma “necessidade” do bloco em pensar ações conjuntas para superar desigualdades na região, com o propósito de aprofundar o processo de integração. O FOCEM tem a função de promover ações que reduzam as assimetrias nos países membros do bloco, com o incentivo à competitividade e estímulo à coesão social entre os países membros do bloco regional do MERCOSUL (2005).

Com a gestão deste serviço é necessário pensar em novas atribuições para o MERCOSUL e seus parceiros, com ações capazes de reduzir assimetrias, exigindo a existências de mecanismos de organização, normas, regras, pactos, acordos para sua operacionalização.

---

4 O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (PNUD, 2014).

### **3.1. Institucionalizações normativas do FOCEM**

O FOCEM foi criado na XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum, no dia 16 de dezembro de 2004, na cidade de Belo Horizonte, a partir da Decisão do CMC N° 45/04, com a destinação de um fundo para financiar programas para promover o desenvolvimento e reduzir assimetrias nos países do bloco (MERCOSUL, 2004).

Antecedendo essa decisão do CMC N° 45/04, a primeira aproximação sobre o tema da superação das assimetrias do bloco foi a Decisão N° 26/03. Esta deliberação tinha como proposta a discussão sobre o “Programa de trabalho do MERCOSUL 2004-2006” (MERCOSUL, 2014).

Na Decisão N° 26/03 são quatro pontos principais: “1 – MERCOSUL Econômico: Comercial; 2 - MERCOSUL Social; 3 - MERCOSUL Institucional; 4 – Nova Agenda da Integração” (MERCOSUL, 2004).

No item 1 – MERCOSUL Econômico: Comercial, no sub item número 1.6 já estava previsto para discussão a criação de um fundo específico voltado à questão estrutural dos países no MERCOSUL “1.6 - Fundos Estruturais: Promover no decorrer do ano de 2004 os estudos para o estabelecimento, no MERCOSUL, de fundos estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas”, o CMC passa a assumir o compromisso de estudar a possibilidade de criação de um fundo, a partir desta decisão no ano de 2003 (MERCOSUL, 2004).

Em seguida a discussão sobre a criação desde fundo veio a partir da Decisão N° 19/04 também do CMC, que possuía como pauta a “Convergência Estrutural no MERCOSUL e financiamento do processo de integração”. Nesta decisão, no seu artigo 1o, estava prevista a necessidade da criação de uma comissão com técnicos para iniciar estudos sobre a criação desde fundo. Desse modo foi proposto a criação de um grupo, sendo conhecido como o “Grupo de Alto Nível”. Esse grupo deveria ser composto por pessoas indicadas pelos “Ministros das Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes”, que tinham como responsabilidade identificar sobre:

- a) identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados Partes em particular das economias menores e a convergência estrutural no MERCOSUL, b) propor fórmulas de financiamento para a implementação das iniciativas e programas mencionados, assim como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2004)

Essas foram as primeiras aproximações para o processo de consolidação da institucionalidade do FOCEM, sendo a principal, que estabeleceu o FOCEM, foi a decisão N° 45/04. No ano de 2005, em Assunção, o CMC propôs a Decisão no 18/05 sobre a “Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL”. Tal documento deu as coordenadas sobre o uso do Fundo e as

ações do FOCEM e definiu a atuação em duas situações para “economias menores como nas regiões menos desenvolvidas”.

A decisão traz em seu conteúdo seis itens sobre o funcionamento do FOCEM. Primeiramente traz nos artigos do 1o ao 3o os objetivos do FOCEM e detalha que os principais projetos a serem financiados devem respeitar quatro programas (Tabela 5).

O FOCEM inclui preocupações para o desenvolvimento do comércio e o incentivo aos demais países sendo uma integração física e produtiva, o programa de coesão social no FOCEM está em sintonia em pensar na agenda social. Cada programa atende a uma demanda específica e com seu objetivo

específico de financiamento (Tabela 6).

Podemos observar que os projetos do FOCEM devem beneficiar: infraestrutura física, estrutura produtiva, índices sociais dos Estados-partes e fortalecimento institucional do bloco (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010).

### **3.2. Financiamento e acordos do FOCEM**

O financiamento do FOCEM ocorre de acordo com normas que garantem a organização do sistema. O orçamento para operar os projetos do FOCEM é de contribuições não reembolsáveis, com o valor total de US\$ 100 milhões (cem milhões de dólares norte-americanos) por

**Tabela 5**  
*Programas e Objetivos do FOCEM*

Programa	Objetivos
I. Programa de Convergência Estrutural:	São ações para regiões menos desenvolvidas com economias menores e têm objetivo de contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural, como em serviços de sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.
II. Programa de Desenvolvimento da Competitividade:	Deverão contribuir à competitividade no âmbito do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-MERCOSUL e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.), assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.
III. Programa de Coesão Social:	Deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego.
IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração:	Deverão visar à melhoria da estrutura institucional do MERCOSUL e a seu eventual desenvolvimento. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que venham a resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes.

*Fonte:* Decisão N°18/04.

ano. Esse valor é dividido entre os países. O cálculo para a divisão dos recursos é baseado no histórico da média do PIB de cada país correspondente, sendo dividido

da seguinte maneira: Argentina 21,3%, Brasil 55,1%, Paraguai com 0,8%, Uruguai com 1,6% e Venezuela com 21,3% (CRPM, 2013).

**Tabela 6**

*Descrição das ações: Projetos do FOCEM*

Programa	Descrição
I. Programa de Convergência Estrutural:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visam à construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e multimodal que aperfeiçoem o movimento da produção e promovam a integração física entre os 'Estados Partes' e entre suas sub-regiões;</li> <li>- Exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; geração, transporte e distribuição de energia elétrica;</li> <li>- Implementação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e condução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.</li> </ul>
II. Programa de Desenvolvimento da Competitividade:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visa à geração e difusão de conhecimentos tecnológicos dirigidos a setores produtivos dinâmicos;</li> <li>- Metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos;</li> <li>- Rastreamento e controle da sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico;</li> <li>- Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados;</li> <li>- Promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores;</li> <li>- Fortalecimento da reconversão, crescimento e associativismo das pequenas e médias empresas, e sua vinculação com mercados regionais.</li> </ul>
III. Programa de Coesão Social:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tem como objetivo a implementação de unidades de serviço de atenção básica à saúde;</li> <li>- Melhoria da capacidade hospitalar; erradicação de epidemias e endemias; ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante;</li> <li>- Orientação e capacitação profissional;</li> <li>- Concessão de microcrédito;</li> <li>- Fomento do primeiro emprego e de atividades econômicas solidárias;</li> <li>- Combate à pobreza;</li> <li>- Acesso a habitação, saúde, alimentação e educação para setores vulneráveis das regiões mais pobres e de fronteira.</li> </ul>
IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclui projetos de aumento da eficiência das próprias instituições do MERCOSUL.</li> </ul>

*Fonte:* Manual do FOCEM (FOCEM, 2015).

A Decisão CMC Nº 24/05 determina que as contribuições sejam realizadas em duas parcelas anuais – 15 de abril e 15 de outubro – e que, em caso de atraso, haja consequências para os países, como não aprovação de novos projetos. O FOCEM teve seu primeiro orçamento aprovado em 2006 para o custo dos projetos no ano de 2007 com os seguintes valores, repassados em dólares.

