

A redução das assimetrias regionais em meio à crise da integração sul-americana: a atuação do FOCEM no Paraguai

The reduction of regional asymmetries amidst the integration crisis in South America: the MSCF initiatives in Paraguay

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.122540>

André Mendes Pini

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Brasil

andremepini@gmail.com  

Guilherme Fenício Alves Macedo

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, Brasil

guilhermefenicio@gmail.com  

Resumo

O artigo examina o papel do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul na redução das assimetrias dos Estados Parte do Mercosul em um contexto de crise da integração regional sul-americana. O foco do artigo são os projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, sob a justificativa de esse Estado apresentar os piores indicadores econômicos do bloco e ser o maior receptor dos recursos do Fundo, com cerca de 64% do total. Por meio da metodologia de estudo de caso qualitativo e da ampla utilização de fontes primárias documentais e estatística descritiva, o trabalho argumenta que, embora a integração regional sul-americana, em um sentido amplo, passe por um processo de crise devido à sua característica fragmentada, iniciativas pautadas por elementos técnicos, voltadas a concepções sociais da América do Sul demonstraram ser menos suscetíveis às vicissitudes políticas da região, acabando por atenuar os efeitos negativos dessa fragmentação. Os resultados da pesquisa sugerem que o FOCEM, mesmo em um cenário de fragmentação de processos de integração regional e de enfraquecimento do Mercosul, tem sucesso ao desempenhar um papel de redução das assimetrias regionais. Isso ocorre porque além de o FOCEM possuir corpo burocrático consolidado, executa projetos pragmáticos e que geram efeitos sociais coletivos positivos por atuarem em setores como infraestrutura e competitividade regional, garantindo a manutenção e o aprofundamento do FOCEM mesmo em meio às vicissitudes políticas dos seus países-membros.

Palavras-chave: Mercosul; Paraguai; FOCEM; Redução de Assimetrias; Fragmentação.

Abstract

The article aims to analyze the Mercosur Structural Convergence Fund (MSCF) for the reduction of regional asymmetries amidst the South American integration crisis background. It emphasizes the MSCF's initiatives for Paraguay, considering its fragile economic condition among the Mercosur Member-states, concerns its status as the major receiver of the resources designated by the Fund, about 64% of the amount. Using the qualitative case study methodology and the analyses of the primary documentary data sources through descriptive statistics, the paper argues that, despite the South American regional integration crisis, the MSCF initiatives, guided by technical and social elements not easily susceptible to the regional political contingencies, have been engaged to mitigate the negative effects of the political and commercial fragmentation. The research results point out that even with the regional fragmentation and the decline of Mercosur, the MSCF, has been successful in performing a role on the regional asymmetries reduction. The reason for this is that this institution, besides having a consolidated bureaucratic apparatus, has executed pragmatic projects which generate positive social and collective effects by operating in fields such as regional competitiveness and infrastructure.

Keywords: Mercosur; Paraguay; MSCF; Asymmetries Reduction; Fragmentation.

Recebido: 23 Fevereiro 2022

Aceito: 17 Junho 2022

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Introdução

A integração regional sul-americana possui características particulares referentes a processos de proliferação e fragmentação que a colocaram em xeque em meio ao contexto global de crise do regionalismo. A partir de iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e a Aliança do Pacífico, percebe-se que, ao longo do século XXI, houve uma proliferação de acordos regionais, que, de fato, segmentaram a integração da América do Sul. Nesse sentido, Caetano *et al.* (2019) argumentam que os diversos projetos que se sobrepõem na região, por vezes, acabam competindo entre si, como é o caso da criação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) em 2019, que teria consolidado a integração sul-americana como um “Frankenstein” (FRENKEL, 2019). Com efeito, gera-se uma sobreposição entre os blocos a partir de estratégias distintas e de arranjos intergovernamentais que oscilam a partir de agendas nacionais, com um consequente desengajamento dos processos de integração regional (MALAMUD, 2012).

A trajetória do Mercosul é paradigmática com relação às características e aos desafios da integração regional sul-americana. Arquitetado originalmente no âmbito do regionalismo aberto típico da década de 1990, o bloco, de início, obedeceu a desígnios neoliberais, voltados à inserção competitiva da região nos mercados globais e à abertura comercial. O “novo Mercosul” se estabelecerá, posteriormente, de maneira multidimensional, com vistas à incorporação de dimensões sociais e políticas no processo de integração regional sul-americano, o que, por fim, seria colocado em xeque pelos governos conservadores de Argentina e Brasil a partir de 2015 (BRICEÑO-RUIZ, 2020). Percebe-se, porém, que a fragmentação da arquitetura regional da América do Sul voltou-se a aspectos comerciais e políticos, sendo que, em meio a esses desafios, as iniciativas que resistiram são aquelas de caráter pragmático, sobrevivendo, assim, às vicissitudes políticas e ideológicas que a região enfrentou na última década (SARAIVA; HERNANDEZ, 2019; BARROS; GONÇALVES, 2021).

O Mercosul, portanto, pode ser considerado como uma iniciativa consolidada em meio à fragmentação da integração regional sul-americana, pois, mesmo em meio a sucessivas crises regionais, manteve-se enquanto um ator importante para a integração do Cone Sul, ainda que desprovido de protagonismo no âmbito das estratégias de inserção internacional de seus Estados-membro. Destaca-se, nesse sentido, o papel do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que já direcionou mais de US\$ 1 bilhão nas duas últimas décadas com vistas à atenuação das assimetrias regionais e à distribuição equitativa dos benefícios colhidos por meio do processo de integração regional (FOCEM, 2022). O presente artigo, portanto, estabelece um estudo de caso referente ao papel exercido pelo FOCEM no estabelecimento de projetos direcionados ao Paraguai, Estado detentor das maiores carências e debilidades estruturais na região, de modo a demonstrar um elemento funcional do projeto integrativo sul-americano mesmo em meio a uma crise dos processos de integração da região.

O objetivo da pesquisa é identificar como o FOCEM atuou em meio à redução das assimetrias de seus estados-parte, no contexto de fragmentação da integração regional sul-americana. Argumenta-se que o FOCEM, ao atuar na dimensão social do Mercosul, ofereceu resultados objetivos e quantificáveis em prol do desenvolvimento coletivo e da redução das assimetrias econômicas e sociais dos Estados da região, atenuando as vicissitudes da fragmentação dos processos de integração regional sul-americano a partir de uma concepção pragmática com relação à sua manutenção. Optou-se, desse modo, pelo foco nos programas do FOCEM destinados ao Paraguai para a condução da pesquisa, uma vez que esse Estado apresenta os menores indicadores sociais e econômicos do Cone Sul, sendo, portanto, o maior receptor de recursos do FOCEM.

