

Paulo Roberto Ferreira

**A INTEGRAÇÃO POSITIVA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS NA
INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM ESTUDO A PARTIR DO FUNDO
EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DO FUNDO DE
CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa Catarina para a
obtenção do Grau de mestre em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Karine de Souza Silva

Florianópolis
2013

2 A INTEGRAÇÃO POSITIVA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Considerações preliminares

O objetivo deste capítulo é discutir e analisar um dos temas centrais da dissertação: a integração positiva. Nessa perspectiva, não haverá um esgotamento dos conceitos que envolvem o tema, mas sim uma abordagem no sentido de delimitar as noções primárias que norteiam este trabalho.

Para tal fim, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira, apresentar-se-á os conceitos de integração regional tradicionais na literatura, com o intuito de abraçar aquele que melhor atende à hipótese da presente pesquisa. Buscar-se-á, também, uma definição que englobe os processos de integração da União Europeia e do MERCOSUL. Não há intenção, portanto, de se aprofundar no debate sobre as classificações e tipos de integração regional. Contudo, aceita-se aqui a premissa segundo a qual os processos de integração regional são aqueles que criam instituições acima ou entre os Estados.

Em seguida, serão elencados os principais entendimentos de integração positiva, com o propósito de reafirmar o valor que o tema assume diante da integração regional. A percepção adotada aqui é que essas duas formas de integração são indissociáveis, a despeito de serem opostas. Neste sentido, por fim, tentar-se-á encontrar um denominador comum entre as teorias neofuncionalista e intergovernamentalista para dar suporte analítico aos estudos da função política da integração positiva nos arranjos integracionistas. Em vista disso, as teorias de integração regional não serão estudadas aqui como um tema definidor desta pesquisa, mas sim como ferramentas que lançam luz sobre a importância da integração positiva.

2.1 O CONCEITO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

É essencial para o entendimento da dissertação a apresentação de uma determinação acurada de Integração Regional que abarque os processos aqui estudados: MERCOSUL e União Europeia. A Integração Regional é um fenômeno que pode ser entendido de acordo com o pensamento de vários estudiosos no assunto.

O iminente teórico Ernst B. Haas a define como um processo no qual:

“atores políticos em vários contextos nacionais distintos são persuadidos a mudar suas lealdades,

expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os estados nacionais pré-existente. O resultado final desse processo de integração política é uma nova comunidade política, sobreposta às pré-existentes.”¹

A definição acima é ampla, mas guarda as principais características dos processos de integração existentes, sobretudo o da União Europeia. Haas elaborou essa explicação clássica na obra seminal intitulada “The Uniting of Europe”. O autor vivenciou a experiência do fenômeno que acontecia no velho continente, onde os atores políticos, pressionados pelo contexto externo e interno, viram a necessidade de transferir dos Estados para uma nova abstração institucional acima deles (processo político) as suas lealdades e expectativas (processo social).

Outro juízo mais direto de integração regional, muito citado e também apresentado por Haas, é o de que ela acontece quando Estados “se mesclam com seus vizinhos até o ponto de perderem atributos reais de soberania enquanto adquirem novas técnicas para resolverem conflitos conjuntamente”² Ambos entendimentos, no entanto, não abrem mão do quesito supranacional.

L. Lindberg, também conceituado estudioso da integração europeia, nos revela um julgamento do fenômeno que comporta um novo órgão central, sem, no entanto, necessariamente redundar numa nova comunidade política:

integração política (1) é o processo pelo qual as nações renunciam o desejo e a capacidade de conduzir políticas nacionais e internacionais fundamentais independentemente uma da outra, buscando tomar decisões conjuntas ou delegar o processo de tomada de decisão para novos órgãos centrais, e o processo (2) pelo qual os atores políticos em vários contextos nacionais distintos

¹HAAS, Ernst, B. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957**, 2nd edn (Stanford, CA: Stanford University Press, 1968. p.16

² HAAS, Ernst B. (1971) *apud* SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional** Lua Nova, São Paulo, 80: 9-44, 2010. p. 30. Essa definição de integração regional é clássica na literatura, sendo citada por vários autores especialistas no tema.

são persuadidos a mudar suas expectativas e atividades políticas para um novo centro.³

Muitas definições têm em comum que no processo de integração regional haverá, sempre, a criação de uma nova instituição – novo centro – que atenderá expectativas dos atores nacionais e incorporará atividades políticas que antes eram restringidas aos Estados. Na citação de Lindberg, no entanto, está explícito que as nações podem usar o processo de integração para tomarem decisões conjuntas ou delegarem esse poder a um órgão central acima delas. Tal opinião, não tão rígida em relação à presença ou não da supranacionalidade, é importante operacionalmente nesta dissertação, pois se adequaria às demais tentativas de integração no mundo, e não somente à União Europeia⁴.

Para as professoras Mônica Herz e Andreia Ribeiro Hoffmann, integração regional “é um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”⁵. Portanto, neste sentido, as relações interestatais passam a ter, ao serem institucionalizadas, um espaço regional específico de governança.

Como apresentado, o termo Integração Regional não remete a uma definição clara, comum e compartilhada por toda seara acadêmica de Relações Internacionais⁶. No entanto, para atender as

³ LINDBERG, L. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Stanford, CA: Stanford University Press; London: Oxford University Press, 1963. p. 149

⁴ Outros blocos regionais entendidos como processos de integração são: União Africana, Liga Árabe, Associação das Nações do Sudeste Asiático, União das Nações Sul-americanas, Comunidade Andina, entre outros. Para saber mais, consultar OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

⁵HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Cap. 5 p. 168.

⁶ NYE, Joseph N. Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. **International Organization**, Vol. 22, No. 4 (Autumn, 1968), p. 855-880

demandas dessa dissertação, abraça-se o entendimento de Herz e Hoffmann, pois os processos de integração do MERCOSUL e da União Europeia são dinâmicos, retrocedem e avançam a partir de uma lógica dialética, ao mesmo tempo em que criaram novos espaços regionais de governança e concertação política. Outrossim, concorda-se aqui com a ideia do cientista político norte-americano Joseph Nye, que considera que as integrações políticas e econômicas não caminham *pari passu* num mesmo processo, e que há estágios para cada uma delas, podendo ocorrer até mesmo retrocesso em uma área e avanço em outra⁷. Não obstante, considera-se que Áreas de Livre Comércio não configuram um processo de Integração⁸ Regional, uma vez que apenas proporcionam a liberalização comercial entre as partes sem criar instituições reguladoras ou políticas regionais comuns.

Integração Regional difere de regionalização, pois esta última é gerada pela interdependência⁹. Enquanto a primeira é guiada formalmente pelos Estados, a segunda é um processo decorrente do aumento de fluxos econômicos dos mercados nacionais vizinhos, podendo também promover a integração¹⁰, mas normalmente culmina na elaboração de acordos de reduções tarifárias ou de livre-comércio, o que

⁷ Idem. p. 859

⁸ De acordo com o Dicionário, o termo integrar significa: Tornar(-se) parte de um conjunto ou de um grupo. =INCLUIR, INCORPORAR.

⁹ MALAMUD, Andres. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In ARNAIZ, Alejandro Saiz. MORALES-ANTONIAZZI, Mariela. UGARTEMENDIA, Juan Ignacio. (Coord.), **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea**. 2011. p. 55-84

¹⁰ Devido às características metodológicas desta dissertação e do seu tema de estudo (o MERCOSUL e União Europeia), será usado somente o conceito de integração de unidades políticas soberanas (entre Estados-Nação). Para estudos alternativos de integração são interessantes os argumentos da Teoria Crítica. Para os adeptos dessa escola de pensamento, uma integração profícua deve ter como base uma comunidade de diálogo global que gere consensos em torno de temas sensíveis, entre eles o de repensar o papel do Estado soberano. Para saber mais, ver, entre outros: Linklater, A. **The transformation of political community: ethical foundations of the postWestphalian era**. Columbia: University of South Carolina, 1998.

não configura Integração, pois, conforme exposto no conceito acima, não criam instituições.

