

# MERCOSUL: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS EM DEBATE

André de Mello e Souza\*  
Ivan Tiago Machado Oliveira\*  
Samo Sérgio Gonçalves\*

O contexto de criação do Tratado de Assunção foi condicionado por uma visão liberal do processo de integração na qual o problema das assimetrias entre os países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) aparecia de forma marginal.<sup>1</sup> Integrando países tão distintos social, política e economicamente quanto o Brasil e o Paraguai, o bloco traz em si elementos que atestam a relevância do tema das assimetrias. Pode-se observar no bloco um exemplo do incremento de interdependência assimétrica entre seus membros, o que dá ao Brasil, pelo seu poder econômico e político na região, a responsabilidade de lidar de forma adequada com o problema das assimetrias que se observam no processo de integração regional.

TABELA 1  
Mercosul – indicadores básicos (2008)

País	População (em milhares de pessoas)	PIB em PPP (em bilhões de US\$)	PIB <i>per capita</i> em PPP (em US\$)
Brasil	191.870	1.981,21	10.465,80
Argentina	39.750	572,86	14.408,32
Paraguai	6.150	29,40	4.785,98
Uruguai	3.200	42,54	12.784,53
Mercosul	240.970	2.626,01	10.611,16

Fonte: FMI.

Ao se analisarem os indicadores da tabela – estatísticas de população, produto interno bruto (PIB) e PIB *per capita* relativos ao ano de 2008 para os países do Mercosul –, observa-se muito claramente o desnível existente entre o Brasil e os demais países do bloco em termos populacionais e econômicos. Com uma população que representa quase 80% daquela do Mercosul e um PIB superior a 75% do PIB do conjunto de países do bloco, o Brasil desponta, à primeira vista, como o gigante líder do processo de integração, com indicadores que destoam de forma significativa do resto do bloco. Contudo, tomando-se o PIB *per capita* para análise, tem-se um quadro no qual, não obstante a significativa melhora deste indicador no Brasil nos últimos anos, a Argentina apresenta o mais expressivo resultado, seguida de Uruguai e Brasil, em PIBs medidos pela paridade do poder de compra (PPP). Assim, ao contrário da União Europeia, onde os tamanhos e graus de desenvolvimento das

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. É importante lembrar que alguma flexibilidade foi dada às menores economias, Paraguai e Uruguai, em relação às regras de origem e à adequação ao tratado numa temporalidade mais estendida.

economias nacionais tendem a coincidir, no Mercosul observa-se que o maior país em “tamanho” populacional e econômico não se apresenta igualmente descolado do bloco quando se fala em PIB *per capita*.

Até 2003, a tentativa de se reduzirem tais assimetrias não figurava como prioridade na pauta de negociações dos países-membros do Mercosul. Visto que o bloco sub-regional surgia em um contexto marcado pelo predomínio de ideias e de diretrizes liberalizantes, prevalecia, naquele momento, a premissa de igualdade de tratamento nas negociações comerciais internacionais, influenciada pelo ideário de igualdade de oportunidades.<sup>2</sup> Conforme mencionado, a questão das assimetrias ficou praticamente à margem do processo de negociação do Tratado de Assunção, no qual se procurou equacionar as profundas diferenças entre as economias dos países integrantes do bloco por meio do estabelecimento de mecanismos que permitissem maior flexibilidade às economias menores do Paraguai e do Uruguai em face dos compromissos firmados no âmbito do recém-instituído Mercosul.<sup>3</sup>

A partir de 2003, verifica-se uma inflexão na postura dos países do Mercosul, e em especial do Brasil, com referência ao tratamento das assimetrias presentes no bloco. Assim, em um contexto de esforço político para revitalização do Mercosul, os presidentes dos países-membros perceberam que o enfrentamento das disparidades intrabloco constituía uma pré-condição para o aprofundamento do Mercado Comum do Sul. Como consequência, o tratamento de assimetrias torna-se uma temática permanente nas declarações conjuntas<sup>4</sup> dos presidentes dos Estados-membros.<sup>5</sup>

Na nova etapa do processo de integração, os quatro sócios do bloco iniciaram a elaboração de políticas para compensar as assimetrias entre os países-membros. Aprovaram, no âmbito do Conselho de Mercado Comum (CMC), a Decisão CMC N° 27/03, que tinha por finalidade “Promover no curso do ano 2004 os estudos para o estabelecimento no Mercosul de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos favorecidas”. Desta iniciativa surge, com a Decisão CMC N° 45/2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2004, posteriormente regulamentado pelas Decisões CMC N° 18/2005 e 24/2005.<sup>6</sup> No tocante ao seu objetivo, e a

2. Esse ideário está representado na chamada cláusula de nação mais favorecida (MFN) presente no antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (conhecido pela sigla em inglês GATT) e na atual Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo esta cláusula, toda e qualquer preferência concedida a um país deve ser estendida aos demais, independentemente do nível de desenvolvimento socioeconômico das nações envolvidas.

3. A taxonomia referente às medidas de tratamento especial e diferenciado em políticas comerciais no âmbito de acordos de integração regional foi compilada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no âmbito do Comitê Tripartite. Ver GIORDANO, P. *et al.* El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. *Documento de Divulgación 26*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Ago. 2004.