Para o financiamento dos projetos, a destinação obedece a uma lógica inversa a dos aportes. Portanto, têm direito a maiores recursos as economias menores do MERCOSUL. Assim, Argentina pode retirar até o limite de 11,5% dos recursos, o Brasil, 11,5%, o Paraguai 39,3%, o Uruguai 26,2% e a Venezuela 11,5%. Parte dos recursos anuais (até 0,5% – meio por cento) destina-se à manutenção das atividades administrativas relacionadas ao FOCEM, quais sejam os incrementos nas despesas da Secretaria do MERCOSUL (SM), incluindo o funcionamento da Unidade Técnica FOCEM (CRPM, 2013).

O país que recebe mais recursos é o Paraguai, com quase metade do valor total, com maiores investimentos estruturais, seguido do Uruguai, Argentina e Brasil. O FOCEM promove uma redistribuição de recursos em favor dos países menos desenvolvidos. Podemos destacar que os recursos que são destinados ao FOCEM ainda são insuficientes ao se comparar com as necessidades que cada país apresenta, como menciona Albuquerque (2015, p. 07) “o FOCEM é um importante diferencial a favor do MERCOSUL e não há instrumento similar em outras iniciativas de integração sul-americana,

porém, os recursos do Fundo ainda são insuficientes para a superação das assimetrias entre os países”. A insuficiência de recursos pode refletir diretamente na qualidade e quantidade das ações que são desenvolvidas para a região.

### **3.3. Gestão dos projetos**

Para gerenciar o fundo foi necessário criar protocolos, orientações, e instituições que visem à organização no processo de análise, repasse e avaliação dos projetos. Na Secretaria Administrativa do MERCOSUL<sup>5</sup> foi criado uma Unidade Técnica FOCEM (UTF). Esta unidade é encarregada de avaliar a execução e acompanhamento dos projetos. Os recursos são administrados pelo Diretor da Secretaria do MERCOSUL, juntamente com o Coordenador da Unidade Técnica do FOCEM. A UTF na Secretaria do MERCOSUL possui treze funcionários que são nacionais dos Estados Partes.

Também na gestão e organização, cada Estado Parte deve criar a sua Unidade Técnica Nacional do FOCEM

---

5 A Secretaria Administrativa do MERCOSUL, já foi prevista no Tratado de Assunção em 1991, tem sede na cidade de Montevideu, possui as principais funções de guarda de documentos e o apoio ao Grupo Mercado Comum. Também no ano de 1994 no Protocolo de Ouro Preto a Secretaria do MERCOSUL passa a ser incluída na Estrutura Institucional do Bloco, tendo como função de apoio operativo, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL. Informações disponíveis em site oficial da Secretaria do MERCOSUL acesso em <<http://www.mercosur.int/index.jsp>> janeiro de 2014.

(UTNF), cada unidade nacional possui um vínculo com a UTF. A UTNF é a primeira instância que é responsável pela coordenação em seu país da formulação, apresentação, avaliação e execução de projetos com recursos do FOCEM (2008).

As UTNF que já estão constituídas são na Argentina, Brasil e Paraguai, e cada UTNF possui a sua estrutura e organização de diversas maneiras. Elas não contam com autonomia, orçamento e infraestrutura própria; de modo que seus funcionários atuam dentro dos órgãos e espaços que os cedem (FOCEM, 2010).

A UTNF na Argentina conta com dois funcionários dos seguintes setores: Diretoria Geral do MERCOSUL e Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional. Além destes, contam com um coordenador, diretor e um analista de projetos contratados. Esses funcionários têm acesso a outros setores e instalações da Secretaria de Política Econômica (EFSUL, 2015).

Segundo a EFSUL (2015), a UTNF da Argentina não conta com a existência de manuais de normas, procedimentos internos para acompanhamento, guia e tratamento operacional dos projetos, somente conta com as etapas básicas de recebimento, avaliação e aprovação de projetos.

A UTNF do Brasil é integrada por funcionários da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é dividida em três setores: infraestrutura (um diretor e dois gerentes), sociais (um diretor e três gerentes) e econômicos e especiais (um diretor e dois gerentes) (EFSUL, 2015).

A UTNF no Paraguai é formada

pela Diretoria de Integração Subsecretaria de Estado de Economia e Integração do Ministério da Fazenda. A UTNF é integrada por cinco funcionários, dos quais três são permanentes e dois contratados (EFSUL, 2015).<sup>6</sup>

Para o financiamento dos projetos no âmbito dos Programas Convergência Estrutural, Coesão Social e Desenvolvimento da Competitividade, deve-se respeitar uma relação de documentos e apresentação de um projeto com os seguintes documentos: a) Ficha eletrônica completa, b) Análise técnica, c) Análise financeira, d) Análise socioeconômica, e) Análise ambiental, f) Análise de custo-benefício ou de custo-eficiência, conforme corresponda (FOCEM, 2010).

Os projetos devem conter alguns itens, sendo eles:

- a) Título; b) Componente e programa do FOCEM ao que se vincula; c) Dados institucionais (país, área de governo, pessoa ou pessoas responsáveis e organismo executor), d) Alcance e localização geográfica, e) Matriz de Marco Lógico: - Descrição do fim, propósitos, produtos finais e produtos intermediários; - Indicadores quantitativos que meçam o grau de êxito na realização dos objetivos propostos para o fim, propósito, produto final e produto intermediário; - Meios de verificação desses indicadores; - Pressupostos;
- f) Benefícios estimados;

---

<sup>6</sup> EFSUL - Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do MERCOSUL e Associados.

- g) Estimativa dos potenciais beneficiários, - Situação sem projeto, - Alternativas possíveis, - Indicadores econômicos;
- h) Justificação da alternativa selecionada;
- i) Relação com outros projetos: complementares, concorrentes ou substitutos;
- j) Descrição técnica do projeto;
- l) Custos e cronograma financeiro;
- m) Duração desde o início de sua preparação até o início da operação;
- n) Data prevista de início. (FOCEM, 2010, p. 63)

Para que ocorra a aprovação dos projetos encaminhados pelos Estados Partes para aquisição de recursos, primeiramente deve ser por intermédio de suas UTNFs devem ser apresentados à Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL - CRPM, que tem o prazo de 30 dias para análise. Essa comissão é um órgão permanente do Conselho do Mercado Comum e é integrada por representantes de cada Estado Parte. Tem como função apresentar temas sobre a integração regional e iniciativas ao CMC.

Após o CRPM verificar a viabilidade do projeto, o órgão passa para aprovação junto à UTF na Secretaria do MERCOSUL, que avalia mais uma vez junto com o Gahe-FOCEM,<sup>7</sup> e tem o período de 60 dias para emitir um parecer técnico, em resposta ao CRPM. O CRPM elabora um relatório para ser encaminhado ao Grupo do Mercado Comum (GMC), em que este órgão fica responsável de

elevantar os relatórios e pareceres ao CMC. O CMC é que tem a responsabilidade de aprovar os projetos e alocar recursos. Os projetos que são considerados inviáveis não passam pelas instâncias do GMC e nem ao CMC (FOCEM, 2008).