Neste sentido, a integração somente econômica entre Estados não faz, inevitavelmente, surgir uma instituição supranacional, ou uma Organização Internacional. Essa última tem a seguinte definição:

(...) associações voluntárias de Estados estabelecidos por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir sobre interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros.¹¹

A partir da definição de Diez de Velasco, percebe-se que as Organizações Internacionais têm capacidade de expressar uma vontade jurídica própria¹². Essas instituições com tal capacidade são criadas, também¹³, em processos que têm como objetivo aprofundar a integração econômica de Estados limítrofes.

A simples integração econômica entre nações soberanas se tornou muito comum e seu motor está na globalização dos mercados mundiais. É um fenômeno que caminha a passos graduais e pode redundar ou não em uma integração mais política. As etapas ideais de integração econômica, distinguidas claramente por Bela Ballasa¹⁴,

¹¹ DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. 13.ed. Madrid: Tecnos, 2001. p. 43

¹² As Organizações Internacionais são sujeitos de Direito Internacional Público desde 1949, quando a Corte Internacional reconheceu a personalidade jurídica de uma Organização ao atribuí-la capaz de ser titular de direitos e deveres internacionais. Neste sentido, consultar: SILVA, Karine de Souza. Organizações Internacionais de Integração Regional: abordagens teórico-conceituais. In SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013. p. 13 a 51.

¹³ O conceito de Velasco acolhe, principalmente, as Organizações Internacionais multilaterais para fins gerais ou específicos, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), etc.

¹⁴ BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

indicam a profundidade do processo, que comporta quatro etapas ideais: Área de Livre Comércio; União Aduaneira; Mercado Comum e; União Econômica Monetária. Serão explicitadas em seguida essas etapas, para posteriormente adentrar-se nos conceitos de Integração Negativa e, sobremaneira, no de Integração Positiva.

Na adequação dos períodos segundo Ballasa, em escala de grau crescente, a formação de uma Área de Livre Comércio é aquela que apresenta o menor índice de integração econômica. É a forma mais primitiva e a que é a mais utilizada pelos blocos econômicos. Quando nações que mantêm relações comerciais se associam com o escopo de eliminar todas as barreiras tarifárias entre elas, tem-se a formação de uma Área de Livre Comércio. São mantidas por cada membro do bloco as suas próprias barreiras tarifárias aos países não membros¹⁵. Como exemplos desta forma de integração econômica, há a Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), e o Acordo Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a Aliança do Pacífico.

A formação de uma União Aduaneira¹⁶ representa um grau mais elevado de integração econômica. Além de comportar as mesmas características de uma área de livre comércio, numa União Aduaneira os membros adotam uma tarifa externa comum (TEC)¹⁷. De forma mais esclarecida, uma União Aduaneira agrega, ao mesmo tempo, uma Área de Livre Comércio a uma política comercial externa conjunta para todos os membros. Com isso, espera-se que os membros passem a possuir uma única voz em negociações internacionais. Para aumentar a eficiência de uma União Aduaneira, é mister que os países membros adotem uma conduta de política cambial, fiscal e monetária convergentes, para facilitar o alinhamento de seus ciclos econômicos¹⁸.

Seguindo a elevação do grau de intensidade de uma integração econômica, o Mercado Comum, além de comportar as características de uma União Aduaneira, permite a livre circulação de fatores de produção

¹⁵ SALVATORE, Dominick. **Economia internacional**. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000. p. 238.

¹⁶ A primeira União Aduaneira destaque surgiu no findar da Segunda Guerra Mundial, em 1943, entre Holanda, Bélgica e Luxemburgo, e era intitulada de BENELUX.

¹⁷ TECs são barreiras tarifárias externas comuns aos países não membros.

¹⁸ NEVES, Renato Baumann; GONÇALVES, Reinaldo; CANUTO, Otaviano. **Economia internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 286

dentro do bloco. Desta maneira, formar-se-á, aos poucos, um mercado único de fatores de produção na região. Destarte, por acarretar o alinhamento das políticas internas e externas dos países membros, num Mercado Comum faz-se necessária a existência de instituições supranacionais para atuarem de forma conjunta dentro do bloco. Em 1993 a União Europeia tornou-se um Mercado Comum¹⁹.

A formação de uma União Econômica apresenta o grau mais elevado de integração econômica, pois unifica as políticas monetárias e fiscais dos países membros. É um estágio seguinte ao Mercado Comum. Neste nível de integração, a moeda nacional de cada Estado Membro é substituída por uma moeda única com livre circulação dentro do bloco. A autoridade monetária e a política macroeconômica de cada Estado são substituídas por um único Órgão – e Banco Central - para toda a região²⁰.

MERCOSUL e União Europeia estão em estágios muitos distintos de integração²¹. A UE é formada por vinte oito Estados-membros, que fazem parte do Mercado Único, mas apenas dezessete deles compõem a zona do euro. O MERCOSUL possui cinco Estados-Membros e é classificado pelo governo brasileiro como uma união aduaneira em processo de formação, apesar de não perfazer completamente uma área de livre comércio entre seus sócios.

¹⁹ As bases para a concretização de um Mercado Único na União Europeia foram lançadas em 1986, com o Ato Único Europeu. O Mercado Comum ou Único foi alcançado em 1º de janeiro de 1993. EUROPA, Sínteses da Legislação da UE. **Acto Único Europeu**. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm > Acesso em: 10 ago. 2013.

²⁰ A União Monetária passou a coexistir na União Europeia em 1999. O Banco Central Europeu foi instaurado em 1 de junho de 1998 e teve 7 meses para das início a substituição das moedas nacionais por uma moeda única. O Euro começou a circular em janeiro de 2002, configurando a zona do euro, que é formada pelos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Republica da Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Portugal.

²¹ Os avanços e retrocessos dos dois processos integracionistas serão analisados nos capítulos seguintes, com maior ênfase ao caso do MERCOSUL.

Uma vez estabelecida a Integração entre nações soberanas, elas podem se submeter a dois tipos de “constrangimentos”²² integracionistas: os negativos e os positivos. A seguir, apresenta-se esses conceitos chaves para a pesquisa.

2.2 INTEGRAÇÃO NEGATIVA E INTEGRAÇÃO POSITIVA

O processo de Integração Regional ocorre de duas maneiras: a primeira através da remoção de barreiras comerciais e harmonização das legislações aduaneiras; a segunda por meio de políticas conjuntas acordadas e executadas pelos órgãos de uma organização internacional ou supranacional que regulam o funcionamento dos mercados, o ritmo da integração e promovem o desenvolvimento econômico e social. A primeira é característica da Integração Negativa e a segunda da Integração Positiva. Essa distinção foi apresentada pela primeira vez pelo economista Jan Tinbergen, na obra “Integração Econômica Internacional”, de janeiro de 1954²³.

A Integração Negativa por si só não garante uma distribuição *ideal* dos efeitos benéficos da Integração entre as nações. Atingir altos padrões de desenvolvimento num espaço econômico comum é consequência de um processo lento e não automático. Todavia, isso é acelerado com *medidas positivas*.²⁴ Tinbergen oferece o seu ponto de vista econômico à época do alvorecer da União Europeia:

(...) há a necessidade de ações positivas do campo da *produção*. A ótima divisão do trabalho é uma questão complicada, implicando redução do número de tipos de produção para uma planta, especialização de plantas sobre tipos especiais e uma distribuição no mercado. Questões sobre fornecer partes para a montagem de plantas surgem, etc. Pode-se deixar para as livres forças

²² Termo usado por Fritz W. Scharpf ao descrever às ações que os Estados Europeus deveriam adotar diante do compromisso legal assumido ao entrarem na União Europeia. Neste sentido, consultar: SCHARPF, Fritz W. **Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe**. MPIfG Working Paper 97/8, November 1997.