4. As declarações conjuntas dos presidentes fornecem as principais diretrizes e prioridades políticas do bloco. Vale salientar que a temática das *assimetrias* passou a constar não apenas nestas declarações, mas também se tornou um assunto constante nas decisões do Conselho de Mercado Comum e nas resoluções do Grupo de Mercado Comum.

5. A renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai reflete, outrossim, a inflexão no reconhecimento das assimetrias estruturais no âmbito do Mercosul.

6. Segundo o artigo 22 do regulamento do Focem (Decisão CME N° 18/05), o fundo terá vigência de dez anos a partir da primeira contribuição de um Estado-membro. Após este período, será reavaliado e se decidirá sobre a conveniência ou não de sua continuidade.

fim de cumpri-lo, o Focem foi concebido para atuar em diversas searas, como explicitado no artigo 1º dos regulamentos (CMC Nº 18/2005 e 24/2005), estando

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

Essa multifuncionalidade na destinação dos recursos do fundo revela-se acertada, pois o desafio das assimetrias é multifacetado e sua redução requer atuação em diversas frentes. Por isso, a divisão para enquadrar os projetos nas quatro categorias mencionadas – programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social, e de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração – contribui para priorizar as áreas em que as disparidades entre os países-membros são maiores. Tais programas direcionam recursos para quatro setores-chave, procurando equacionar as assimetrias no âmbito do Mercosul: infraestrutura física, estrutura produtiva das empresas, índices sociais dos Estados-membros e fortalecimento institucional do bloco (Artigo 30 do CMC Nº 18/2005).<sup>7</sup>

Conforme o a tabela 2, que indica o número de projetos por país financiados pelo Focem, constata-se que Paraguai e Uruguai têm sido os principais receptores dos recursos.<sup>8</sup> Entre as classificações criadas pelo fundo, destaca-se a quantidade de projetos financiados nas áreas de convergência estrutural, que visa financiar a infraestrutura, e de coesão social, cujo propósito é amainar as disparidades sociais existentes. No âmbito destes programas, sobressaem Paraguai e Uruguai, cuja participação representa 90% em relação aos projetos relacionados à melhoria de infraestrutura e cerca de 67% daqueles referentes às questões sociais.

TABELA 2

**Principais destinos dos recursos do Focem, por país (2007-2009)**

	Convergência estrutural	Desenvolvimento da competitividade	Coesão social	Fortalecimento da estrutura institucional
Argentina	1	1		
Brasil				1
Paraguai	7	3	4	
Uruguai	2	1	3	
SM				3
Pluriestatal		1		
Mercosul (Total)	10	6	7	4

Fonte: Página eletrônica do Mercosul.

Elaboração: Ipea.

No que diz respeito a valores, embora o montante que os países do Mercosul destinam ao Focem anualmente pareça pouco em termos absolutos (US\$ 100 milhões) -,<sup>9</sup> em

7. Consoante o artigo 12 do regulamento do Focem (Decisão CME Nº 18/05), os recursos destinados especialmente para os programas relacionados à infraestrutura devem ser, durante os primeiros quatro anos do Focem, direcionados prioritariamente para a infraestrutura física que facilite a integração do Mercosul.

8. O Brasil contribui com 70% dos recursos do Focem; a Argentina, 27%; e Uruguai e Paraguai, 2% e 1%, respectivamente.

9. Dos US\$ 100 milhões de dólares a serem depositados no Focem anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos, a Argentina, 27%, o Uruguai, 2%, e o Paraguai, 1%. Também é permitido ao fundo receber doações de terceiros países e organizações internacionais (Artigo 8º do CMC Nº 18/05).

termos relativos não se revela desprezível nos casos de Uruguai e Paraguai. Com efeito, os US\$ 100 milhões representaram cerca de 0,5% e 0,4% do PIB uruguaio para os anos de 2006 e 2007. Em relação ao Estado do Paraguai, a importância de tais recursos revela-se ainda maior, correspondendo a 1% e 0,8% do PIB para os anos de 2006 e 2007. Mesmo levando-se em conta apenas o montante anual oficialmente destinado ao Estado paraguaio, US\$ 48 milhões, tal quantia é considerável, uma vez que representou 0,5% do PIB do país no ano de 2006. Considerando-se, outrossim, que o Paraguai recebeu 71% dos recursos do Focem desde sua criação (US\$ 140.392.900), o que equivale respectivamente a 1,43% e 1,15% do PIB do país para os anos de 2006 e 2007, pode-se afirmar que o fundo poder vir a ser um instrumento relevante no combate às disparidades intrabloco.<sup>10</sup>

À vista do exposto, pode-se concluir que tem havido, desde o início da década de 2000, uma clara mudança de postura dos países-membros, e sobretudo do Brasil, em relação ao tratamento dispensado à temática das assimetrias no âmbito do Mercosul. Não obstante a relevância desta inflexão na maneira de se lidar com as iniquidades intrazona pelos Estados partes, cumpre assinalar que os projetos financiados com recursos do Focem são ainda muito recentes. Daí a necessidade de se prosseguir no acompanhamento deste fundo, a fim de se promoverem melhorias no seu funcionamento em face das mudanças intra e extrabloco que ocorrerão ao longo do tempo.

10. Vale ressaltar que a mitigação das assimetrias intrabloco depende da efetividade e da eficácia dos projetos implementados no âmbito do Focem. Daí a necessidade de os governos do Mercosul promoverem acompanhamento e avaliação dos projetos implementados.