Evidencia-se a metodologia do trabalho enquanto uma pesquisa qualitativa de caso único, sustentada por fontes primárias documentais, nas quais se aplica análise estatística descritiva. Yin (2018) se refere ao estudo de caso como um método empírico que investiga um fenômeno contemporâneo – o “caso” – especialmente quando os limites entre o

fenômeno e seu contexto não são evidentes de forma clara. Desse modo, demonstra-se o sucesso particular da iniciativa do FOCEM mesmo em meio a um panorama regional – e global – de crise de processos de integração regional. Assim, os resultados da pesquisa sugerem, por meio da análise das iniciativas do FOCEM no Paraguai, que, embora a integração regional sul-americana passe, de fato, por um processo de instabilidade – a partir da fragmentação de projetos na região – iniciativas consolidadas no âmbito do FOCEM seguem desempenhando papel de redução das assimetrias regionais, uma vez que são pautadas por elementos técnicos e pragmáticos pouco suscetíveis a vicissitudes políticas. A presente pesquisa se insere no âmbito das discussões acerca de processos de integração regional, em particular, oferecendo um contraponto ao debate que salienta, fundamentalmente, a crise dessas iniciativas na atualidade. Demonstra, assim, que, mesmo em crise, a integração sul-americana possui iniciativas de cooperação técnica que vêm sendo capazes de promover a redução das assimetrias entre os atores sub-regionais.

A primeira seção do artigo se debruça sob o processo de integração sul-americana e o debate vinculado à crise do regionalismo a partir da fragmentação da região, analisando o estado da arte dessa discussão. A segunda parte do trabalho tem o foco na construção da integração regional do Cone Sul, a partir da conjuntura histórica que pautou as distintas dimensões do Mercosul enquanto ferramenta de inserção internacional dos seus estados-parte. Analisa-se, assim, o FOCEM, em termos de seus objetivos e estruturas institucionais, demonstrando as características gerais de seus projetos e da distribuição dos recursos e de financiamento a partir de princípios de solidariedade regional. A seção final dedica-se aos projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, buscando compreender o papel do Fundo na redução das assimetrias entre os Estados Parte do Mercosul por meio de estatística descritiva e análise documental.

O processo de integração sul-americano e a fragmentação regional

A presente seção tem foco no processo de integração sul-americana e no debate vinculado à crise do regionalismo a partir da fragmentação da região, analisando o estado da arte dessa discussão e estabelecendo seus marcos teóricos fundamentais. Aborda-se o conceito de integração regional a partir da construção teórica de Malamud (2012), que o diferencia do termo regionalização. Segundo Malamud (2012), a regionalização corresponde ao processo informal pelo aumento de interdependência intrarregional dada à dinâmica de fluxo de intercâmbios entre Estados territorialmente contíguos. Já para Briceño-Ruiz (2014) o regionalismo se refere a um conjunto de iniciativas de integração econômica e política que se desenvolvem num âmbito espacial regional determinado. Já a integração regional corresponde a um processo político formalizado e coordenado pela atuação dos Estados, sendo essas dinâmicas, concomitantemente, guiadas pela égide dos interesses econômicos das elites nacionais e dos grupos de interesses em seus respectivos âmbitos domésticos (MALAMUD, 2012). Desta forma, o processo de integração regional é conferido na medida em que os Estados “estabelecem instituições comuns permanentes, capazes de tomar decisões que são vinculativas para todos os membros” (MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 17).

Nolte e Comini (2016) argumentam que o processo de integração regional sul-americano é marcado por uma sobreposição de instituições, que, embora complementares, acabam levando a um processo de fragmentação. A presente seção é organizada em torno do que Barros e Gonçalves (2021) estabelecem, apontando que a América do Sul enfrenta uma crise da integração regional devido a dois tipos fundamentais de fragmentação: comercial e política.

A fragmentação política da América do Sul, inicialmente, deve ser evidenciada a partir de aspectos históricos. Entende-se que, após a Segunda Guerra Mundial, o nacionalismo econômico, fruto dos diagnósticos cepalinos voltados à denúncia das dinâmicas de deterioração dos termos de troca entre o centro e a periferia, estimulou a adoção de projetos desenvolvimentistas pouco convergentes no âmbito regional. Isso é evidenciado pelo malogro da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) na tentativa de estabelecer uma iniciativa de integração regional ao longo da década de 1960 (LOYOLA, 2021).

A seguir, ao longo da segunda metade do século XX, as relações entre os Estados da América do Sul foram pautadas por um panorama de desconfiança mútua devido ao ciclo de regimes autoritários e golpes militares na região. As distintas concepções de inserção internacional dos Estados sul-americanos também influenciaram na sua fragmentação política, com experiências voltadas a um alinhamento aos EUA, assim como posturas mais autonomistas. Essa questão foi fundamental para o malogro, por exemplo, da iniciativa hemisférica da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) (BRICEÑO-RUIZ, 2014).

A heterogeneidade da região implica, também, que os Estados sul-americanos apresentam distintas perspectivas e expectativas acerca do papel do entorno regional perante sua inserção internacional, dificultando a construção efetiva de uma identidade regional sul-americana (ARAÚJO; NEVES, 2021). Paradigmática nesse sentido foi a tentativa frustrada de estabelecimento de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) no início do século XX, a partir de visões divergentes na região acerca do escopo dessa instituição. Mesmo em meio à construção posterior da Unasul, evidenciou-se distintas concepções políticas que Estados como a Venezuela e a Colômbia buscaram atribuir a importantes órgãos da iniciativa, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com venezuelanos defendendo a adoção de medidas claramente marcadas por uma concepção anti-americana, enquanto colombianos se opunham a essa orientação (BRICEÑO-RUIZ, 2014).

Soma-se a às crises políticas da região os seus aspectos geográficos, que não somente limitaram a capacidade da América do Sul de integrar-se fisicamente, quanto também de desenvolver uma identidade coletiva (NOLTE, 2019). Sob esse contexto, Galvão (2009) argumenta que as relações sociais, políticas, econômicas, estratégicas e culturais da região acabam sendo emanadas para muito além do Cone Sul, incorporando as dimensões andinas, amazônicas, pacíficas e atlânticas, o que resulta numa flagrante heterogeneidade sub-regional, como demonstram iniciativas tão distintas como a ALBA e a CAN.

A fragmentação política corresponde, também, aos desdobramentos na região de movimentações internacionais que realinham identidades e interesses de atores importantes, resultando em uma sub-regionalização do espaço. Percebe-se, por exemplo, que o enquadramento da “América do Sul” enquanto recorte regional prioritário se impulsionou partir da adesão do México ao NAFTA e da consequente afirmação de sua identidade norte-americana em detrimento da sua dimensão latino-americana (BRICEÑO-RUIZ, 2014). Essa movimentação mexicana trouxe consigo um consequente enfraquecimento da dimensão regional latino-americana, tornando a identidade sul-americana uma prioridade para atores como o Brasil e a Argentina (PECEQUILO, 2008).

Barros e Gonçalves (2021) evidenciam também que a fragmentação política reflete a falta de consenso das lideranças sul-americanas acerca do propósito das instituições regionais em meio ao panorama político instável na região. Percebe-se, ainda, que a arquitetura regional sul-americana também pouco contribuiu para a resolução das instabilidades políticas enfrentadas em países como a Venezuela, Brasil e Argentina (BENZI; NAREA, 2018).