²³ TINGERBEN, Jan. **International Economic Integration**. Erasmus School of Economics (ESE). p. 122 Disponível em <http://repub.eur.nl/res/pub/15343/>. Acesso: 25 jun. 2013

²⁴ Idem.

de competição chegarem a uma situação satisfatória, mas provavelmente será mais rápido se um programa de reorganização é tomado deliberadamente e preparado em detalhe. Isso não significa que tal ação não pode ser privada. Deveria ser, se possível; mas os governos podem estimulá-la e agir se nenhuma ação privada for feita a respeito.²⁵

De norte claramente keynesiano²⁶, Tingerben alega que os governos²⁷, ou órgãos regionais, podem, se o livre mercado não o fizer em curto prazo, utilizar políticas que favoreçam os setores econômicos mais sensíveis para que todo o espaço integrado consiga extrair vantagens da Integração Negativa. Essas medidas positivas, outrossim, atuam no sentido de impedir que a Integração Negativa aumente as assimetrias estruturais entre as regiões integradas, já que esta favorece os setores e regiões competitivamente mais fortes.

Essa dissertação acolhe a explicação de Tingerben, e abraça também a interpretação de Gerardo Caetano, que é mais próxima do processo de integração no MERCOSUL²⁸

A integração positiva configura uma comunidade de interesses mediante medidas positivas, que normalmente requerem o acordo dos governos nacionais nas instituições comuns e uma explícita legitimação política, como os fundos de reconversão, a redução das assimetrias regionais e o fortalecimento das infraestruturas de modo a favorecer indiretamente o comércio intrazona.²⁹

²⁵ Ibidem. p.122.

²⁶ De fato, as medidas de Integração Positiva são, em essência, similares às medidas econômicas adotadas no âmbito nacional para estimular a economia.

²⁷ No original, *governments*, que também significa “administração pública”.

²⁸ Vide capítulo 2.

²⁹ CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponível em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del->

Nas duas interpretações acima, é patente que a Integração Positiva é um suporte para a Integração Negativa. O excerto de Caetano se encerra com a proposição de que as medidas positivas servem para favorecer o comércio intrazona.

Seguindo esta lógica, Manuel Carlos Lopes e Renato Galvão Flores sustentam que:

(...) o aproveitamento pleno [da Integração] só será conseguido com a criação de economias externas indispensáveis, por exemplo com a construção de infra-estruturas de transportes e comunicações, com a investigação científica e tecnológica e com a formação profissional.³⁰

Deste modo, a Integração Positiva desponta como uma necessidade gerada pela Integração Negativa. Quando as dificuldades econômicas existentes, em regiões submetidas à integração com mercados maiores, são classificadas como barreiras para o aproveitamento ótimo da Integração Negativa, fazem-se necessárias, portanto, as medidas positivas.

Fritz W. Sharpf sintetiza claramente essa dualidade entre Integração Negativa e Positiva como:

i.e. entre medidas que aumentam a integração entre os mercados através da eliminação de restrições nacionais sobre o comércio e distorções de competição, de um lado, e políticas Europeia comuns para moldar as condições nas quais os mercados operam, de outro lado.³¹

[MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf](#)> Acesso: 02 ago. 2013

³⁰ PORTO, Manuel Carlos Lopes. FLORES, Renato Galvão. **Teoria e Políticas de Integração na União Europeia e no Mercosul**. FGV Editora. 2008. p. 19.

³¹ SHARPF, Fritz W. Negative and Positive Inregration in the Political Economy of European Welfare States. *In*: MARKS, Gary. SCHARPF, Fritz W. SCHMITTER, Philippe C. STREECK, Wolfgang. (Orgs). **Governance in the European Union**. Sage Publications Ltd. 1996. p.15

Para Andrés Malamud³² esse tipo de procedimento – de medidas positivas - necessita de organizações e regras supranacionais, enquanto que para o cumprimento das normas de eliminação dos obstáculos comerciais basta a interação intergovernamental. Ainda segundo este autor, a integração do tipo positiva ocorre de uma maneira mais estável e previsível quando guiada por organizações e regras soberanas aos países³³. No entanto, a experiência da União Europeia mostra que o aprofundamento da Integração Negativa, ao se avançar as etapas definidas por Balassa anteriormente, exige também um forte aparato supranacional de controle das regras³⁴.

Adentrando em outro entendimento, Gustavo Baruj, Bernardo Kosacoff e Fernando Porta mencionam que o processo de integração positiva é aquele no “qual tende-se [sic] a administrar os efeitos distributivos da liberalização dos mercados³⁵”. Neste sentido, os dois tipos de integração são sequenciais, pois a integração negativa gera a necessidade de alguma ação para que não só os espaços territoriais mais competitivos tenham vantagens com a redução das barreiras comerciais. Essa ação deve atender toda a região integrada, por isso exigiria uma regulação que partisse de uma instância acima dos Estados.

A simples redução ou eliminação das barreiras comerciais e a unificação dos mercados não é, portanto, o único mote da Integração. Essa deve ser pautada também por políticas comuns que garantam uma

³² MALAMUD, Andres. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *In* ARNAIZ, Alejandro Saiz. MORALES-ANTONIAZZI, Mariela. UGARTEMENDIA, Juan Ignacio. (Coord.), **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea**. 2011. p. 55-8

³³ Idem

³⁴ A despeito de a Integração Negativa ter origem no reconhecimento mútuo pelos Estados da exigência de eliminação das leis econômicas que impedem o livre-comércio, há, na União Europeia, muitas exceções que são reguladas por legislação supranacional. Neste sentido, consultar: YOUNG, Alasdair R. *The Single Market*. *In*: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. pp. 102-103.

³⁵ BARUJ, Gustavo. KOSACOFF, Bernardo. PORTA, Fernando. **Políticos Nacionales y la Profundización de Mercosur: El Impacto de las Políticas de Competitividad**. CEPAL, 2006. p. 14

distribuição mais ampla dos benefícios do processo³⁶. Isso é possível recorrendo-se a medidas regulatórias ou políticas regionais de desenvolvimento e redução das assimetrias estruturais acordadas entre os Estados nas instituições ou regidas por instituições supraestatais.

Afirma-se isso porque, de acordo com a definição de Caetano exposta anteriormente, a existência ou não de uma instituição supranacional não é uma condição essencial, pois, novamente: “a integração positiva configura uma comunidade de interesses mediante medidas positivas, que normalmente requerem o acordo dos governos nacionais nas instituições.”³⁷

Os processos na União Europeia e no MERCOSUL são marcados pelos dois tipos de Integração: a Negativa e a Positiva³⁸. Na Europa O FEDER e o Fundo Social Europeu são instrumentos de integração positiva adotados com o objetivo de diminuir as desigualdades (assimetrias) regionais e promover a coesão econômica no continente. O resultado indireto objetivado para o mercado europeu é

³⁶SCHMITTER, Philippe C.. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional**. Lua Nova. 2010, n.80, pp. 9-44

³⁷CAETANO, Gerardo. VÁZQUEZ, Mariana. VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Uruguay: Trilce, 2009. p. 43. Disponível em <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>> Acesso: 02 ago. 2013

³⁸ A União Europeia, desde o seu alvorecer, almejava a constituição de um mercado comum, sem impedimentos comerciais entre seus Estados-Membros (integração Negativa). E ao mesmo tempo os formuladores do processo perceberam a necessidade de políticas regionais de coesão econômica e social patrocinadas por Fundos Estruturais. O MERCOSUL, por meio do Tratado de Assunção, adota unicamente a integração negativa como mote do processo até a formulação de um Mercado Comum. No entanto, diante das dificuldades de liberalização comercial entre os sócios, emerge medidas que configuram o início da integração positiva. Essas considerações sobre a integração positiva nos dois processos, já brevemente apresentadas na Introdução, serão analisadas pormenorizadamente nos capítulos seguintes.

qualidade da mão-de-obra e o aproveitamento por todas as regiões dos benefícios da Integração. No MERCOSUL, iniciativas tais como o FOCEM se adequam na definição de uma Integração Positiva.

As desigualdades ou assimetrias estruturais entre os Estados decorrem de várias ordens. Para os fins deste estudo, são dados destaque às assimetrias econômicas e institucionais nos processos de integração regional. Outras disparidades também são determinantes na forma como as nações se relacionam, sobretudo as diferenças quanto às capacidades militares, mas esse não é o foco da presente dissertação. No entanto, para o atual estágio da integração na Europa e na América do Sul, as desproporções entre as regiões, citadas na Introdução, são mais relevantes para entender a passagem do estágio de Integração Negativa para o de Integração Positiva.