Para que o projeto do FOCEM seja aprovado ele deve passar por seis instâncias para verificar a sua viabilidade e também é necessário verificar sua elegibilidade, tendo como critérios os seguintes itens:

- Ser proposto e executado pelo setor público de um ou mais países membros do MERCOSUL;
- Ajustar-se a um dos quatro programas do FOCEM;
- Ter gastos elegíveis e inelegíveis totalizando, ao menos US\$ 500 mil (exceto projetos do programa IV);
- Os projetos FOCEM não podem substituir outros projetos em execução nem gastos estruturais públicos ou correlatos do Estado Parte destinados aos beneficiários finais do projeto;
- Apresentar toda a documentação exigida; e - (apenas para projetos dos programas I e II, exceto projetos de água e saneamento básico) – possuir taxa interna de retorno socioeconômico maior que 6,25% (Decisão CMC N° 51/2008 para projetos em 2009). (FOCEM, 2008, p. 09)

De acordo com o FOCEM (2010), as características dos gastos para a execução dos projetos se caracterizam por gastos elegíveis e inelegíveis. Os gastos elegíveis são compreendidos como os gastos inerentes ao projeto e verificáveis de forma conclusiva. Os gastos inelegíveis para serem financiados com recursos do FOCEM são:

---

7 Pessoal técnico posto a disposição dos Estados-Partes.

- Elaboração de estudos e projetos básicos;
- Aquisição de propriedades;
- Aquisição e amortização de bens de capital usados;
- Investimento em capital de trabalho;
- Despesas financeiras, inclusive refinanciamento de dívidas e compra de títulos ou ações;
- Pagamento de impostos ou taxas a favor do próprio 'Estado Parte' em que se executa o projeto;
- Pagamento de multas, moras, sanções financeiras e despesas em procedimentos legais;
- Despesas que não se possam comprovar como resultantes da implementação do projeto. (p. 11)

Para serem financiados pelo FOCEM os projetos devem conter ao menos 15% de contrapartida financeira nacional dos gastos elegíveis. O Estado beneficiário é ainda responsável pela totalidade dos gastos inelegíveis (FOCEM, 2010).

Após a aprovação pelo CMC, o Estado beneficiário e a UTF deverão assinar o Convênio de Financiamento (COF) o mais breve possível, com a assinatura em um prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados a partir da data de aprovação pelo CMC.

A UTF efetuará o desembolso dos recursos do FOCEM mediante pagamentos parciais. A liberação dos recursos é mediante condições de cumprimento satisfatório. O primeiro desembolso do projeto não poderá superar 10% (dez por cento) do montante total do projeto, salvo em condições de um projeto de uma natureza diferenciada, em que o CMC deve aprovar essa diferença (FOCEM, 2010).

Os projetos do FOCEM são acompanhados mediante inspeções

no âmbito técnico e contábeis e pode ocorrer em qualquer momento na execução do projeto. Pode ocorrer a perda do financiamento quando o Estado, durante 12 meses, contado do primeiro desembolso, não tenha solicitado outro desembolso e nem tenha comprovado que o projeto está em execução. Tal projeto perderá o financiamento aprovado e eventualmente poderá ser reavaliado (FOCEM, 2010, p. 65).

Para uma melhor compreensão do FOCEM, a seguir serão detalhados os projetos aprovados nos países do MERCOSUL. Serão detalhados a quantidade de projetos aprovados, o nome do projeto e o aporte de recursos para cada um. Ressaltamos que na Venezuela ainda não existe projeto em execução ou executados com o recurso do FOCEM.

#### *a) Paraguai:*

Segundo a CRPM (2013), no Paraguai o investimento do FOCEM foi de US\$ 644.507.390, com um total de 18 projetos aprovados. O primeiro programa de Convergência Estrutural tem onze projetos aprovados, sendo os seguintes (Tabela 7).

Para os projetos de Convergência Estrutural têm-se na construção, melhorias, recapeamentos de estradas em diversos lugares no Paraguai, com o objetivo de melhorar o acesso, ter mais segurança; energia elétrica para o consumo residencial, comercial, industrial, etc. (FOCEM, 2015).

Dentre os projetos damos destaque ao terceiro a "Construção e Melhoramento de sistemas de água potável e saneamento

básico em comunidade rural e indígena”, que objetiva a melhoria na condição de vida das pessoas no acesso a água, para reduzir a mortalidade infantil, para 200 comunidades na localização rural, sendo beneficiados cerca de 150 mil pessoas, e 50 comunidades indígenas sendo 10 mil pessoas. Segundo informações da CRPM (2013), o projeto encontra-se em 51,3% do desembolso realizado (FOCEM, 2015).

Quanto aos projetos do Desenvolvimento da Competitividade são quatro projetos (Tabela 8).

Os projetos de desenvolvimento de competitividade visam a melhor inserção

no mercado, melhor capacitação e apoio as microempresas, desenvolvimento de habilidades para os setores do turismo, alimentício, tecnológico (FOCEM, 2015).

No programa de coesão social tem-se três projetos financiados (Tabela 9).

O primeiro projeto do Paraguai é referente à construção de 1.400 casas para famílias em situação de extrema pobreza, localizados em San Lorenzo, Cidade de Leste, Coronel Oviedo, beneficiando cerca de 8.400 pessoas, garantindo o acesso a serviços básicos como água, energia elétrica, saneamento básico, saúde. Com o propósito de

**Tabela 7**

*Projetos Aprovados do Paraguai – Convergência Estrutural*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção.	16.346.000,00
2. Reabilitação de Corredores Viários.	18.689.323,00
3. Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País.	39.470.702,00
4. Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe y Ramal a Rojas Potrero.	7.413.198,00
5. Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco – Cedrales.	5.846.500,00
6. Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero.	5.186.500,00
7. Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur.	4.004.000,00
8. Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu.	555.000.000,00
9. Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemi.	99.788.565,00
10. Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção - 2ª Etapa (11,522 Km).	59.196.693,00
11. Construcción de la Autopista ÑuGuazú: Asunción-Luque (6,3 Km).	27.576.524,00

Fonte: CRPM (2013).

**Tabela 8**

*Projetos Aprovados do Paraguai – Desenvolvimento de Competitividade*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Programa de Apoio Integral a Microempresas.	5.500.000,00
2. Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos.	5.261,440,00
3. Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada <i>Iguazú-Misiones</i> , Atração Turística do MERCOSUL.	1.302.730,00
4. Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC.	6.470.588,00

*Fonte:* CRPM (2013).

melhorar a condição de vida das pessoas, promovendo o acesso digno de moradia e qualidade de vida. O desembolso para esse projeto, segundo CRPM, já é de 99% (FOCEM, 2015).

O segundo projeto também é na construção de casas, sendo de 1.300 moradias na área metropolitana de Assunção, promovendo o acesso à infraestrutura. O benefício deste projeto é a eliminação de doenças contagiosas devido falta de saneamento. Também está destinado para pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, com um desembolso de 39,5% (FOCEM, 2015; CRPM, 2013).

O terceiro projeto, o “MERCOSUL Yporã”, possui 10% do repasse do

recurso segundo CRPM (2013), o andamento das ações, o projeto tem como objetivo beneficiar 32.400 pessoas em 45 comunidades, com acesso à água potável em regiões de pobreza e extrema pobreza. O objetivo é reduzir a mortalidade devido a doenças pela falta de tratamento da água e saneamento básico, que numa região foi detectado que 100% da população teriam enfermidades parasitárias, devido a contaminação (FOCEM, 2015).

Segundo a CRPM (2013), com os investimentos do FOCEM e contrapartida do país, o Paraguai teve um investimento no valor total de US\$ 887.262.173, que contribuiram e contribuem para um melhor desenvolvimento do país. Com os recursos do FOCEM, o Paraguai investiu

**Tabela 9**

*Projetos Aprovados do Paraguai – Coesão Social*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza.	12.914.680,00
2. MERCOSUR ROGA.	9.705.882,00
3. MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza.	7.588.848,00

*Fonte:* CRPM (2013).