Araújo e Neves (2021), por sua vez, apontam que, mesmo sob períodos de convergência política na região, como no período entre 1998 e 2013 – que Briceño-Ruiz (2020) define como um período do regionalismo “pós-hegemônico”, no sentido de superação da concepção hegemônica que a integração regional teria como objetivo único a abertura comercial e a integração aos mercados globais de maneira liberalizante – não houve o aprofundamento dos processos regionais na América do Sul, que os autores descrevem como um espaço regional fragmentado estruturalmente. Compreende-se, assim, a trajetória de consolidação e posterior declínio da Unasul, entre 2008 e 2019, como paradigmática na representação dessas tendências sul-americanas, em que aspectos ideacionais foram incorporados à retórica dos governantes, gerando um espaço regional frágil e vulnerável (SPEKTOR, 2016 *apud* ARAÚJO; NEVES, 2021).

Araújo e Neves (2021) apontam ainda que essa crise da integração regional é oriunda tanto da falta de lideranças regionais quanto da instabilidade política da região no século XXI, o que impossibilitou a manutenção e o avanço das instituições regionais criadas no chamado período pós-hegemônico (ARAÚJO; NEVES, 2021). Briceño-Ruiz (2020, p. 22)

corroborar essa ideia, apontando que, desde 2015, as instabilidades políticas na América do Sul representaram o fim da orientação “pós-hegemônica” da integração da região: “Os governos conservadores revisaram os processos regionais para enfraquecer suas dimensões políticas, sociais e produtivas e voltar a uma estratégia centrada no livre comércio e na firma de acordos com países desenvolvidos.”

Já a fragmentação comercial, citada por Barros e Gonçalves (2021), é caracterizada, sobretudo, pela redução do comércio intrarregional, com os Estados da região cada vez mais vinculados a parceiros comerciais como os EUA e, em especial, a China, o que também é corroborado por Pozo (2020) e Nolte (2019). Assim, a crescente ampliação dos fluxos econômicos e comerciais com esses mercados extrarregionais acaba por gerar menos incentivos para que os atores sul-americanos busquem aprofundar seus laços de integração ou desenvolver de maneira mais completa as instituições existentes (MALAMUD, 2020). A relativa baixa institucionalização de iniciativas como a Unasul acabou sendo determinante para o seu esvaziamento, uma vez que, quanto mais robusto for o aparato institucional e burocrático de uma organização regional, maior a tendência dela se manter perene em meio às vicissitudes políticas dos países-membros (BARROS; GONÇALVES, 2021).

O Mercosul evidencia de maneira prática os desafios encontrados por iniciativas de integração da região no âmbito comercial, a partir da dificuldade do bloco de atingir seu status de Mercado Comum, estabelecido como meta desde sua formação. Instituído inicialmente a partir do Tratado de Assunção em 1991, a efetiva consolidação do bloco enquanto plena União Aduaneira – que se diferenciado estágio de Área de Livre Comércio porque adota uma Tarifa Externa Comum (TEC) extinguiu barreiras alfandegárias entre seus Estados-membros e uniformizando a taxa de produtos externos – encontrou dificuldades constantes devido a uma série de desequilíbrios e impasses macroeconômicos, além da restrição das agendas políticas em virtude dos cenários domésticos instáveis, impossibilitando, por exemplo, a plena execução da TEC sem longas listas de exceções (ALMEIDA, 2011). Isso levou o Mercosul a ser considerado, por vezes, como uma Área de Livre Comércio ampliada ou mesmo uma União Aduaneira imperfeita (ALMEIDA, 2011). A próxima seção, portanto, debruça-se sob o Mercosul e, mais especificamente, o seu Fundo de Convergência Estrutural, de modo a ajudar na compreensão do relativo sucesso dessa iniciativa mesmo em meio à crise da integração regional sul-americana.

O Mercosul e seu fundo para convergência estrutural (FOCEM)

O Mercado Comum do Sul é uma instituição que se manteve relativamente ativa e funcional mesmo em meio às vicissitudes políticas e econômicas das últimas décadas na América do Sul. Consolidada a partir da abertura do diálogo democrático entre os Estados do Cone Sul, da crescente interdependência econômica e da necessidade de se ajustar coletivamente ao reordenamento da economia internacional no Pós-Guerra Fria, o Mercosul, de fato, potencializou a integração de Argentina e Brasil, Uruguai e Paraguai. A presente seção busca demonstrar que, mesmo num cenário de fragmentação da integração regional sul-americana e do consequente baixo protagonismo do Mercosul enquanto parte da estratégia de inserção internacional dos Estados do Cone Sul, o FOCEM segue implementando, de modo pragmático, seus projetos e iniciativas.

A década de 1990 vislumbrou o fenômeno do regionalismo aberto na América do Sul, pautado por um modelo de integração regional voltado à integração competitiva sul-americana nos mercados globais, como é o caso do Mercosul. Priorizou-se, portanto, a dimensão econômica do enquadramento regional, em um cenário de relativa convergência política em torno de modelos neoliberais (BRICEÑO-RUIZ, 2014). O Mercosul, inicialmente, é interpretado como um marco da transição do Estado desenvolvimentista para o denominado Estado Normal, o que é interpretado por Cervo (2000) como uma mudança robusta de paradigmas com relação ao modelo de inserção internacional da região, que buscava se adaptar à economia internacional e às dinâmicas econômicas neoliberais da década de 1990. O recorte regional, no período,

era visto como uma maneira de preservação da autonomia nacional de seus Estados em meio à globalização (JAGUARIBE, 2000 *apud* GALVÃO, 2009).

Briceño-Ruiz (2014) aponta que a ruptura com esse paradigma liberalizante se vislumbrou a partir do ciclo de vitórias de governo de esquerda e centro-esquerda na região – a chamada “onda rosa” –, levando a uma fragmentação da integração econômica em torno de eixos distintos, que promoveram o “reversionismo” de iniciativas como o Mercosul. Nesse sentido, o “novo Mercosul” ampliou, ao longo do século XXI, seu escopo de atuação para a transformação produtiva da região, incorporando um viés social com vistas à redução das assimetrias do Cone Sul (BRICEÑO-RUIZ, 2020). Nesse âmbito, observa-se a revisão e o aprofundamento do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso Democrático, de 1998, a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2006, e da fundação do Instituto Social do Mercosul em 2009, ainda que Briceño-Ruiz (2020) pondere que os avanços nessas iniciativas tenham sido limitados perante suas ambições iniciais. Conforme argumenta Almeida (2011), embora marcado por perfurações na TEC, bem como das inadequações aos principais objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, o itinerário de liberalização comercial e a agenda de integração econômica do Mercosul, após a virada do milênio, preconizou a formação de um cenário de ascendente responsabilidade coletiva para a superação de assimetrias entre os Estados.

No âmbito da proposta de Briceño-Ruiz (2014), portanto, verifica-se a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) como um elemento paradigmático da dimensão social do bloco, em um período de transição do eixo de integração vinculado ao regionalismo aberto em direção a um eixo revisionista. Almeida (2011) aponta ainda que, ao passo que esta inflexão significou o distanciamento do Mercosul de seus objetivos iniciais, pode se perceber que significou “um retorno a antigas concepções ‘desenvolvimentistas’ dos anos 1950 e 1960, quando o Estado assumia o papel primordial na condução da integração (e do próprio processo de desenvolvimento nacional)” (ALMEIDA, 2011, p. 20).