Os dois tipos de Integração estudados aqui não são excludentes. A Integração Negativa e a Positiva caminham juntas. Na prática, tanto a União Europeia quanto o MERCOSUL possuem essas duas características, mas o bloco europeu se distingue por possuir instituições supranacionais para gerirem seus fundos.

Diante destas diferentes perspectivas, é interessante a taxinomia distinta apresentada por André de Mello Souza, Ivan Tiago Machado Oliveira e Samo Sérgio Gonçalves³⁹. Para esses autores, que escrevem a partir da experiência integracionista do MERCOSUL, há políticas positivas e políticas negativas no processo. Essas últimas referem-se às flexibilidades concedidas aos países menores do bloco para adequação das normas do Tratado de Assunção, já as primeiras dizem respeito, justamente, às políticas desenvolvidas entre os membros para o tratamento das disparidades econômicas do bloco. Para o MERCOSUL, essas políticas deram forma ao FOCEM, o único instrumento de Integração Positiva do bloco.

Tendo em vista as diferentes visões trazidas aqui, percebe-se que há discordância nas definições sobre os meios para aplicação de ações que visam o aproveitamento ótimo da integração para todas as regiões. Não obstante, os fins dessas ações persistem inalterados, seja na discussão taxonomica ou na própria realidade. Nos casos da União Europeia e do MERCOSUL, os atores que participam do processo devem ter motivações concretas para raciocinarem a partir da lógica dos

³⁹ SOUZA, André de Mello. OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL**. Texto para Discussão N° 1477. IPEA. 2010.

ganhos absolutos e contribuir para o aprofundamento da integração. É neste sentido que a hipótese da presente dissertação enxerga semelhanças entre o FEDER e o FOCEM para averiguar seus favorecimentos aos avanços integracionistas em relação aos objetivos primários dos seus respectivos blocos.

Deste modo, a abordagem se concentra nos instrumentos criados nos processos de Integração da União Europeia e do MERCOSUL para reduzir as assimetrias estruturais entre os Estados-partes, promover o desenvolvimento das regiões mais pobres e facilitar o avanço dos objetivos de liberalização comercial inscritos nos Tratados constitutivos, não obstante nossa hipótese apontar para o uso político desses fundos.

No item seguinte apresentar-se-á as principais teorias políticas da Integração Regional com o intuito de utilizá-las como ferramentas para o entendimento da função política que a Integração Positiva possui na União Europeia e no MERCOSUL.

2.3 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: A RELEVÂNCIA DA INTEGRAÇÃO POSITIVA

Nesse tópico serão descritas duas teorias relevantes da Integração Regional: neofuncionalismo e intergovernamentalismo. O objetivo aqui é estabelecer qual vertente teórica possibilita o melhor entendimento do fenômeno da integração positiva. Justifica-se a escolha dessas linhas de pensamento pela importância direta que elas possuem com os temas centrais desta dissertação.

Não há teorias⁴⁰ que defendam a validade universal⁴¹ da Integração Positiva. A despeito disso, tentar-se-á estabelecer vínculos entre as escolas teóricas e o tema, identificando, por meio de dedução lógica, como elas ajudam a enxergar a influência da Integração Positiva nos processos.

Essas escolas de pensamento selecionadas aqui fornecem uma lente analítica às experiências oriundas da União Europeia. A integração

⁴⁰ Dentre outras teorias de Integração Regional não abordadas aqui estão o Federalismo e a Teoria da Governança em Múltiplo Níveis.

⁴¹ KING, Gary, KEOHANE Robert O., VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton, Princeton University Press 1994.

na Europa serviu de exemplo e incentivo para tentativas similares em outras regiões. No entanto, poucas realizações obtiveram êxito⁴², e essas poucas não alcançaram um estágio tão avançado quanto o da UE. As lições dos sucessos e fracassos da integração europeia não podem simplesmente ser transferidas para regiões de contextos econômicos, sociais e culturais diferentes. A despeito disso, essas lições serviram de paradigma para o julgamento de todos os processos e de base empírica para a formulação e reformulação das teorias de integração regional.

Todavia, aplicar as generalizações teóricas nas tentativas de Integração em todos os continentes esbarra no fato de que unicamente a União Europeia proporciona completamente as características do fenômeno da Integração Regional. Por isso, as teorias só se aplicariam a um caso (n=1)⁴³. Logo, se os casos guardam distinções de forma e conteúdo entre si, uma generalização teórica sobre todos os processos de Integração Regional existentes é inviável⁴⁴, pois não será possível observar argumentos causais de validade universal.

Da mesma forma como a União Europeia é uma organização *sui generis*, suas instituições e políticas de Integração Positiva também são. Deste modo, a função da análise teórica aqui não é a de extrair afirmações universais sobre o comportamento dos Estados Membros do MERCOSUL e da UE, ou de resultados esperados. Nossa hipótese é a de que a Integração Positiva é, sobremaneira, uma ferramenta política para o processo. As teorias que mais nos aproximam desta suposição a ser verificada são o neo-funcionalismo e o intergovernamentalismo.

2.3.1 Neo-Funcionalismo

A primeira teoria que tentou explicar o fenômeno da Integração na Europa foi o funcionalismo. Formulada após o descrédito obtido pela Liga das Nações e as calamidades da Segunda Guerra Mundial, essa linha de pensamento tentou servir de ferramenta de análise para a

⁴² São exemplos de Integração de Estados no Mundo, no entanto sem supranacionalidade, os seguintes arranjos políticos-econômicos regionais: Liga Árabe, União Africana, Comunidade Andina, Mercosul, NAFTA, ASEAN, SICA, ALBA etc.

⁴³ CAPORASO, J.A., MARKS G., MORAVCSIK, A., POLLACK M.A. Does the European Union represent an n of 1? **ECSA Review** 10, no. 3: 1997. Disponível em <http://aei.pitt.edu/54/1/N1debate.htm>. Acesso em: 20 jun. 2013.

⁴⁴ Idem.

cooperação dos Estados em áreas específicas. Instituições internacionais nasceriam desta cooperação e teriam funções temáticas, com mecanismos de tomada de decisão menos complexos⁴⁵.

Os governos perceberiam que a administração conjunta de algumas funções antes soberanas seria mais eficiente do que lidar com problemas de forma isolada. Assim, organizações internacionais com fins delimitados e características supranacionais emergiriam forçosamente para institucionalizar cooperações funcionais⁴⁶.

A busca pela paz não foi descartada pelos teóricos funcionalistas. A cooperação técnica entre os Estados era vista como um emulador para a estabilidade das relações internacionais. Não mais podendo lidar com questões unilateralmente, o papel dos governos nacionais em lidar com temas de implicações para além de suas fronteiras passaria a ser cumprido pelas OIs. Os indivíduos perceberiam que elas são mais eficazes que as nações em oferecer soluções de problemas oriundos da globalização econômica⁴⁷.

Karl Deutsch e David Mitrany são os dois principais teóricos do funcionalismo. Fortemente influenciados pela experiência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia, os autores viveram a aurora da mais ambiciosa e profícua tentativa de unir nações marcadas por guerras e desconfiança entre si. A CECA foi uma organização supranacional de cooperação em áreas técnicas caras à segurança do Velho Continente. Para os funcionalistas, a paz internacional se alastraria gradualmente através da cooperação em assuntos sensíveis entre os Estados⁴⁸.

No entanto, essa previsão de que haveria uma multiplicação de Organizações Internacionais de cooperação técnica mais eficientes que as ações isoladas dos Estados, impulsionado pelo chamado efeito *spill-*

⁴⁵NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 74.

⁴⁶SCHMITTER Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional **Lua Nova**, São Paulo, 80: 9-44, 2010

⁴⁷HAAS, Ernst B.. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces**. 3. ed. Notre Dame, Indiana: University Of Notre Dame Press, 1958.