**Tabela 10***Projetos Aprovados do Brasil – Convergência Estrutural*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS.	6.136.208,00
2. Obras de Engenharia do Sistema de Esgotamento Sanitário da Cidade de São Borja-RS.	9.967.535,00

*Fonte:* CRPM (2013).

o maior volume de recursos destinado ao programa de Convergência Estrutural com 95,30% dos recursos, seguido do programa em Coesão Social com 3,08% dos recursos e 1,51% no programa de Desenvolvimento da Competitividade.

*b) Brasil*

No Brasil, o investimento do FOCEM foi de US\$ 33.808.442, com o andamento de cinco projetos, o programa de Convergência Estrutural no Brasil teve dois projetos aprovados (Tabela 10).

Os projetos preveem o acesso a serviços de saneamento e a construção de sistemas de esgoto e tratamento de águas residuais; o primeiro na cidade de Ponta Porã em Mato Grosso beneficia cerca de 6.000 mil domicílios. O segundo projeto pode beneficiar cerca de 30 mil pessoas em São Borja no Rio Grande do Sul.

O programa de Desenvolvimento de Competitividade também tem dois projetos (Tabela 11).

O primeiro projeto visa melhorar

o crescimento mediante a cadeia de produção automotiva, com a finalidade de fortalecer a competitividade no MERCOSUL. O segundo visa fortalecer a cadeia produtiva do petróleo e gás com a integração e articulação na área empresarial (FOCEM, 2015).

O programa de coesão social possui somente um projeto em andamento (Tabela 12).

O projeto consiste na implementação da biblioteca na UNILA e irá atender 22 universidades públicas nos países: Argentina, Brasil, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai, com o propósito de buscar a difusão do conhecimento com contribuição para estudos sobre a integração regional, sendo um polo de referência bibliográfica e estudos na região (FOCEM, 2015).

Com os projetos do FOCEM e a contrapartida do Brasil, o investimento total dos projetos foi de US\$ 45.705.223. Para o Brasil, o programa de maior investimento foi o de Coesão Social, com 62,2% dos recursos, seguido do programa de Desenvolvimento da Competitividade,

**Tabela 11***Projetos Aprovados do Brasil – Desenvolvimento da Competitividade*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL.	3.929.244,00
2. Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás.	3.672.236,00

*Fonte:* CRPM (2013).

**Tabela 12**

*Projeto Aprovado Do Brasil – Coesão Social*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Projeto de Implantação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA.	22.000.000,00

*Fonte:* CRPM (2013).-

com 21,2%, e Convergência Estrutural, com 16,4% dos recursos (CRPM, 2013).

*c) Argentina*

A Argentina possui quatro projetos no FOCEM com o valor de US\$ 43.437.396. o projeto com maior investimento na Argentina do FOCEM foi o projeto de Convergência Estrutural com o andamento de somente um projeto nesta área (Tabela 13).

O projeto tem como proposta melhorar o acesso à energia no fortalecimento do sistema de transmissão de energia, beneficiando diretamente cerca de 128 mil usuários residenciais e usuários indiretos cerca de 600 mil pessoas (FOCEM, 2015).

No programa de Desenvolvimento da Competitividade possui dois projetos (Tabela 14).

O primeiro projeto visa promover a competitividade e melhorar o desempenho em exportações de equipamentos para o país. O segundo prevê o ensino técnico e profissional para jovens que não estão inseridos no

mercado de trabalho, para uma melhor condição de vida (FOCEM, 2015).

O Programa de Coesão Social (Tabela 15).

Esse projeto tem como objetivo fazer ajustes e melhorar a infraestrutura de 72 instituições de ensino estatais da Argentina, devido sua condição de deterioração avançada, e é necessário ter espaços de qualidade para receber e promover o acesso à educação com qualidade (FOCEM, 2015).

Com os recursos do FOCEM e a contrapartida da Argentina, o país teve o total de investimento de US\$ 69.385.926. O projeto que recebeu o maior volume de recursos foi o programa de Convergência Estrutural, 65,1% do recurso. O segundo foi Desenvolvimento da Competitividade, com 25%, seguido do programa de Coesão Social, com 9,25%.

*d) Uruguai*

O Uruguai possui dez projetos aprovados com total de investimento do FOCEM de US\$ 233.413.706.

**Tabela 13**

*Projeto Aprovado da Argentina – Convergência Estrutural*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte.	34.250.745

*Fonte:* CRPM (2013).

**Tabela 14***Projetos Aprovados da Argentina – Desenvolvimento da Competitividade*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	672.000,00
2. Polo de desenvolvimento local e regional da <i>Universidad Nacional Arturo Jauretche</i> , no município de Florencio Varela	26.529.281,55

*Fonte:* CRPM (2013).

Possui cinco projetos de Convergência Estrutural, sendo eles (Tabela 16).

Os projetos da Rota 26 e Rota 12 são referentes à construção, modernização e recuperação das vias de transporte, para promover maior mobilidade entre os Estados, a primeira representa 54 km de reabilitação e a segunda 12,9 km (FOCEM, 2015).

O Uruguai tem dois projetos de Desenvolvimento da Competitividade, com os projetos (Tabela 17).

Quanto aos projetos de Coesão Social, o país possui três em andamento (Tabela 18).

O primeiro projeto tem como objetivo o apoio técnico, capacitação profissional, beneficiando cerca de 1.700 pessoas para a geração de renda. O segundo projeto tem como público os trabalhadores de materiais recicláveis com o propósito de incluí-los no setor formal de gestão de resíduos. O terceiro projeto prevê o melhoramento na condição de vida da população que habita em assentamentos nas regiões de fronteira, com intervenções para promover o

desenvolvimento local (FOCEM, 2015).

O Uruguai tem como total de investimento de US\$ 378.535.071, a maior contribuição foi em Convergência Estrutural, com 94,2%, seguido do Desenvolvimento da Competitividade, 4,3%, e Coesão Social, 1,4% dos recursos. Quanto aos projetos direcionados para o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL, o FOCEM já tem financiado três projetos (Tabela 19).

O FOCEM também financia projetos pelos países de forma conjunta entre eles, chamados de projetos pluriestatais (Tabela 20).

Os projetos quando são aprovados ou em execução são fiscalizados imediatamente depois de implantados, com auditorias externas, contábeis, de gestão e de execução, a auditoria ocorre de forma anual, ou caso o projeto dure mais de um ano.

A partir dos dados apresentados podemos verificar o país que apresenta o maior aporte de recurso financeiro do FOCEM (Figura 1).

**Tabela 15***Projeto Aprovado da Argentina – Coesão Social*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fe.	7.933.899,00

*Fonte:* CRPM (2013).

**Tabela 16**

*Projetos Aprovados do Uruguai – Convergência Estrutural*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Rota 26 - trechos Melo - “Arroyo Sarandi de Barceló”	7.929.000,00
2. Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	4.371.428,00
3. Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	53.913.516,00
4. Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	74.830.970,00
5. Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta– Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande)	127.300.000,00

Fonte: CRPM (2013).

O FOCEM possui 44 projetos aprovados. Com os dados podemos observar que o Paraguai apresenta o maior volume de recursos e o maior número de projetos aprovados, sendo 18 projetos, Uruguai 10, Brasil 5 e Argentina 4, Pluriestatais 4, Fortalecimento Institucional 3 projetos. No gráfico, os investimentos em fortalecimento institucional não aparecem por representarem 0,04%.