Nesse contexto se insere o patamar institucional do Mercosul na criação do FOCEM enquanto um mecanismo específico para a fomento e promoção dos arranjos de cooperação multidimensional para a redução das assimetrias existentes entre os Estados, sobretudo no âmbito da infraestrutura produtiva e logística (SEVERO; LIMA, 2020). Criado em 2004, o FOCEM é considerado como o principal mecanismo de financiamento para projetos de cooperação intrarregional do bloco. Deste modo, iniciadas as suas atividades em 2006, o Fundo dedica-se, além do apoio financeiro, a avaliação inicial das etapas de elaboração e operacionalização de projetos de cooperação para fins de desenvolvimento econômico e social, podendo ser classificado em quatro plataformas de ação: a convergência estrutural; o desenvolvimento e competitividade; a promoção da coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2016).

O FOCEM é um instrumento inédito ao escopo da integração regional sul-americana, sendo um mecanismo facilitador para a cooperação técnica e financeira em termos de equidade de aportes não reembolsáveis entre os Estados-membros contribuintes (FOCEM, 2016). Com vistas a esta lógica, seu funcionamento consiste, inicialmente, na tarefa de destinar os recursos financeiros aos projetos propostos e previamente deferidos pelo procedimento de análise e aprovação de projetos pelos Estados-membros. Tal procedimento inicia-se com a apresentação de projetos na Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), e segue a partir do processo descrito por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011, p. 9):

A CRPM, por sua vez, verifica se os projetos apresentados atendem aos critérios de exigibilidade e, caso positivo, os repassa para a Unidade Técnica do Focem (UTF), que fica sob a responsabilidade do diretor da Secretaria do Mercosul (SM). A UTF realiza nova análise técnica dos projetos e os envia novamente à CRPM, que faz seu próprio relatório e o transmite ao Grupo de Mercado Comum (GMC) que, após análise, também elabora relatório e o envia ao Conselho de Mercado Comum (CMC), que por sua vez emite decisão final sobre os projetos.

Deste modo, o procedimento de análise e aprovação compreende atuação dos diferentes organismos institucionais inseridos no escopo de tomada de decisão do Mercosul, garantindo que, mesmo em meio a um processo institucional robusto, sejam salvaguardadas as características de intergovernabilidade do Mercosul, sobretudo em órgãos como o GMC e o CMC. Isso significa que, embora o dado processo de integração econômica regional se dê mediante o intergovernamentalismo, os mecanismos institucionais possuem determinado grau de autonomia tanto na condução de processos burocráticos quanto na definição de agendas particulares e no estabelecimento de prioridades, o que é perceptível ao se avaliar que o GMC e o CMC são as instâncias finais do processo, ao passo que quem detém o poder de iniciativa são os Estados-parte do bloco (GONÇALVES, 2011).

Até maio de 2021 foram apresentados 53 projetos ao FOCEM, dos quais 49 passaram à etapa de execução, movimentando cerca de US\$ 1 bilhão. Os destinos desse montante foram majoritariamente ligados à infraestrutura dos Estados parte do Mercosul, com cerca de 90% de todo o valor investido no Fundo destinado para as áreas de distribuição de energia elétrica, acesso à água potável e a saneamento, pavimentação de rodovias, manutenção de ferrovias, melhoria de infraestrutura educacional além de programas de estímulo à competitividade de setores estratégicos (FOCEM, 2021). Por outro lado, o setor de competitividade recebeu 5,5% dos recursos, o setor de Coesão Social 4% e o de fortalecimento institucional 0,1%, como demonstra a Tabela 1 (FOCEM, 2021).

Tabela 1 – Distribuição de Recursos ao FOCEM por programa

Programa	%
Infraestrutura	90,4
Competitividade	5,48
Coesão Social	3,98
Fortalecimento Institucional	0,13

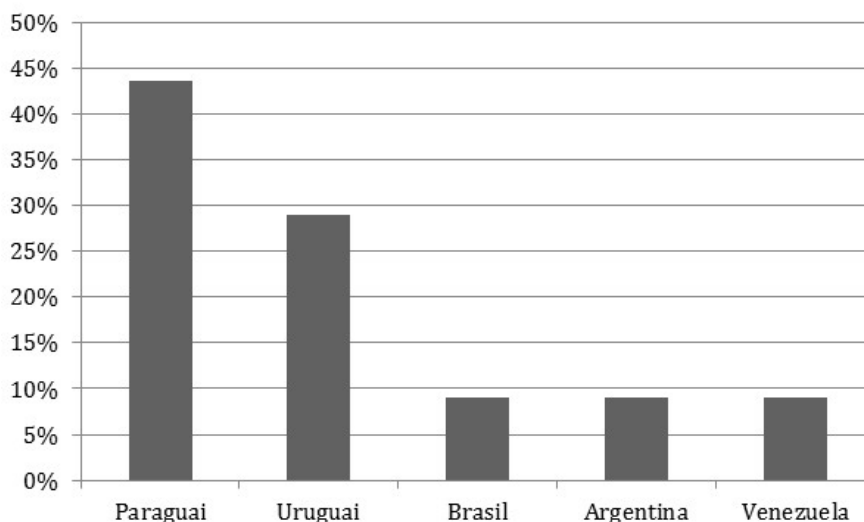
Fonte: Elaboração dos autores com dados do FOCEM (2021)

O valor estratégico do FOCEM para os estados do Cone Sul ficou evidente Cúpula de Presidentes do Mercosul em 2015, quando foi aprovada, na Decisão Nº 22/2015 do CMC, a continuidade do Fundo pelo período de mais dez anos e a manutenção das contribuições anuais sob o mecanismo de solidariedade, com o Brasil destinando ao FOCEM, anualmente, US\$ 70 milhões, a Argentina e a Venezuela US\$ 27 milhões, o Uruguai US\$ 2 milhões e o Paraguai US\$ 1 milhão. Isso é notadamente relevante tendo em vista que esse marco temporal corresponde ao período de ascensão de governos conservadores na Argentina e no Brasil, com a consequente superação do regionalismo pós-hegemônico citado por Briceño-Ruiz (2020). Anualmente, são destinados ao FOCEM US\$ 127 milhões, distribuídos sob o princípio da “solidariedade redistributiva”, no qual os países com economias menores recebem a maior porcentagem dos Fundos. De acordo com o FOCEM, ao longo dos mais de dez anos de atuação, o Paraguai e Uruguai foram os países que mais foram beneficiados, de fato, com recursos do Fundo, o que demonstra uma atuação pautada na redução das assimetrias do Cone Sul (FOCEM, 2021). Destaca-se, ainda, que, nas quase duas décadas de existência do FOCEM, apenas quatro projetos aprovados tiveram, posteriormente, seus contratos rescindidos e não foram executados, o que corresponde a apenas 7% do total¹ (FOCEM, 2021).