⁴⁸JACKSON, Robert H.; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teoria e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007

*over*⁴⁹, foi fortemente criticada por não comportar as dimensões de política e de poder nas relações internacionais. Os críticos do funcionalismo chamaram a atenção para o problema de desvincular os interesses estatais das iniciativas integracionistas em curso na Europa da década de 1960⁵⁰.

O Neofuncionalismo, que é a teoria funcionalista revisada, tem como norte a explicação do fenômeno da integração regional, sobretudo o processo que culminou na União Europeia, através das demandas para o surgimento e fortalecimento da cooperação regulada por instâncias e instituições supranacionais. Sua tradição também está alicerçada nas ideias que tornaram possível a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Seu grande teórico foi Ernest B. Haas (1924 -2003), que em 1958 publicou a clássica obra “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces”.

Formuladas como teorias científicas sobre a cooperação e a integração regional, ao ponto de poderem ser aplicadas a todas as regiões do mundo, o funcionalismo e o neofuncionalismo se mostraram presos ao caso europeu, mas especificamente à formação da Comunidade Europeia. Novamente, uma das características centrais do neofuncionalismo, quiçá seu conceito essencial, é o “*spill over*”. Neste ponto, pode-se fazer a primeira associação da teoria com a Integração Positiva. O *spill over* (transbordamento) é um efeito esperado resultante da cooperação em uma área que, quando ocorre com eficiência e sucesso evidente, constribe áreas vizinhas à cooperação. Além disso, para essa teoria, o transbordamento ocorre a contendo quando a cooperação em uma área força a cooperação em outras áreas⁵¹. No processo europeu, a integração positiva iniciou e avançou por meio da cooperação. Já a integração negativa se aprofundou sob a proteção supranacional da

⁴⁹ O conceito de spill-over, melhor explicado nos parágrafos seguintes, é central para se entender a lógica da integração regional na teoria funcionalista. Numa tradução literal, spill-over significa “transbordar”.

⁵⁰ MALAMUD, Andres. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In ARNAIZ, Alejandro Saiz. MORALES-ANTONIAZZI, Mariela. UGARTEMENDIA, Juan Ignacio. (Coord.), **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea**. 2011. p. 55-84

⁵¹ Como explica Chrysschoou, o motor da integração é a lógica expansiva do spill over. CHRYSOCHOOU, Dimitris N. **Theorizing european integration**. London: SAGE, 2001 p. 54.

Comissão e do Tribunal de Justiça Europeu. No entanto, a integração positiva necessitava de uma concertação entre os governos nacionais e o Conselho de Ministros⁵². À medida que as ações dos Fundos Europeus ganhavam corpo e visibilidade nos países periféricos e ultraperiféricos, a integração positiva se alastrava para âmbitos não cobertos inicialmente⁵³.

Com o intuito de reformular a teoria funcionalista, Ernest Haas examinou as debilidades expostas pelos críticos. O neofuncionalismo surgiu da inclusão, por Haas, da dimensão política nos estudos de integração de corte liberal. Para este teórico, num processo onde Estados delegam parcelas de soberania a uma Organização, é imprescindível considerar todos os fatores determinantes desta decisão. As condicionantes são as elites econômicas e políticas internas, as relações com as nações vizinhas e a capacidade das Organizações Internacionais de convencerem os governos nacionais a abrirem mão do monopólio de deliberar interiormente.

Mesmo conferindo relevância às forças políticas, Haas reavaliou na década de 1970 a possibilidade de se pensar uma teoria para a Integração Regional. Uma mudança de enfoque o fez ver a cooperação entre os Estados como um processo sem fins determinados e mais influenciáveis pelos atores estatais e o contexto nacional e internacional⁵⁴.

Outra característica marcante do neofuncionalismo é sua ênfase nas forças de grupos nacionais com interesses sociais e políticos. Para Haas, esses grupos são atores centrais no processo de integração. Eles perceberiam que suas demandas não poderiam mais ser atendidas

⁵² SCHARPF, Fritz W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. *In*: MARKS, Gary. SCHARPF, Fritz W. SCHMITTER, Philippe C. STREECK, Wolfgang. (Orgs). **Governance in the European Union**. Sage Publications Ltd. 1996.

⁵³ Cada Fundo da União Europeia tem finalidades específicas e nos mais variados temas. Ver mais em: COMISSÃO EUROPEIA. Política Regional: Os Fundos. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_pt.cfm> Acesso em: 28 jul. 2013.

⁵⁴ CHRYSOCHOOU, Dimitris N. **Theorizing european integration**. London: SAGE, 2001

somente pelos governos nacionais. Logo, a integração regional seria um caminho lógico para a resolução de seus anseios⁵⁵.

Neste sentido, percebe-se que para essa visão teórica, não é uma noção de pertencimento ou identidade comum que move os grupos para a integração. Ao contrário, de acordo com a explicação de Carsten Jensen, o que os empurra para uma instância regional acima dos Estados são as expectativas de que seus problemas serão resolvidos neste espaço⁵⁶. Na União Europeia, por exemplo, os grupos, e até órgãos oficiais nacionais das regiões menos desenvolvidas, viram como a integração positiva dos Fundos trouxeram benefícios que não eram previsíveis se fossem esperados somente dos Estados⁵⁷.

A despeito do neofuncionalismo pretender ser uma teoria de aplicabilidade universal, sua análise tornou-se fortemente vinculada à integração europeia. Tentativas de se entender os processos em outras regiões não foram bem sucedidas. Espaços como a América Latina, com integração política e econômica pouco aprofundada em relação à Europa, foram alvos de análises por neofuncionalistas, mas sem os mesmos bons resultados obtidos no caso da União Europeia⁵⁸.

Deste modo, uma leitura neofuncionalista da integração positiva no Velho Continente destacaria quando há o fortalecimento desta modalidade de integração, decorrente de um efeito *spill over*, e quando grupos de interesses se formam para legitimá-la enquanto instância supranacional para atender seus interesses. Aqui, novamente, a teoria mostra-se aplicável ao caso europeu. No outro caso estudado, o do

⁵⁵HAAS, Ernst, B. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957**, 2nd edn (Stanford, CA: Stanford University Press, 1968

⁵⁶JENSEN, Carsten Stroby. Neo-functionalism. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 71-85.

⁵⁷No período de 2007 a 2013 foram destinados mais de 11 bilhões de Euros para o desenvolvimento das regiões ultraperiféricas. Ver mais em: COMISSÃO EUROPEIA. A política regional e as regiões ultraperiféricas. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/outermost/index_pt.cfm#8 >. Acesso em: 27 jun. 2013.

⁵⁸Em artigo interessante de Haas, ficou evidente a dificuldade de replicar o processo europeu. Nesse sentido, consultar: HAAS, Ernst B. **International Integration the European and The Universal Process**. **International Organization**, Vol. 15, No. 3. 1961.

Mercosul, não há indicações de *spill over* causados pelo FOCEM. Como se verificará, no caso do bloco do Cone Sul, os grupos e elites sociais concentram as reivindicações de suas demandas no âmbito nacional⁵⁹.

A integração positiva na Europa é consequência da integração negativa. Portanto, nesse sentido, o neofuncionalismo tem respaldo ao afirmar que a cooperação ou integração no campo econômico leva os países a cooperarem ou se integrarem na seara política. No exemplo europeu, a formação de uma união aduaneira e, posteriormente em 1992, do Mercado Único foi seguida da cooperação de políticas de desenvolvimento da Organização com os sócios⁶⁰.

Outra questão importante, é que a integração positiva na União Europeia tem sua própria agenda⁶¹. Mas, conforme a lógica neofuncionalista, uma agenda supranacional prevaleceria sob os interesses nacionais. Como a integração positiva precisa estar conectada justamente com os anseios dos Estados membros, e não somente com grupos de interesses, não há um “triumfo” ou “vitória” desta modalidade sobre as políticas de desenvolvimento econômico e social dos governos. No Mercosul e na União Europeia os Fundos atuam em coordenação ou em complemento com as instâncias nacionais competentes⁶².