Também é possível observar que o Brasil apresentou cinco projetos aprovados, mas o maior volume de recursos é para Argentina, com quatro projetos. Segundo informações da

CRPM (2013), são cinco os projetos que foram concluídos, enquanto são 37 em execução e 02 foram rescindidos, sendo os seguintes: Projeto “Identificação das necessidades da convergência estrutural do MERCOSUL” (rescindido pelo GMC no 01/10) e Projeto “Construção da autopista Ñu Guazú – Assunção (6,3km)” (rescindido pelo CMC no 42/12 (CRPM, 2013).

O valor total de investimento do FOCEM, segundo CRPM (2013), foi de US\$ 982.509.140, e com a contrapartida dos Estados um montante total de US\$ 1.415.603.744.

Os projetos do FOCEM que

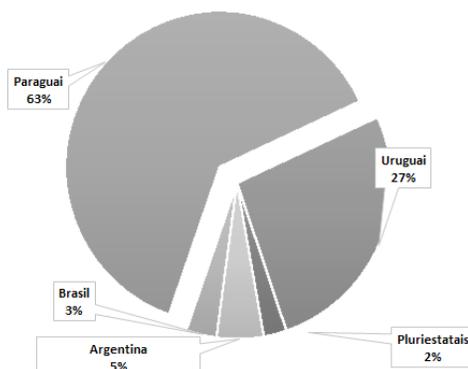


Figura 1: Distribuição dos Recursos do FOCEM.

Fonte: Sistematizada pelo autora com base nos dados do CRPM (2013).

**Tabela 17***Projetos Aprovados do Uruguai – Desenvolvimento da Competitividade*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Internacionalização da especialização produtiva, desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia, eletrônica e suas respectivas cadeias de valor.	1.500.000,00
2. Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e eletrônica e suas respectivas	3.750.000,00

*Fonte:* CRPM (2013).

tiveram maior investimento foram em Convergência Estrutural, com o valor total de US\$ 874.760.293,00 – a decisão do CMC N° 18/05 já previa e deixava claro que os primeiros anos de existência do FOCEM deveriam priorizar os investimentos em infraestrutura “ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento de sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação geral”. O Programa de Desenvolvimento da Competitividade teve investimento de US\$ 45.878.842,00, o Programa de Coesão Social com US\$ 61.199.105,00 e o Programa de Fortalecimento Institucional com US\$ 670.900,00 (CRPM, 2013) (Figura 2).

O Programa de Convergência

Estrutural conta com 20 projetos aprovados, que destinam-se a construções asfálticas, transmissão de energia, ferrovias e infraestruturas hídricas. O Programa de Desenvolvimento da Competitividade possui 12 projetos aprovados com apoio a pequenas e médias empresas, associações microempresariais, controle de febre aftosa. O Programa de Coesão Social possui nove projetos, que destina-se a populações vulneráveis, inclusão laboral e promoção econômica para beneficiar pessoas em situação de pobreza e acesso à água, principalmente no Paraguai e Uruguai. O Programa de Fortalecimento Institucional possui 3 projetos e destina-se à construção de base de dados e institucionalização das organizações (CRPM, 2013).

Ressaltamos que a normativa do

**Tabela 18***Projetos Aprovados do Uruguai – Coesão Social*

<b>Projeto</b>	<b>Valor US\$</b>
1. Economia Social de Fronteira.	1.646.820,00
2. Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai.	1.882.000,00
3. Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional.	1.411.765,00

*Fonte:* CRPM (2013).

**Tabela 19**

*Quadro 25 – Fortalecimento Institucional do MERCOSUL*

<b>Nome do Projeto</b>	<b>Investimento US\$</b>
1. Fortalecimento institucional da Secretaria do MERCOSUL.	50.000,00
2. Base de dados jurisprudenciais do MERCOSUL.	50.000,00
3. Identificação de necessidades de Convergência Estrutural no MERCOSUL.	70.900,00

*Fonte:* CRPM (2013).

CMC N° 18/05 não deixou clara quanto à porcentagem de investimento. Podemos destacar que projetos de infraestrutura se efetivam em valores mais elevados que em relação aos projetos sociais.

Nota-se que o Paraguai, seguido de Uruguai, são quem recebem o maior aporte de recursos, principalmente na área de convergência estrutural e coesão social, para melhor investimento estrutural e em políticas sobre a dimensão social no bloco.

Para uma melhor compreensão sobre o FOCEM utilizou-se de entrevista. Como fonte de dados para a pesquisa foi entrevistado um técnico responsável<sup>8</sup> na execução do projeto do FOCEM no Paraguai, com o projeto “MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza”. A entrevista aconteceu na cidade de Assunção, junto à Secretaria de Ação Social (SAS), sendo o espaço cedido para o andamento do projeto do FOCEM.

Na entrevista, o técnico deu

<sup>8</sup> A entrevista tem como proposta complementar o trabalho tendo em vista que se trata de uma pesquisa de caráter exploratório devido à escassez de publicações sobre o tema.

destaque quanto ao financiamento do FOCEM como sendo o maior volume de recursos para o Uruguai, em relação à população, e menciona que

Los recursos son los mismos para Paraguay y Uruguay. Pero nosotros vemos que el repaso de los fondos es el doble para el Uruguay comparando con el Paraguay, porque la población es la mitad. El Gobierno por medio de nosotros está presentando un posicionamiento del país para intentar nivelar la inversión social por habitante, entendiendo que la inversión es el sistema de infraestructura. El objetivo real es la población, que están siendo instruidos para el MERCOSUL.<sup>9</sup>

Inicialmente, o técnico apresenta o objetivo do projeto em que está atuando, o

<sup>9</sup> Os recursos são os mesmos para Paraguai e Uruguai, mas nós vemos que o repasse de fundos é o dobro para o Uruguai, se comparado com o Paraguai, porque a população é a metade. Então, nós estamos, o governo está tentando apresentar um posicionamento do país para tentar nivelar a inversão social por habitante, por população, entendendo que o investimento é em torno ao sistema de infraestrutura. O objetivo real é a população, que estão sendo instruídos para o MERCOSUL (Tradução da autora).

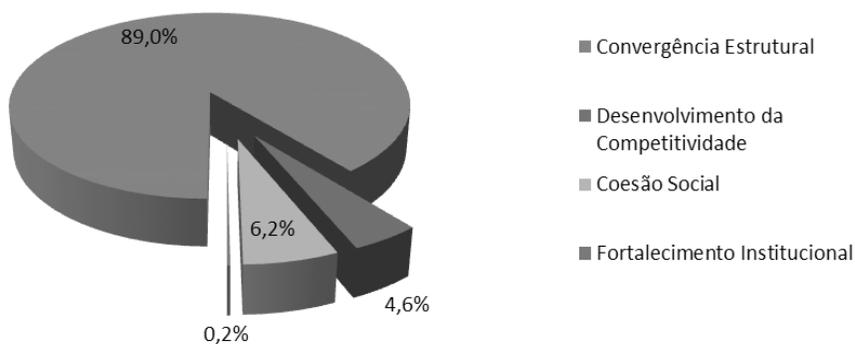


Figura 2: Distribuição dos Recursos do FOCEM.

Fonte: Sistematizada pelo autora com base nos dados do CRPM (2013).

“MERCOSUL YPORÃ”, que é referente ao acesso à água potável e saneamento básico, como uma proposta de evitar situações de doenças contagiosas.