O Gráfico 1 adiante demonstra a disparidade de recursos recebidos pelos Estados Parte do FOCEM até 2021, enquanto o Gráfico 2 demonstra a relação inversamente proporcional correspondente à contribuição dos Estados ao FOCEM, o que demonstra, na prática, como essa instituição busca a redução de assimetrias entre os seus Estados-parte:

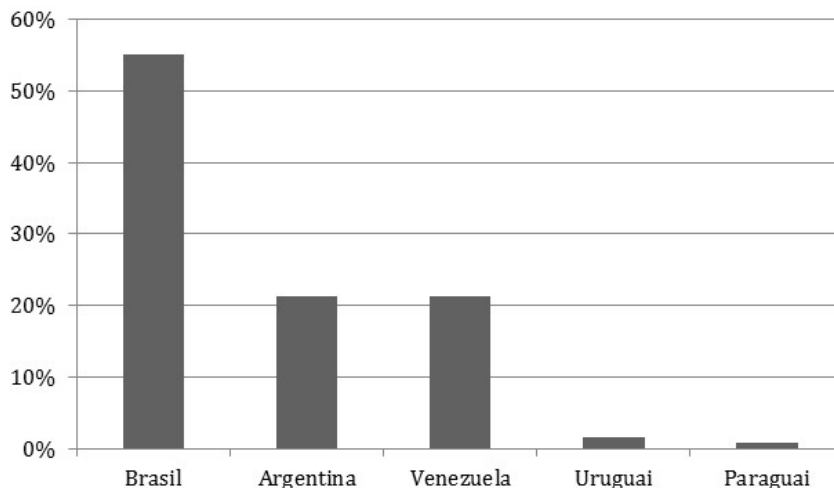
¹ São eles o projeto “Biblioteca da Universidade da Integração Latinoamericana (Unila)” em Foz de Iguaçu, Brasil; as “Obras de Engenharia do Sistema de Saneamento da Cidade de São Borja, Brasil”; o Projeto “Pymes exportadoras de Bienes de Capital”, na Argentina e “Construcción de la Autopista Ñu Guazú-Asunción-Luque” no Paraguai.

Gráfico 1 – Distribuição de Recursos do FOCEM por país



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2021)

Gráfico 2 – Contribuição de Recursos ao FOCEM por país



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2021)

Ao longo dos anos de 2018 e 2019, mesmo em meio a governos de direita na Argentina e no Brasil, que atuavam de modo a questionar os princípios do “novo Mercosul”, advogando, ainda que no plano retórico, pela retomada do viés comercial da instituição, os Estados Parte do Mercosul implementaram, por meio de Decisões no âmbito do CMC, medidas para consolidar o FOCEM². Paradigmático nesse sentido é o acordo com o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), com vistas a implementação de convênios financeiros e técnicos, além de, no período, “buscar-se mecanismos para fortalecer a gestão institucional do FOCEM e a complementaridade com outros instrumentos regionais de Financiamento ao Desenvolvimento” (FOCEM, 2021, p. 32). Ao todo, 10 dos 49 projetos do FOCEM integraram também a carteira da IIRSA, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, demonstrando que, ao estabelecer vínculos convergentes entre FOCEM, Fonplata, IIRSA e outras instituições regionais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), ao menos na área de infraestrutura e redução das assimetrias, a integração regional sul-americana conseguiu superar algumas das dinâmicas de fragmentação que a pautaram historicamente.

No escopo do FOCEM encontram-se, também, 3 projetos pluriestatais, que correspondem a iniciativas de promoção de Saneamento Urbano entre Brasil e Uruguai, um programa de Investigação, Educação e Biotecnologias

² As Decisões citadas são a N° 2/2018; N°4/2018 e N°23/2019.

Aplicadas à Saúde, além do programa Mercosul Livre de Febre Aftosa. Assim, deve-se destacar, também, o papel do FOCEM nos objetivos de aprofundamento da integração do Mercosul, sendo, de fato, considerado um instrumento para a promoção de futura convergência macroeconômica do bloco rumo a um Mercado Comum (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011). Além disso, os autores discorrem que:

Tal função surgiria a partir do estabelecimento de metas de política macroeconômica a serem cumpridas pelos países que obtivessem recursos do Focem, seguindo o exemplo da União Europeia, que condicionou o recebimento de recursos de seus fundos estruturais ao cumprimento de tais metas, conforme o Pacto de Crescimento e Estabilidade firmado em Maastricht em 1992. Destarte, criar-se-ia uma vinculação interessante entre o combate às assimetrias estruturais no fundo e a preparação do espaço para o tratamento das assimetrias de políticas, usando esse expediente para promover maior convergência macroeconômica das economias dos membros do Mercosul (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2011, p. 13).

Dentre o conjunto de desafios encarados pelo processo de integração regional sul-americano, Malamud (2006) elenca a desigualdade do nível de desenvolvimento e de riqueza per capita como um fator preponderante. No entanto, o autor aponta que essa questão pode ser superada, a exemplo da experiência europeia, uma vez que os Estados-membros, por meio da “combinação de políticas – medidas seletivas ao momento de rendimento, financiamento regional e estrutural, subsídios agrícolas – e a própria dinâmica dos maiores mercados competitivos, promoveram um padrão que poderia ser denominada ‘convergência ascendente’” (MALAMUD, 2006, p. 13). Desse modo, percebe-se o papel preponderante do estabelecimento de uma iniciativa institucionalizada e robusta nos moldes do FOCEM enquanto um catalisador de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentado no médio e longo-prazo dos países do Cone Sul, atribuindo, portanto, a dimensão pragmática ao processo integrativo.

O FOCEM, portanto, é voltado ao fornecimento e aplicação de recursos financeiros destinados a projetos de distintas áreas essenciais para a efetivação e ampliação do processo de integração regional dos Estados Parte do Mercosul. Com efeito, mesmo após o estabelecimento de governos conservadores na Argentina e no Brasil entre 2015 e 2016, que questionavam o abandono do viés comercial de iniciativas como o Mercosul, o FOCEM manteve-se atuante a partir da dimensão pragmática de seus projetos e resultados. Saraiva e Hernandez (2019) demonstram que é justamente em momentos de não convergência política e ideológica e desintegração na região que as iniciativas de cunho mais pragmático são fortalecidas e até se multiplicam, sobretudo quando respaldados por órgãos técnicos e burocráticos, como é o caso do FOCEM. A seção seguinte dedica-se a analisar de maneira mais aprofundada os projetos específicos do FOCEM destinados ao Paraguai, de modo a exemplificar o modo pelo qual se atua, pragmaticamente, na redução efetiva das assimetrias do Mercosul.

Projetos do FOCEM no Paraguai

Uma vez estabelecido o debate acerca da fragmentação da integração regional sul-americana, seguida da apresentação da inserção do Mercosul e do FOCEM nesse contexto, a presente seção busca analisar como a aplicação dos projetos do FOCEM auxiliam a superar assimetrias no interior do bloco por meio do foco específico nas ações destinadas ao Paraguai. Justifica-se a escolha desse Estado por ser justamente o detentor das maiores carências e debilidades estruturais do Cone Sul, sendo assim, o maior receptor de investimentos do FOCEM, como demonstrado anteriormente.