Especificamente sobre o conceito de *spill over*, há fortes indicações⁶³ de que ele explica o aprofundamento da integração positiva

⁵⁹ COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul: Antecedentes, Formação e Sistemas. In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013. pp. 191-233.

⁶⁰ Não é correto usar o termo integração de políticas de desenvolvimento. O termo mais adequado seria conformação, pois estas são formuladas pelos países e devem respeitar as regras da UE para receberem auxílios dos Fundos Estruturais.

⁶¹ Essa questão será analisada no capítulo 3 da dissertação.

⁶² Como apresentar-se-á no estudo de caso sobre a atuação do FEDER na região dos Açores, no Capítulo 4.

⁶³ Uma vez contemplados com os benefícios da integração positiva, através, por exemplo, da Política de Coesão, os Estados passam a atuar diretamente para o fortalecimento e aprofundamento da integração. Os vinte sete Estados-Membros apresentam relatórios estratégicos anuais à Comissão Europeia sobre a utilização dos recursos dos Fundos Estruturais. Neste sentido, consultar: EUROPEAN COMMISSION. **Cohesion policy: Strategic report 2012-2013 on the**

na União Europeia. Enquadramos esse modo de integração no denominado transbordamento político, que ocorre:

(...) em situações caracterizadas por um processo político mais deliberado, onde elites políticas nacionais ou grupos de interesse defendem que a cooperação supranacional é necessária para resolver problemas específicos.⁶⁴

A integração positiva na União Europeia, através dos Fundos Estruturais, possibilitou o desenvolvimento estrutural das regiões periféricas⁶⁵, e, sobretudo, das ultraperiféricas⁶⁶. Muitos interesses nacionais foram atendidos após a entrada desses países no bloco. Em síntese, e corroborando com o neofuncionalismo, grupos e elites tiveram seus problemas resolvidos quando viram que suas perspectivas seriam melhores atendidas pela União Europeia do que pelos governos nacionais⁶⁷.

Por fim, outro aspecto importante do neofuncionalismo diz respeito à lógica de que grupos elitizados leais ao processo

implementation of the current round of programmes 2007-2013.

Disponível em:

<http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm>. Acesso em: 24 ago. 2013.

⁶⁴ JENSEN, Carsten Stroby. Neo-functionalism. *In*: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 71-85.

⁶⁵ As regiões periféricas, são entendidas aqui como as regiões mais pobres dos países menos desenvolvidos da EUROPA, como Portugal, Grécia e Irlanda.

⁶⁶ As regiões ultraperiféricas são parte integrante dos países da UE, mas estão geograficamente distantes. São compreendidas pelos departamentos franceses ultramarino (Martinica, Guadalupe, Guiana e Reunião e Saint-Martin), dois territórios autônomos de Portugal (Madeira e Açores) e as Ilhas Canárias. Neste sentido, consulta: EUROPA. **A política regional e as regiões ultraperiféricas**. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/outmost/index_pt.cfm#3> Acesso em: 24 ago. 2013.

⁶⁷ JENSEN, Carsten Stroby. Neo-functionalism. *In*: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 71-85.

supranacional se formariam e exerceriam pressão no espaço nacional para o fortalecimento da integração. Dada essa premissa, verifica-se que se por um lado há ceticismo e desilusão diante da crise econômica na zona do euro, por outro a Política de Coesão da União Europeia, patrocinada pelos Fundos Estruturais, está enraizada nos Estados mais beneficiados por esta política. E no atual momento de tensão financeira e social, a integração positiva concentra esperanças das elites leais ao processo e dos líderes políticos nacionais para resolver o cenário⁶⁸.

A principal crítica à teoria neofuncionalista aponta para a falta do componente político. A ênfase desta Escola na passagem da cooperação funcional em setores específicos para a supranacionalidade em virtude do esvaziamento paulatino da capacidade relativa dos governos nacionais em resolver problemas, tendo, em contrapartida, o sucesso gradual da integração regional, mostrou-se frágil diante de uma análise empírica da experiência europeia e em outros continentes⁶⁹.

Philippe C. Schmitter é atualmente o principal teórico clássico vivo do neo-funcionalismo. Em um artigo de referência para a literatura o autor apresenta algumas lições sobre o processo de integração regional. Algumas delas são apresentadas a seguir.

Quando iniciado, o processo de integração regional é balizado por uma série de Tratados, acordos e declarações meritórias com fins diretos e objetivos. No entanto, por ser um processo – que envolve o contexto de sociedades e interesses num espaço de tempo - e não um produto, os rumos da integração não são totalmente certos e previsíveis. Não obstante, isso não serve de apologia ao fracasso ou paralisação de experiências reais de integração. Conforme Schmitter “...quando Estados nacionais assumem um compromisso sério de formar uma “região”, é provável que mudem seus motivos para fazê-lo.”⁷⁰

A integração regional tem que ter início em algum setor ou área específica. Segundo SCHMITTER nas condições contemporâneas,

⁶⁸ Ver, por exemplo, o plano da política de coesão para 2014-2020. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pt.pdf

⁶⁹NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

⁷⁰ SCHMITTER Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional **Lua Nova**, São Paulo, 80: 9-44, 2010. p. 11

“o melhor lugar para isso é numa área funcional com visibilidade política relativamente baixa, área essa com que aparentemente se pode lidar em separado e que pode gerar benefícios significativos para todos os participantes”.⁷¹

A integração também tem que começar em uma seara singular, despolitizada, com poucos ou sem conflitos e que a cooperação conceba resultados positivos para todos os Estados ao ponto de gerar o efeito de “transbordamento”.⁷² O melhor exemplo é o da União Europeia, que teve origem na cooperação de área setorial. Atualmente é muito difícil encontrar tal exemplo semelhante em outras Organizações Internacionais Regionais.

Nas Organizações Internacionais regionais novas os atores devem ser incentivados a pensarem em ganhos absolutos, ao invés dos relativos. Para tanto o processo deve ter objetivos de integração positiva.⁷³

A integração regional é dirigida pela convergência de interesses, e não pela formação de uma identidade. O Estado-nação é uma construção abstrata, não existe na natureza. Logo, um conjunto de Estados conforma uma região que é uma derivação desta construção abstrata. A identificação primeira do cidadão é com o Estado. Não há indicações, em médio prazo, que revelam a formação de uma cidadania regional em detrimento da nacional⁷⁴. Os Estados se integram quando há convergência de interesses e não quando há características sociais e culturais comuns. Aceitar que interesses são melhores atendidos no nível regional, da Organização, não implica necessariamente uma identidade regional comum.⁷⁵

Para o autor, a integração regional pode ser pacífica e voluntária, mas não é linear nem isenta de conflitos. O componente político é um obstáculo inerente de qualquer processo de integração regional. Uma Organização Internacional regional intergovernamental é sempre refém da política doméstica dos seus Estados membros. E as

⁷¹ Idem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Na EU a cidadania europeia complementa, e não sobrepõe, à nacional.

⁷⁵ SCHMITTER, Philippe C.. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 80, 2010.

dificuldades pelas quais a UE passa devem-se, em parte, à politização do avanço integracionista.⁷⁶

A integração regional deve começar com um pequeno número de Estados membros, mas deve desde o começo anunciar que está aberta a adesões futuras. O processo tem de distribuir de forma alastrada os benefícios da integração e incentivar os vizinhos à adesão através dos exemplos positivos. Não é salutar para as conquistas normativas e legais da Organização que os novos Estados tenham suas obrigações atenuadas.⁷⁷

A integração regional envolve inevitavelmente Estados nacionais de tamanho e recursos de poder muito diferentes. A União Europeia possui Estados amortecedores, pagadores e receptores diretos de recursos da integração. A integração regional, porém, requer liderança, isto é, atores que sejam capazes de tomar iniciativas e estejam dispostos a pagar uma parte desproporcional dos custos delas. Na UE há um duopólio (França e Alemanha) ou tripólio (França, Alemanha e Grã-Bretanha). Atualmente a Alemanha é o principal país pagador da crise na zona do euro.

O país, ou países, pagador devem ser os estabilizadores da integração. A integração regional requer um secretariado com poderes supranacionais limitados, mas potenciais. A Comissão Europeia cumpre esse papel, a despeito de seus membros serem indicados pelos governos nacionais.