Nosotros estamos trabajando solamente en saneamiento básico de agua potable. Baños son sistemas de saneamiento para el interior. Estamos hablando con el gobierno de prioridad el combate a la extrema pobreza. El mayor problema es el acceso a agua potable.<sup>10</sup>

O técnico destaca a importância deste projeto para o Paraguai, pois envolve vários setores na área social, e a importância dos investimentos do FOCEM para o país.

Paraguay necesita mejorar su infraestructura. Lo que pasa, ustedes son estudiantes y conocen esta cuestión, es cuando hablas de normal una media es una mala distribución, entonces nosotros necesitamos de una mayor distribución, aumentar la capacidad de consumo, ofrecer a toda la comunidad, pero necesitamos que ellos mejoren la situación económica, entonces yo pienso que proyectos como estos son importantes. Algunos proyectos ya están hechos, como: soluciones integrales, compra de tierra. SAS y FOCEM prepararon sistemas de agua, electricidad, casas, comunicación y entretenimiento. Estas comunidades son hoy comunidades económicamente productivas.<sup>11</sup>

10 Nós estamos trabalhando no saneamento básico de água potável, e saneamento básico, no acesso a sistemas de saneamento para o interior né, e estamos falando de aumentar uma prioridade hoje do governo de combate à pobreza extrema, maior problema é acesso a água potável. (Tradução da autora).

11 Paraguai precisa melhorar infraestrutura. O que acontece, vocês são estudantes e conhecem essa questão, é que quando você fala da curva normal, uma média é má distribuição, aqui no Paraguai, então nós precisamos de uma maior distribuição, aumentar a capacidade consumo, oferecer a toda a comunidade, mas precisamos que eles melhorem a situação econômica deles, então eu acho

**Tabela 20**

*Projetos pluriestatais do FOCEM*

<b>Nome do projeto</b>	<b>Objetivo do FOCEM</b>	<b>Investimento US\$</b>
1. MERCOSUL Livre da Febre aftosa.	Desenvolvimento da Competitividade	16.339.527,00
2. Investigação, educação e Biotecnologias aplicadas a saúde.	Desenvolvimento da Competitividade	10.061.400
3. Saneamento Urbano Integrado Aceguá/ Brasil e Aceguá/Uruguai.	Convergência Estrutural	7.640.524,00
4. Construindo uma Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL.	Coesão Social	503.000,00

*Fonte:* CRPM (2013).

O projeto do FOCEM contribuiu não somente ao acesso à água, mas em vários setores.

Este proyecto no es solo de agua, mitad del proyecto es aumentar la capacitación, información. Porque el impacto de nuestros próximos cinco años en terminar el proyecto es disminuir con las enfermedades intestinales, motivo de muerte en Paraguay. Si ellos tienen agua, electricidad ellos serán capaces de empezar a producir, trabajar y progresar. Estos son proyectos de alta calidad, los recursos del FOCEM son aplicados en estos proyectos.<sup>12</sup>

que projetos como esse são importantes, foi um tanto de projetos já feitos, essa são questões, soluções integrais, compra de terra, isso SAS, FOCEM preparou sistema de água, eletricidade, casas e comunicação e lazer. Essas comunidades são, hoje, comunidades economicamente produtivas (Tradução da autora).

<sup>12</sup> Este projeto não é só de água, metade do projeto é aumentar capacitação, informação. O impacto dos nossos próximos cinco anos de terminar o projeto é diminuir

O FOCEM tem o objetivo de aprofundar a integração com ações em infraestrutura, e políticas para reduzir à extrema pobreza, e acesso básico às condições mínimas de sobrevivência. Os projetos que são financiados vão ao encontro das necessidades do Paraguai.

Segundo Izerrougene (2009), sobre a situação do Paraguai o mesmo destaca,

A população sem acesso a água potável varia também bastante, desde 2% no Uruguai a 17% no Paraguai em 2005 (comparado, no entanto, com 38% em 1990). Em 2003, a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos ficou entre 17/1000 (Uruguai) e 34/1000 (Brasil). Estes e outros dados ilustram as diferenças existentes entre os quatro países. (p. 110)

as enfermidades gastrointestinais, motivo de morte aqui no Paraguai, mas para eles se têm água, eletricidade, eles são capazes já de entrar a produzir, trabalhar e progredir. Estes são projetos de altas qualidades, os recursos do FOCEM são aplicados neste projeto (Tradução da autora).

O técnico também destaca que este projeto foi aprovado em 2008 com um valor aproximado de seis milhões de dólares e destaca que o primeiro desembolso foi em 2012, e declara:

Creo que Paraguay no estaba preparado para aprovechar los recursos, este es el mayor problema. También tiene que ver con la cultura y experiencias de cómo utilizar adecuadamente los fondos. Paraguay está caminando en el proceso de tener una mayor participación de los recursos. El proyecto que estoy trabajando fue aprobado en el 2008, son \$6 millones de dólares. Nuestro proyecto son sistemas de agua y saneamiento básico, exclusivamente para pueblos jóvenes con situación de extrema pobreza. El proyecto estaba parado. En 2008-2012 fue el primer repase.<sup>13</sup>

O técnico salienta que uma das dificuldades na execução dos projetos é referente à “preparação” para receber esses recursos, ou seja, muitas vezes os países não estão preparados para dar

---

13 Paraguai acho que não estava muito bem preparado para aproveitar os recursos. Esse é o maior problema, e tem a ver também com a cultura, experiência de utilizar adequadamente os fundos. Então, o Paraguai está transitando nesse processo de ter um maior impacto dos recursos. Então, no projeto que estou trabalhando, ele foi aprovado em 2008, \$6 milhões de dólares, e agora, são sistemas de água e saneamento básico, esse é o nosso projeto, exclusivamente para assentamento em situação de pobreza extrema. Em 2008-2012 foi o primeiro desembolso, o projeto estava parado então (Tradução da autora).

conta de atender grandes volumes de investimentos que demandam técnicos, estruturas adequadas, mecanismos institucionais eficientes. Outra situação que destacamos é quanto às dificuldades no financiamento do projeto, o mesmo foi aprovado em 2008 e somente em 2012 teve seu primeiro repasse, quatro anos após sua aprovação, situações que podem revelar uma fragilidade no funcionamento das instituições do MERCOSUL.

O técnico reforça que para executar os projetos do FOCEM, exige-se profissionais qualificados e justifica uma das dificuldades do projeto estar parado é devido à falta de uma equipe, quando destaca.

No teníamos un buen equipo, ni estructura de trabajo. Yo soy especialista en Planeamiento y Gerenciamiento de Proyectos. Me incorpore hace un año, en 3 meses he cumplido las condiciones previas. Recibimos el primer repaso de \$1 millón de dólares y ahora estamos trabajando en los pueblos jóvenes.<sup>14</sup>

Sobre essa questão Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 42) destaca sobre a baixa capacidade institucional, o que pode vir a ser um problema, os autores destacam essa realidade para o

---

14 Aqui não tinha uma boa equipe, estrutura de trabalho, eu sou especialista em Planejamento e Gerenciamento de Projetos, me incorporei aqui faz um ano então em 3 meses, cumpri as condições prévias, e teve um desembolso, o primeiro desembolso que é de \$1 milhão de dólares e agora estamos trabalhando nas comunidades (Tradução da autora).

Paraguai e Uruguai “em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, a dificuldade de elaboração de projetos de qualidade, o que dificulta o acesso a fundos disponíveis”.