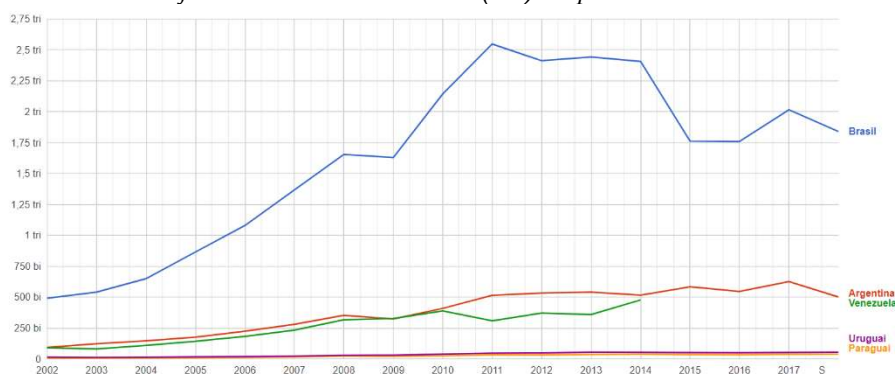
Ao longo das décadas que presenciaram a guinada neoliberal na América Latina e, para muitos Estados, o reencontro com modelos democráticos, a tímida inserção internacional do Estado paraguaio se deparou com a formação de novas dinâmicas de cadeias globais de produção. Essas condições estruturais determinaram a necessidade de promover uma inflexão em meio ao seu histórico de relações instáveis com os vizinhos do Cone Sul. Desde então, colocou-se fim à postura isolacionista do Paraguai na dinâmica regional, abrindo o caminho para a participação do país na construção e

consolidação de iniciativas de aproximação no escopo sul-americano, sendo, portanto, a criação do Mercosul um marco na transformação da inserção paraguaia (BREZZO; YEGROS, 2013).

O processo de integração regional sul-americano significou uma oportunidade para o recondicionamento paraguaio em virtude do conjunto de necessidades em termos de infraestruturas de abastecimento energético e, sobretudo, do anseio de superar suas assimetrias perante seus vizinhos (BREZZO; YEGROS, 2013). Nesse sentido, as novas prioridades da política externa paraguaia logo integram um panorama de conformidade com a narrativa dos Governos da onda-rosa, a qual se caracterizou pela crescente incorporação e difusão da cooperação multidimensional no âmbito do Mercosul.

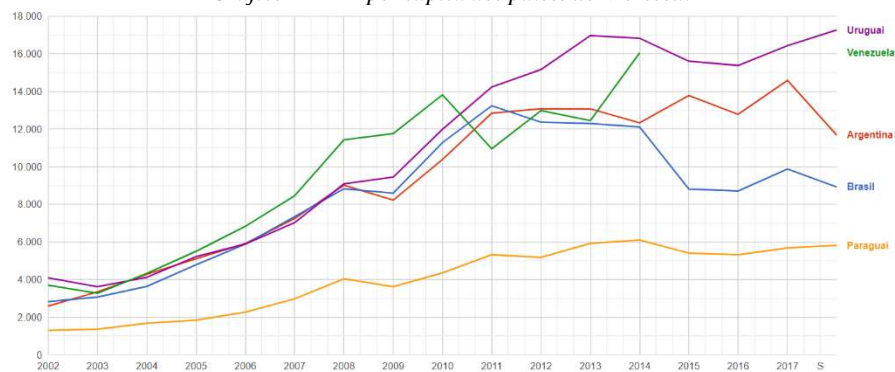
As assimetrias entre os Estados do Cone Sul tornam-se ainda mais evidentes ao se analisar o Produto Interno Bruto dos países da sub-região. Segundo o Banco Mundial (2020), o PIB paraguaio em 2020 foi de US\$ 35 bilhões, e o do Uruguai de US\$ 53 bilhões, ao passo que a Argentina atingiu US\$ 383 bilhões e o Brasil US\$ 1,445 trilhão.³ O Paraguai claramente apresenta os piores índices econômicos dentre os países do Mercosul, tanto do ponto de vista do tamanho da economia quanto da renda per capita, como demonstram os Gráficos 3 e 4, em que se pode analisar que, mesmo o Uruguai representando uma economia muito aquém de Brasil e Argentina, a renda per capita de seus cidadãos supera a de seus vizinhos do Cone Sul.

Gráfico 3 – Produto Interno Bruto (PIB) dos países do Mercosul



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Banco Mundial (2020)

Gráfico 4 – PIB per capita dos países do Mercosul



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Banco Mundial (2020)

Marín (2015) destaca que o FOCEM teve papel determinante nos investimentos públicos paraguaios, sobretudo na segunda década do século XXI, quando representou, nos anos de 2011, 2012 e 2013, 60%, 70% e 40%, respectivamente,

³ Desde 2014 o Banco Mundial não fornece mais dados sobre a economia venezuelana.

do total desse tipo de recurso. Além disso, a autora ressalta que, nesse período, o FOCEM chegou a ser responsável por cerca de 1,4% do PIB paraguaio (MARÍN, 2015).

Dentre os 19 Projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, 63% foram destinados à Convergência Estrutural, 21% para iniciativas de Desenvolvimento e Competitividade e 16% para Projetos de Coesão Social. Essa disparidade dos projetos entre os Programas do FOCEM converge com o panorama mais amplo, citado anteriormente, no qual, de fato, a Convergência Estrutural domina os projetos totais do FOCEM. A preponderância do Programa 1 se acentua ao se analisar a distribuição de recursos do FOCEM entre os programas destinados ao Paraguai, recebendo 96% dos aportes, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – Valores dos projetos aprovados no Paraguai por programa em milhões de US\$

Projetos	Nº de projetos	Recursos do FOCEM	Recursos do Paraguai	Total
1. Convergência Estrutural	12	705,7	384,1	1.089
2. Desenvolvimento e Competitividade	4	14,3	4,3	18,6
3. Coesão Social	3	15,7	3,6	19,3
Total	19	735,7	392	1.127,8

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do FOCEM (2021)

Conforme as informações acima apresentadas, os projetos do Programa de Convergência Estrutural do FOCEM no Paraguai foram responsáveis, majoritariamente, pela construção e pavimentação de rodovias e estradas e para a estruturação de setores de energia, mas também atuaram na construção e aprimoramento de sistemas de água potável e saneamento básico. No âmbito do Desenvolvimento e Competitividade houve iniciativas de desenvolvimento tecnológico e turístico, enquanto no Programa 3, de Coesão Social, houve iniciativas destinadas a comunidades vulneráveis para o fortalecimento de capital humano e social.

Até 2021, 14 dos 19 Projetos do FOCEM no Paraguai haviam sido finalizados, enquanto outros 5 se encontram em execução. O último projeto finalizado corresponde ao “Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos” e é paradigmático no sentido de demonstrar o modo pelo qual projetos de infraestrutura no Paraguai auxiliam também nas lógicas de competitividade, com vistas à redução das assimetrias do Mercosul. Localizado em San Lorenzo, a cooperação financeira e técnica do projeto objetiva “a prevenção e proteção do patrimônio pecuário do Paraguai para a melhoria da competitividade em mercados internacionais, com Certificação de qualidade e segurança mediante a implementação do Laboratório de Referência em nível Nacional e do MERCOSUL” (FOCEM, 2016, p. 3).

De acordo com o FOCEM (2021), os resultados esperados a partir da consolidação desse projeto são abrangentes e demonstram, de maneira prática, como projetos específicos do Fundo atuam perante o objetivo de redução das desigualdades perante os atores do bloco:

As ações desenvolvidas no âmbito do Projeto contribuirão à dinamização da economia promovida pela participação dos atores sociais da cadeia da indústria animal, ao acesso a novos mercados internacionais (regional e mundial), à segurança dos profissionais do laboratório, à melhoria da saúde pública por meio da oferta de diagnósticos oportunos de ampla cobertura das doenças animais, ao aumento da oferta de produtos com maior competitividade com selo de garantia pelas certificações sanitárias e de segurança, ao aumento da oferta de serviços a outras instituições e ao fortalecimento institucional do SENACSA (FOCEM, 2021, p. 30).