A integração regional parece possível com membros que estão em diferentes níveis de desenvolvimento e de riqueza per capita. Neste sentido, Schmitter frisa que

De qualquer modo, e ao contrário do pressuposto doutrinário segundo o qual a integração num mercado ampliado inevitavelmente aumentaria a distância entre unidades ricas e pobres (ver as histórias nacionais da Itália ou da Espanha), até aqui a União Europeia provou o oposto: a integração regional pode não só lidar com diferenças econômicas nacionais no ponto de partida, mas também diminuí-las ao longo do tempo⁷⁸.

⁷⁶ Idem

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Ibtemp. 19. No entanto, A crise na zona do euro é uma contestação empírica da afirmação acima.

E por fim, a integração regional é basicamente um processo endógeno, mas pode ser vulnerável a forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais.⁷⁹ Nesta lógica, é muito comum associar as ideias revolucionárias do pragmático Jean Monnet⁸⁰ e os sucessos iniciais da integração europeia dentro do contexto do Plano Marshall e da Guerra Fria.

A integração regional não se mostrou um processo automático e linear, com resultados previsíveis, inclusive na União Europeia. A dialética, e não a linearidade, é o componente pelo qual avanços sólidos são obtidos⁸¹. Essas observações também são válidas para a integração positiva. Mantida a hipótese de que ela é mais um instrumento político do processo do que um fim em si mesmo, verificar-se-á que ela evolui com o alargamento no número de membros do bloco europeu. Esses buscam as inúmeras vantagens da adesão à Organização, entre elas às da integração positiva. Neste sentido, a teoria intergovernamentalista, que surgiu em oposição ao neofuncionalismo, afirma que, entre outras sentenças, os Estados somente cedem soberania quando o retorno desta ação é superior ao custo da perda de poder. Portanto, a política doméstica e o comportamento racional do Estado são centrais para o sucesso e estabilização da integração.

2.3.2 Intergovernamentalismo

Essa linha de pensamento de tradição norte-americana afirma que nas relações internacionais o poder sempre importa, sobretudo o poder relativo, e, por isso, o poder do Estado importa de maneira absoluta⁸². Os Estados soberanos controlam todo o processo de integração, desde o início, até seus estágios seguintes. E são os cálculos dos interesses dos Estados que movem o processo. Em nenhum momento os Estados delegam ou cedem soberania de uma maneira que

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ MONNET, Jean. **Memórias**: A construção da unidade europeia. Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília: UnB, 1986.

⁸¹ JENSEN, Carsten Stroby. Neo-functionalism. *In*: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. 3. ed Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 71-85.

⁸² NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 29

irá enfraquecê-los. Para os intergovernamentalistas, uma Organização Internacional jamais estará acima da Constituição de um Estado⁸³.

No entanto, existem variantes dentro da teoria intergovernamentalista para a integração regional. Nessa dissertação dar-se-á enfoque às ideias de Stanley Hoffmann, mais perto da visão realista das relações internacionais, e do intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik.

Como mencionado, a hipótese a ser validada ou não nesta dissertação é de que a integração positiva nos processos de integração do Mercosul e da União Europeia, delimitadas como ações de Fundos Estruturais nos Estados membros, servem menos para cumprir os objetivos perseguidos por esses Fundos do que ser um instrumento político ou reforço simbólico para os países serem atraídos ou mantidos presentes na integração. Em outras palavras, a integração positiva, como delimitada aqui, cumpriria o papel de fortalecer a Integração Negativa e dar esperanças em momentos de crise integracionista. Deste modo, nossa hipótese abriga indiretamente a afirmação de que os Estados têm um papel central e são eles que escolhem, numa decisão política e racional de custos, se aderem ou não a um arranjo regional, seja supranacional ou não.

Para o teórico intergovernamentalista Hoffmann⁸⁴, a integração regional é um jogo de soma zero. Os países se integram, mas não cedem soberania em assuntos nacionais extremamente importantes. Sendo os Estados, para a corrente realista, atores unitários e centrais num sistema internacional anárquico e com recursos escassos, a análise da cooperação ou integração será sempre estado-cêntrica. No entanto, para os fins desta dissertação, os aspectos da teoria que ajudariam na tentativa do entendimento da integração positiva não se adequam totalmente. A integração positiva existe justamente para afastar qualquer indício de que a integração em curso é um jogo de soma zero. Ela garante que os sócios tenham vantagens dirigidas e diretas para determinada região ou setor. O ponto importante da teoria

⁸³ HOFFMANN, Stanley. **Obstinate or Obsolete?**The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, Daedalus, 95, 1966. Disponível em <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20027004?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102514519361>. Acesso em: 28 jun 2013.

⁸⁴ HOFFMANN, Stanley. The European Process at Atlantic Cross purposes, *Journal of Common Market Studies*, 3 (1964)

intergovernamentalista que tem conexão com a hipótese deste trabalho é de que os Estados dividem ou compartilham soberania e ao mesmo tempo mantêm o controle do processo. Eles têm tal atitude porque calculam que os benefícios e facilidades obtidos com tal ato (compartilhar soberania) são maiores do que os benefícios ou custo de não fazê-lo. Na União Europeia os países levaram em conta as benesses oriundas do bloco quando decidiram aderir à Organização. Dentre essas benesses estavam os recursos vindos dos Fundos Estruturais⁸⁵.

A leitura apresentada acima também se aproxima dos estudos de Moravcsik⁸⁶. Sua perspectiva entende o Estado como um ator racional que pode abrir mão de parte da sua soberania quando isso possibilita o alcance de objetivos importantes. A integração positiva na Europa possibilitou, como se demonstrará no capítulo 3, melhorias estruturais nos países periféricos e ultraperiféricos, além de alimentar a esperança de que eles rumam para uma convergência econômica e social dentro do bloco⁸⁷. Já no caso do MERCOSUL, os sócios fazem questão, sobretudo o Brasil, como destaca Letícia Pinheiro⁸⁸, de manter o atual modelo institucional, sem qualquer aspiração de supranacionalidade. Isso permite justamente o controle direto dos Estados sobre todo o processo.

⁸⁵ CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano, 2010. *op. cit.*

⁸⁶ MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993): 473–524

⁸⁷ A estratégia “Europa 2020” mantém vivo os objetivos de convergência, sobretudo diante da crise na zona do euro. Neste sentido, consultar: COMISSÃO EUROPEIA. Europa 2020. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_pt.htm> Acesso em: 27 jun. 2013.

⁸⁸ Segundo a autora, o Brasil evita o aprofundamento institucional no MERCOSUL para manter o controle das regras e não arcar com os custos de uma supranacionalidade. Esta última característica, se fosse adotada no bloco, minaria os ganhos relativos que o país tem na região. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a Teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, v. 22, jul./dez. 2000, pp. 305-335.

Para a análise dos Fundos Estruturais, portanto, essa dissertação utilizará o enfoque teórico intergovernamentalista para verificar a confirmação de sua hipótese: os Fundos Estruturais são compensações para os Estados-partes e, por isso, instrumentos políticos para o processo de integração.

Considerações finais do Capítulo

Entende-se, portanto, que a integração regional é um processo que não requer inevitavelmente a supranacionalidade. Mas ela deve formar instituições, o que exclui do nosso entendimento os simples acordos de livre comércio como partes substanciais desse fenômeno. A integração regional é, quando aprofundada, formada pela integração negativa – remoção de barreiras ao comércio entre os membros – e pela integração positiva – medidas positivas tomadas no processo para a redução das assimetrias regionais e para o desenvolvimento dos sócios.

Nosso exercício teórico proposto assevera que a integração positiva ligada aos Fundos estruturais é um instrumento mais político do que propriamente de desenvolvimento econômico. Ela resulta das consequências da integração negativa e atua diretamente para favorecer os países mais assimétricos da integração. Isso permite, no caso do velho continente, que eles se submetam aos constrangimentos legais da União Europeia, ao mesmo tempo em que auferem ganhos absolutos direcionados dentro da Política de Coesão do bloco. Para o MERCOSUL, a imatura integração positiva representa um sopro de vida para o processo e uma fuga para frente diante da opção neoliberal e puramente comercialista, dado que a integração negativa não se concretizou.