Ao questionar ao técnico quanto ao início das obras deste projeto, ele afirmou que iniciado em fevereiro de 2013, “las obras iniciaron en Febrero en este año”, ao perguntar se o problema para execução dos projetos possa ser no repasse dos valores o mesmo negou, destacando que o problema é na gestão “No, no es un problema de dinero. Es un problema de capacidad de gestión. Este es el problema que tenemos”.

Para que ocorram os desembolsos do FOCEM há necessidades de cumprir com condições mínimas, de acordo com informações do FOCEM (2010, p. 10), Para que ocorra o primeiro desembolso é necessário verificar as seguintes exigências:

1. Antes de efetuar o primeiro desembolso, a UTF verificará o cumprimento das seguintes condições:
  - a) Que o Estado Parte beneficiário se encontre em dia com suas contribuições;
  - b) A notificação, por parte do Estado Parte beneficiário, da previsão orçamentária para a contrapartida nacional correspondente ao primeiro ano, conforme o cronograma previsto no COF.
  - c) O credenciamento de uma conta específica para o projeto. A referida conta deverá ser aberta em uma instituição bancária, desde que a normativa nacional não o impeça. O Organismo Executor, por meio da UTNF, deverá submeter à UTF os dados completos e características

- da conta. d) A designação do Diretor e do responsável pela contabilidade do projeto.
- e) A aprovação, por parte da UTF, do Plano de Contas, do Plano de Aquisições, do Plano Operativo Global e do primeiro Plano Operativo Anual do projeto.

Assim, é possível verificar que o relato do técnico indica a falta de capacidade técnica e na estrutura do trabalho que podem prejudicar nos investimentos do FOCEM. O técnico reforçou que no período de três meses conseguiu cumprir os requisitos básicos para o desembolso. Nesse momento, é necessário discutir e verificar a comprovação de capacidade técnica e administrativa para executar as ações estratégicas mínimas para cada projeto.

O técnico destaca que atualmente melhorou a situação de profissionais capacitados para trabalhar junto com ele neste projeto, mas isso só foi possível quando expôs a necessidade junto à gestão do país.

Ya tenemos personal técnico como pueden ver, esta fue una de las condiciones para que yo quedara en el cambio de gobierno, yo presente los problemas y las posibles alternativas pero el mayor problema era el personal. Yo soy el director del proyecto ante el MERCOSUL, ante la Secretaria Permanente.<sup>15</sup>

---

15 Já temos pessoal técnico como pode ver, essa foi uma condição para que eu ficasse aqui no âmbito de governo, eu apresentei os problemas e as possíveis alternativas, mas, o maior problema era o pessoal. Eu sou o diretor do projeto, ante MERCOSUL, ante a Secretaria Permanente. (Tradução da autora)

O técnico reforça que para operar os objetivos do FOCEM não depende somente dos técnicos que operam os projetos, mas parte de ações articuladas com os setores envolvidos do governo, para que possam dar condições suficientes para operar os serviços.

Também foi questionada ao técnico a forma de contratação dos funcionários para a execução dos serviços, o mesmo destacou ser mediante contrato de trabalho com duração de um ano, ou também, quando finaliza o projeto, termina o contrato de trabalho, “somos contratados, estos contratos son hechos por la duración de los proyectos. Son proyectos cortos, dos años y medio más o menos. Deberían ser contratos permanentes”.<sup>16</sup> A contratação de funcionários acontece para cada projeto específico do FOCEM e não tem continuidade. Para execução dos projetos do FOCEM, muitas vezes os funcionários não possuem capacitações continuadas para saber operar recursos e normativas, o que revela atrasos nos repasses, demora na execução dos serviços, etc.

O técnico também comentou sobre a situação do MERCOSUL e reforça sobre as divergências ainda existentes entre os países.

Creo que para eso tiene que ser más fuerte, tiene que unirse más, porque lo que vemos no es una integración muy

buena. Porque nosotros vemos una competencia entre Brasil y Argentina, intentando liderar y nosotros quedamos allí. Entonces es muy difícil que una unión sea exitosa. Los dos más grandes, si ellos están colocando medidas evitando el comercio, intentando liderar y pierde la región, Paraguay depende mucho de Argentina y Brasil, las políticas en Argentina y Brasil definen la situación de Paraguay. Entonces somos muy pequeños, [...] Lo que necesita Paraguay es mejorar la infraestructura social, para mejorar su situación económica, de la mayor parte de la población y ser la base del crecimiento económico más adelante.<sup>17</sup>

Verifica-se que os projetos financiados pelo FOCEM possuem uma multifuncionalidade na destinação de recursos, sendo que pensar em assimetrias é pensar em várias ações em conjunto nos diversos setores. Observa-se que os investimentos voltaram-se, quase inteiramente, à promoção do

---

17 Acho que para isso tem que ser mais forte, tem que se unir mais, porque nós vemos não é uma integração [...], porque, nós vemos uma concorrência entre Brasil e Argentina, tentando liderar e nós ficamos aí, então é muito difícil para uma reunião desse tipo que seja exitosa assim, são os dois mais grandes, se eles estão colocando medidas evitando o comércio, tentando liderar, e perder a região. O Paraguay depende muito da Argentina e Brasil, as políticas na Argentina e Brasil definem a situação do Paraguay, então somos muito pequenos [...]. O que precisa para o Paraguay é melhorar a infraestrutura social para melhorar a situação econômica, para a maioria da população e ser a base para o crescimento econômico. (Tradução da autora).

---

16 Somos contratados, esses contratos são feitos pela duração dos projetos, são projetos curtos, dois anos e meios mais ou menos, deveria ser contratos permanentes.(Tradução da autora)

acesso à infraestrutura com construções de estradas, acesso à água, energia e ferrovias. Entretanto, esses investimentos passam a enfrentar problemas sociais específicos principalmente para melhorar a qualidade de vida e a condição do país na capacidade de produção e de investimento econômico.

Destaca-se que os investimentos do FOCEM não têm como foco investimentos diretamente nas demandas sociais, mas a destinação de recursos na área social abre o caminho para pensar um espaço de investimentos em projetos sociais, principalmente para os países com grandes problemas sociais e, conseqüentemente, para promover o desenvolvimento econômico.

### **Considerações finais**

Podemos destacar que o FOCEM possui um papel importante para a dimensão social do bloco, como sendo uma atuação inovadora no MERCOSUL Social.

Verifica-se que o FOCEM ainda se apresenta com poucos projetos aprovados e poucos concluídos, e em processo de execução. A maior parte dos projetos financiados pelo FOCEM é em infraestrutura e se torna relevante principalmente para o Paraguai, por tratar de investir no país para melhorar a sua condição econômica e comercial diante do bloco. O FOCEM vem cumprindo com seus objetivos e se tornando uma principal fonte de investimento internacional para o Paraguai e Uruguai, e vem ganhando seu espaço na pauta da agenda social por possuir uma linha que se preocupa com a coesão social, com a diretriz de fortalecer as

economias menores com o propósito do autodesenvolvimento.

Dentre os desafios para o FOCEM destacamos a necessidade de requisitos mínimos para realizar estudos e pesquisas, para a melhor destinação dos recursos, além de capacitar os técnicos para saber operar os projetos. Concordamos com Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 42) quando menciona a necessidade da “capacitação de solicitantes, fundamentalmente no Paraguai e no Uruguai, de forma a garantir um maior número de projetos financiados pelo fundo”, além do grande volume burocrático para aprovar o projeto passando por seis instâncias de avaliação, sendo um processo moroso de análise.