O referido Projeto, pertencente às áreas temáticas de saúde animal e de desenvolvimento da competitividade do FOCEM, esteve sob execução por treze anos, sendo inaugurado em 2021, o que demonstra a sua continuidade e finalização mesmo em meio à crise da integração regional sul-americana. Destaca-se que o Projeto analisado se enquadra no âmbito

de uma minoria dos Projetos desenvolvidos pelo FOCEM, fazendo parte do Programa de Desenvolvimento da Competitividade, definido pelo Fundo como contemplando: “Ações voltadas para o rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico em mercados regionais” (FOCEM, 2021, p. 28). Os projetos do FOCEM que correspondem a essa linha receberam, historicamente, apenas 5,48% dos recursos da instituição, enquanto 90,4% foram destinados a projetos de Infraestrutura, como demonstra a tabela 1.

Tendo em vista que, dos projetos do FOCEM destinados ao Paraguai, em 60% dos casos, o foco foi no Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura do Fundo, deve-se destacar o Projeto “Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu”. Esse projeto, sozinho, recebeu US\$ 400 milhões do FOCEM para sua execução, correspondendo a 54% do valor total de fundos destinados ao Paraguai, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Paraguai e fornecer energia para facilitar o crescimento econômico no Paraguai” (FOCEM, 2021, p. 20).

O Projeto “Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu” foi aprovado em 2010 após apresentação pelo Brasil e pelo Paraguai. Voltado para a “Construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e de controle fronteiriço que aperfeiçoem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões”, esse Projeto foi executado pela Itaipu Binacional, demonstrando que, mesmo em uma iniciativa localizada e direcionada ao Paraguai, há interesses complementares e pragmáticos de atores como o Brasil no projeto (FOCEM, 2021, p. 20). Isso ficou evidenciado ao se analisar a instrução normativa “DEC.CMC N°7/10”, que aprovou o projeto, e estipula que o total dos valores destinados pelo Brasil ao FOCEM, nos anos de 2010, 2011 e 2012, seria direcionado para esse projeto energético, totalizando US\$ 300 milhões no período.

O documento “DEC.CMC N°7/10” ainda estabelece que os benefícios estimados pelo Projeto resolveriam o gargalo energético que impossibilitava o crescimento paraguaio, uma vez que seu Sistema Interligado Nacional apresentava instabilidades na distribuição de energia elétrica, o que prejudicava, principalmente, a indústria e o governo. De fato, o Projeto foi responsável pela construção de uma linha de transmissão de 345 quilômetros, entre 4 Departamentos e 20 municípios, além de uma Subestação energética em Villa Hayes, ampliando, ainda uma Subestação na margem direita de Itaipu, contribuindo para consolidar um sistema energético estável a nível nacional no Paraguai, sobretudo na região metropolitana de Assunção (FOCEM, 2021).

Ao se analisar os projetos destinados ao Paraguai, evidencia-se que o FOCEM assume um papel notório para o financiamento de projetos de cooperação regional para a diminuição de assimetrias entre os Estados-membros do Mercosul, mesmo em um contexto de instabilidades políticas e crises econômicas nos Estados Parte do bloco. Mesmo com o ceticismo quanto aos processos de integração regional em nível global, a atuação do FOCEM no Paraguai é paradigmática com relação a avanços técnicos orientados por projetos que se utilizam, de maneira eficiente, da complementaridade de instituições regionais, como o FOCEM, a IIRSA, o Fonplata e a CAF.

Assim, a experiência de cooperação técnica e financeira no Paraguai se relaciona com o argumento apresentado por Quijano (2002), que oferece uma percepção de prioridade na redução de assimetrias pontuais em integrações regionais no ritmo de políticas conjuntas de liberalização comercial. Além disso, com vistas à perspectiva de Haas (1971), e com base nos argumentos de Malamud (2006), o estudo de caso ajuda a corroborar a ideia que a integração regional não deve se acentuar sob a narrativa de criação de identidades regionais – a exemplo do experimento da Unasul e da tentativa de formação de uma comunidade de segurança sul americana – mas sim a partir da estratégia de conciliação de interesses de maneira pragmática e a partir de projetos institucionalizados e técnicos, conduzidos por corpos burocráticos especializados.

Salienta-se, porém, que os projetos financiados pelo FOCEM ainda deixam a desejar com relação à transparência quanto aos critérios e procedimentos para a seleção de projetos, apresentando ainda lacunas apontadas há uma década por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011, p. 12):

[...] é necessário disponibilizar mais dados sobre o fundo, revelando detalhes dos projetos em andamento, informando quais os procedimentos para a seleção dos projetos e disponibilizando informações na sua página eletrônica sobre o estágio em que as obras financiadas se encontram. Este é um ponto igualmente crucial para incrementar a legitimidade das políticas de combate às assimetrias no bloco, especialmente se houver aumento dos recursos disponíveis no FOCEM.

No entanto, verifica-se que, em termos de *accountability*, houve um avanço com relação ao diagnóstico dos autores. Isso é evidenciado pela disponibilidade de detalhes dos projetos do FOCEM em sua página oficial na internet, com documentos disponíveis ao público, como Plano de Aquisições detalhados com toda a alocação de recursos de todos os Projetos e em cada Componente Operacional, além das atas de aprovação dos projetos – Documento DEC.CMC N°08/07 – , e dos convênios com o FOCEM, como o Documento COF 05/07. Conclui-se, portanto, que ao atender aos pontos levantados por Souza, Oliveira e Gonçalves (2011) pode-se afirmar que o FOCEM legitimou com sucesso na última década seu papel de instituição de integração regional capaz de amenizar e atenuar as assimetrias do Mercosul, a partir de processos transparentes mesmo em meio a fluxos burocráticos e extremamente técnicos.

Conclusões

Em meio à tendência global de crise dos processos de integração regional, a América do Sul não passou ileso, vivenciando uma conjuntura de instabilidade a partir de suas características enquanto uma região heterogênea geograficamente e com instituições fragmentadas. O Mercosul teve sua trajetória institucional diretamente afetada pelas vicissitudes políticas, econômicas e sociais sul-americanas desde seu estabelecimento na década de 1990, transitando desde uma abordagem liberalizante voltada à inserção regional nos mercados globais, por um processo pós-hegemônico pautado pelo aprofundamento de suas iniciativas sociais e, finalmente, até a efêmera conjuntura de ascensão de governos conservadores na América do Sul que questionaram os princípios pós-hegemônicos buscando priorizar, novamente, as dimensões comerciais do bloco. No cenário contemporâneo, o bloco se insere em um contexto de instabilidade que o relegou ao segundo plano das estratégias de inserção internacional de seus países-membro, o que implica em uma perspectiva comercial cada vez mais distante em termos de atingir o patamar de Mercado Comum, levando em consideração os decrescentes fluxos de comércio intrarregionais. Por outro lado, o âmbito social do Mercosul, ainda que tenha tido seu escopo limitado, tem no FOCEM, uma instituição técnica que opera pragmaticamente sob o signo da redução de assimetrias estruturais entre os Estados Parte do bloco.

Percebe-se que o fomento e aplicação contínua de recursos financeiros oriundos do Mercosul, a partir do objetivo de promoção de desenvolvimento intrarregional, segue operando a partir da dinâmica de solidariedade, em que o Brasil é o maior fornecedor de recursos ao FOCEM, ao passo que o Paraguai é o maior receptor do capital da instituição, que ultrapassa os US\$ 100 milhões por ano. Neste contexto, os projetos destinados ao Paraguai, tanto no âmbito da infraestrutura quanto de aprimoramento de sua competitividade comercial e tecnológica efetivamente promovem o desenvolvimento sub-regional coletivo, o que afere o caráter pragmático do FOCEM. Salienta-se que essas características do FOCEM foram estabelecidas em meio ao período pós-hegemônico e foram mantidas mesmo sob a orientação política conservadora de Argentina e, principalmente, do Brasil, desde 2015.

Desse modo, mesmo em um contexto político de fragmentação regional, que viu, por exemplo, o esvaziamento da Unasul e a criação do natimorto Prosul, e da guinada conservadora do principal responsável pelas verbas do fundo – o

Brasil – o FOCEM segue se consolidando, como demonstra a decisão do CMC em 2018 de integrá-lo ao Fonplata, e a Decisão Nº 22 de 2015 do CMC que garantiu a sua prorrogação até 2025.

Avalia-se, desse modo, que o sucesso do FOCEM em financiar e avaliar projetos que visem à redução das assimetrias entre os membros do Mercosul advém da tecnicidade de seus projetos e da consolidação institucional e burocrática do Fundo no âmbito do processo de integração regional, complementando outras iniciativas importantes da região como a IIRSA e o Fonplata. Desse modo, atenua-se as dinâmicas de fragmentação que caracterizam a América do Sul, desenvolvendo-se, de fato, uma complementaridade entre essas iniciativas. Além disso, evidencia-se o pragmatismo da execução dos Projetos do FOCEM, que, em um cenário de interdependência regional, mesmo ao se orientar por princípios solidários e beneficiar mais Estados como o Paraguai, acabam por oferecer ganhos coletivos no âmbito sub-regional, principalmente pelo foco em desenvolvimento de infraestrutura e competitividade. Isso é demonstrado, por exemplo, pelo fato que o Brasil, mesmo com histórico de atraso nos repasses ao FOCEM, até o início de 2022 segue cumprindo suas obrigações com a instituição mesmo em um cenário político tomado por um governo de extrema-direita notadamente cético com relação à importância de iniciativas de integração regional e do papel dos vizinhos para a sua inserção internacional.

A pesquisa, portanto, oferece um diagnóstico de relativo sucesso em meio a um contexto amplo no qual a literatura acerca dessa temática lida com ceticismo perante os *outcomes* de processos de integração regional, sobretudo na América do Sul. O estudo de caso realizado evidencia um caso particular que, quando inserido no contexto amplo dos objetivos do FOCEM, demonstra de maneira prática como o Mercosul busca atenuar as assimetrias entre seus Estado Parte, abrindo caminho para futuras agendas de pesquisas que explorem os eventuais resultados, consequências, desafios e vicissitudes desses projetos.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sophia**, Balneário Comburu, v. 5, n. 43, p. 63-79, jul. 2011. Disponível em: encurtador.com.br/cuvFH. Acesso em: 04 de set. de 2020.
- ARAÚJO, Flávia L.; NEVES, Bárbara C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, [S.L.], v.12, n. 58, p.19-37, 2021. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/110583>. Acesso em: 11 de jul. de 2022.
- BENZI, Daniele; NAREA, Marco. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»: El fin de ciclo y los fantasmas globales. **Nueva sociedad**, n. 275, p. 106-120, 2018.
- BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 64. n. 02, nov. 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/5mx4T7zmBC6HrZHZZkpfwb/?format=pdf&lang=em> Acesso em: 07 de fev. de 2022.
- BREZZO, Liliana M.; YEGROS, Ricardo Scavone. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; *et al.* **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014.
- BRICEÑO-RUIZ, José. Da Crise da Pós-Hegemonia ao Impacto da Covid-19. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, n. 29, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.2139>. Acesso em 24 de jun. de 2022.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. In BORBÓN, J. A. (ed.) **América Latina frente a la reconfiguración global**, FLACSO, Secretaría General, 2019.
- FRENKEL, Alejandro. Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. **Nueva Sociedad**, 2019. Disponível em <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>. Acesso em: 23 de jun. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. **El fondo para la convergência estrutural do Mercosul** (2005-2015). Montevideo: Unidade Técnica Focem (Uft), 2016. p. 45 Disponível em: <https://www.mercosur.int/temas/focem>. Acesso em: 07 de fev. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **15 anos construindo integração**, 2021. Disponível em: https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt_v9.pdf. Acesso em: 15 de fev. de 2022.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. **Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos**, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/jkKZ7. Acesso em: 07 de fev. de 2022.

GALVÃO, Thiago G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Rev. Bras. Polít. Int., [S.L.]**, n. 52, v. 2, 2009. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8gH9Bg3VCRXVryjZsRrkxy/?lang=pt>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

LOYOLA, Guilherme Frizzera. **A defesa na união latino-americana: do Congresso do Panamá a UNASUL (1826 – 2008)**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasil, 2021.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional / Concepts, theories and debates on regional integration. **Brazilian Journal Of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 366-389, 2012. Faculdade de Filosofia e Ciências. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2012.v1n3.p366-389>. Acesso em: 04 de set. de 2020.

MALAMUD, Andrés. A integração regional e o regionalismo na contemporaneidade. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, [S.L.], v. 29, n. 01, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/issue/view/812>. Acesso em 24 de jun. de 2022.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe C.. La experiencia de Integración Europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, [S.L.], v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006. Disponível em: encurtador.com.br/fkmoY. Acesso em: 04 de set. de 2020.

MARÍN, Yenny M. El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR en el ámbito de la Inversión Pública del Paraguay. Periodo 2005-2014. **Población y Desarrollo**, Nº 21, 2015.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, 2016.

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latino-americano. In: CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, Jose Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 28, nº 1, 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Rev. Bras. de Polít. Int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

POZO, Pedro C. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, v. 74, n. 3, 2020.

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

SARAIVA, Miriam G.; HERNANDEZ, Lorena G. La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo In: CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, Jose Antonio. (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, 2019.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: agendas e propostas. In: SOUZA, André de Mello e (ed.). **Boletim de Economia e Política Internacional**. 5. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Cap. 1, p. 85. Disponível em: encurtador.com.br/cjJU. Acesso em: 04 de set. de 2020.

SEVERO, Luciano W.; LIMA, Mônica K. M. OS 15 ANOS DO FOCEM. **Revista Tempo Do Mundo**, n. 23, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.38116/rtm23art10>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods**. Los Angeles: SAGE, 2018.

Funções de colaboração exercidas

André Mendes Pini

Metodologia; Administração do projeto; Investigação; Escrita (revisão e edição).

Guilherme Fenício Alves Macedo

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação).

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)