As assimetrias entre os países trazem para o debate a necessidade de pensar em investimentos sociais, pesquisas para a região e tratá-las para projetar uma política comum para a região, desse modo justificam-se essa instituição.

Observou-se também que o FOCEM não possui uma organização para aprovação de projetos, com um sistema claro de prioridade de financiamento em relação às necessidades dos países, é claro que existe uma série de demandas que necessitam ser atendidas, compartilhamos da ideia de Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 44) quando destacam “é necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para a seleção dos projetos”, tal referência sinaliza dificuldades no processo de aprovação de projetos.

Percebem-se também dificuldades na operacionalização dos projetos, com a falta de capacitação dos técnicos, destacamos no caso do Paraguai, com

falta de apoio e suporte no processo de acompanhamento do projeto, pois existem metodologias básicas para cumprir com as exigências do repasse. Cada país possui na sua estrutura institucional diferentes modalidades para tratar cada assunto, demanda, etc.

Quanto à questão financeira do FOCEM, o Brasil é o principal financiador dos recursos e o Paraguai é o maior receptor dos investimentos. Destacamos que o fundo ainda é insuficiente para suprir as assimetrias do bloco, mas para as economias menores como do Paraguai, os investimentos são de grande importância, é evidente que para uma ação mais concreta depende de maiores recursos.

Em relação à gestão dos projetos, constatou-se que o FOCEM tem 44 projetos aprovados. Sobre o andamento de cada projeto, não há uma divulgação clara por meio do FOCEM. No estudo damos destaque ao projeto acompanhado por o técnico no Paraguai, com o “MERCOSUL YPORÃ”, o mesmo foi aprovado em 2008 e somente em 2012 teve seu primeiro repasse, quatro anos após sua aprovação, ou seja, uma das dificuldades existentes no processo de implantação dos projetos que resultam na demora do atendimento das demandas do país. A organização das UTNF depende muito de como estão estruturados os espaços em cada país, cada uma apresenta-se em diferentes níveis de institucionalidade.

Observa-se que o FOCEM é considerado um avanço muito importante para o MERCOSUL no processo de superação de assimetrias, e pode ser considerado como uma medida positiva

de um esforço institucional com ações que se preocupam com a infraestrutura, coesão social e desenvolvimento. Podemos destacar que o fundo ainda é insuficiente e caminha lentamente, mas representa como ponto de partida para se aperfeiçoar e aprofundar, para continuar contribuindo rumo ao desenvolvimento da região.

Embora o estudo tenha revelado o esforço por parte das instituições do FOCEM em criar ações estratégicas com vista a garantir coesão social e reduzir assimetrias entre os Estados, ainda apresentam-se com fatores reduzidos de institucionalidade e de apoio político.

É possível observar que essas iniciativas do FOCEM ainda são insuficientes para dar conta frente as demandas existentes na região, mas o envolvimento crescente mostrou-se fundamental, para pensar na dimensão social no bloco, embora existem muitos desafios, nota-se o tratamento do tema social como fundamental no processo de integração regional para construir políticas sociais mais sólidas capazes de atender a todos os cidadãos.

## Referências

- Camargo, S. (2006). União Européia: uma Comunidade em Construção. *Contexto Internacional*, 30(2), 467-522.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social da América Latina*. Recuperado de <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/tipo/panorama-social-america-latina-caribe> acesso em junho de 2016
- Chizzotti, A. (2006). *Pesquisa em ciências humanas e sociais* (8ª ed.). São Paulo: Cortez.

- CRPM. (2013). *Informe sobre funcionamento do FOCEM elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM*. Montevideu: FOCEM.
- EFSUL. (2015). *Relatório consolidado auditoria no FOCEM 2015*. Brasília: TCU. Recuperado de [http://efsur.org/sites/Documentos3/Fundo\\_Convergenciaul\\_Relatorio\\_Portu.pdf](http://efsur.org/sites/Documentos3/Fundo_Convergenciaul_Relatorio_Portu.pdf)
- Fier, F. (2008). *MERCOSUL um a, b, c. Publicação do mandato do deputado federal Dr. Rosinha (PT-PR)*. 2ª edição – 2008 – Curitiba.
- FOCEM. (2015). *Manual do FOCEM*. Montevideu: FOCEM.
- Izerrougene, B. (2009). O desafio da integração social no MERCOSUL. *Revista PROLAM*, 1, 100-112.
- MERCOSUL. (2003). *Decisão CMC N° 26/03*.
- MERCOSUL. (2004). *Decisão CMC N° 45/04*.
- MERCOSUL. (2005). *Decisão CMC N° 18/05 de 20 de julho de 2006. Que estabelece sobre a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL*.
- FOCEM). Recuperado de [http://www.mercosur.int/msweb/Nes/PT/DEC\\_017-006\\_P](http://www.mercosur.int/msweb/Nes/PT/DEC_017-006_P)
- MERCOSUL. (2008). *Decisão CMC N° 51/2008*.
- MERCOSUL. (2012). *Plano estratégico de ação social do MERCOSUL - (PEAS)*. Assunção, Paraguai: Tekoha.
- Minayo, M. C. (Ed.) (1994). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Moroz, M., Gianfaldoni, M. H. T. A. (2002). *O Processo de Pesquisa: Iniciação*. Brasília: Editora Plano.
- Oliveira, S. L. (1999). *Tratado de metodologia científica* (2ª ed.) São Paulo: Pioneira.
- Souza, A. M.; Oliveira, Machado, I.T.; Goncalves, S. S. (2010). *Integrando desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL, Texto para discussão no 1477*. IPEA. Recuperado do [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5031](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5031)

## Social dimension of MERCOSUR: focus on Paraguayan reality through the MERCOSUR Structural Convergence Fund

**Abstract:** MERCOSUR began in 1991 as a political strategy to increase trade among the countries of the region and gain space on the international scene. The regional integration process has progressed beyond economic aspects and has now included debate and deliberations in the social area. Starting in 2000, it was identified the establishment of a social agenda for MERCOSUR and the creation of institutional mechanisms aimed at its operationalization. The MERCOSUR Social Agenda can be understood as a set of actions, programs and institutions that are part of the regional integration with the objective of reducing asymmetries and social inequalities in the countries of the bloc. Among the measures adopted by the Common Market Council

- CMC, we highlight the creation of the MERCOSUR Structural Convergence Fund - FOCEM. This research has as objective to verify how is the progress of FOCEM and highlight its actions in the Paraguay reality. As a general objective we seek to describe the institution of FOCEM and its process of operationalization. The study is descriptive and exploratory in nature, with the collection of data through bibliographical, documentary and semistructured interviews. The paper presents an analysis of the functioning of FOCEM in the context of regional integration, presenting the limits and possibilities of this institution. The study reveals FOCEM's effort to create strategic actions to ensure social cohesion and reduce disparities between states, yet presents itself with reduced institutional and political support.

**Keywords:** regional integration, MERCOSUR, asymmetries, social dimension, FOCEM.

### **Resumen biográfico**

Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas; Universidade Estadual de Ponta Grossa, Assistente Social na Associação Beneficente Lua Nova, Brasil.

### **Como citar este artículo**

Oliveira, G. A. (2017). Dimensão social do MERCOSUL: enfoque na realidade paraguaia por meio do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 96-127. doi: 10.28917/ism.2017-v1-96