No capítulo seguinte, tentar-se-á entender o rumo que o MERCOSUL assumiu após a criação do FOCEM ao incorporar para o seu processo a Integração Positiva e o tema da redução das assimetrias.

3 OS NOVOS RUMOS DA INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL: Integração Positiva e Tratamento das Assimetrias

Considerações Preliminares

Este capítulo visa apresentar os avanços e desafios do MERCOSUL após vinte e dois anos da assinatura do Tratado de Assunção. É dado destaque aos avanços na área da Integração Positiva, com ênfase à criação do FOCEM e de ações na área social, e aos desafios no âmbito comercial e institucional. O período de análise tem como prisma a atuação da política externa brasileira no governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).

Verifica-se ao longo das duas décadas uma mudança de enfoque no MERCOSUL. As medidas de liberalização comercial intra-bloco não foram adotadas pelos países sócios do bloco, como previa o Tratado de Assunção. No entanto, declarações oficiais conjuntas dos governos enaltecendo a importância de reduzir as assimetrias socioeconômicas entre os Estados deram origem à criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Tendo em conta o exposto acima, esse capítulo identificará os principais avanços, retrocessos e desafios impostos ao MERCOSUL ao longo dos seus vinte e dois anos de existência. Na primeira parte evidenciar-se-á o que é o bloco e como ele assumiu um contorno mais social na sua segunda década de vida, em relação aos primeiros anos de belle époque comercial. Em seguida haverá destaque no MERCOSUL social e, por fim, nos aspectos que permitem identificar a integração positiva no processo.

3.1 MERCOSUL: DESAFIOS E AVANÇOS

O MERCOSUL é o projeto integracionista mais avançado na América do Sul. Sua criação envolveu a participação ativa dos quatro membros originais do bloco, a saber, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai⁸⁹, sobretudo dos dois primeiros. O marco de sua constituição se deu com a assinatura do Tratado de Assunção (TA)⁹⁰, em março de 1991. O Tratado comporta os propósitos e princípios para a adoção de um Mercado Comum.

⁹⁰ BRASIL. **Tratado De Assunção**, disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em: 20 mar 2013.

Neste sentido, os Estados partes se comprometeram a instituir um Mercado Comum que envolve:

“A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;”

“O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”⁹¹

Está disposto também no TA que os países coordenariam suas políticas macroeconômicas e setoriais - “a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes” - e harmonizar as legislações pertinentes.

No entanto, os propósitos não foram alcançados de forma satisfatória⁹². O MERCOSUL não se tornou ainda uma área de livre comércio sem exceções e as Tarifas Externas Comuns (TECs)⁹³ não se aplicam a todos os produtos.⁹⁴

⁹¹ Idem.

⁹² Na definição do governo brasileiro “o MERCOSUL constitui uma zona de livre comércio e uma união aduaneira em fase de consolidação, com matizes de mercado comum”: ITAMARATY. Balanço de Política Externa: 2003 – 2010, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.2-america-do-sul-mercosul/view>>. Acesso em: 23 de mar 2013.

⁹³ Como vimos no capítulo 1, uma União Aduaneira agrega ao mesmo tempo uma Área de Livre Comércio e uma política comercial externa conjunta para todos os membros. A TEC indica que os membros adotam uma tarifa conjunta para importações de terceiros países. Com isso, em teoria, os Estados-partes passam a ter uma única voz em negociações econômicas internacionais.

⁹⁴ No começo do ano de 2012 a Argentina iniciou um novo regime de importações, válido também para importações oriundas do Mercosul. Ver mais em: <http://economia.uol.com.br/ultimasnoticias/efe/2012/01/31/argentina->

As explicações para a não concretização do Mercado Comum se ramificam, e são de natureza endógena ou exógena aos Estados-partes. Há estudiosos⁹⁵ que buscam as causas do problema na debilidade institucional do processo, mais especificamente no fato de não haver instâncias supranacionais. Argumenta-se também que a pressão das elites internas de cada país influencia na não adequação às normas comuns de concorrência⁹⁶.

Além disso, por se tratar de propósitos ambiciosos para nações em desenvolvimento sem experiência com políticas integracionistas, os fins do TA seriam desafiadores se levarmos em conta a capacidade econômica dos países. A crise econômica pela qual passaram os dois principais membros no bloco, Argentina e Brasil, no início da década passada, é um fato que corrobora com a afirmação anterior⁹⁷.

Para o diplomata Paulo Roberto de Almeida⁹⁸, a falta de vontade ou capacidade política dos líderes do bloco intergovernamental em internalizar as regras do TA também é a causa da estagnação do bloco. No entanto, para Miriam Gomes Saraiva, a estratégia do atual governo argentino de Kirchner é neo-desenvolvimentista, com o objetivo de fortalecer e reorganizar a indústria do país, por isso há restrições à entrada de produtos brasileiros e exceções na Tarifa Externa Comum do bloco⁹⁹.

[inicia-novo-regime-de-importacoes-apesar-das-criticas-no-mercosul.jhtm](#)

⁹⁵ Ver, por exemplo, VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini, MENDES, Ricardo Glöe. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. **São Paulo Perspec.** 2002, vol.16, n.1

⁹⁶ WILBERT, Marcelo Driemeyer **Mercosul e a teoria dos jogos**: um estudo introdutório. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Economia. Florianópolis, 2002.

⁹⁷ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

⁹⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Seria o Mercosul reversível?** Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 39-71, jan./jun. 2011

⁹⁹ SARAIVA, Miriam Gomes. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between*

Por fim, numa perspectiva mais teórica, a neofuncionalista, a integração no Cone Sul deveria ter começado em uma seara técnica, que contivesse um problema complexo, a tal ponto que não pudesse ser revolido por um Estado, e sua resolução beneficiasse todos os envolvidos num curto prazo¹⁰⁰. Neste sentido, as turbulências do bloco são causadas pela ausência de uma cooperação funcional que sustentasse o processo a partir de sua origem¹⁰¹.

No entanto, diante destas dificuldades em concretizar os objetivos dispostos no Tratado de Assunção, um tema específico alvoreceu na agenda dos encontros do MERCOSUL: a assimetria estrutural entre os Estados-sócios¹⁰².

A busca por uma integração mais próxima dos objetivos de se criar uma simetria socioeconômica entre as regiões se fortaleceu na segunda década de vida do MERCOSUL. Neste sentido, a assinatura conjunta pelos Presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva do Consenso de Buenos Aires, em 2003¹⁰³, simbolizava os novos rumos que o processo iria assumir. Com intenções e declarações meritórias, mas sem linhas de ações concretas, o Consenso não trata de forma absoluta das questões de liberalização comercial¹⁰⁴. Os pontos mais importantes para a integração se referem a uma agenda além da

South America and Mercosur. **Rev. bras. polít. Int.** 2010, vol.53, n.spe, pp. 151-16

¹⁰⁰ SCHMITTER Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional **Lua Nova**, São Paulo, 80: 9-44, 2010

¹⁰¹ Algo equivalente ao que a cooperação no setor do Carvão e do Aço significou para a União Europeia.

¹⁰³ Para ver o documento completo, acessar: ESTADO DE SÃO PAULO. Consenso De Buenos Aires. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2003/not20031016p22413.htm>>. Acesso em: 23 mar 2013.

¹⁰⁴ O ponto 15 do documento expõe a visão que os presidentes tinham do bloco: “Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, **ao contrário**, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado.” Consenso de Buenos Aires (Grifo nosso)

econômica, com atuação central do Estado para promover o desenvolvimento pautado na justiça social¹⁰⁵.

Estava inaugurada, portanto, a base política para a Integração Positiva no Cone Sul, que culminou, até o momento, num reforço institucional para reduzir as assimetrias estruturais entre as regiões e fortalecer a dimensão social no MERCOSUL.

Não coincidentemente, o período dos anos 2000 em diante é marcado pela eleição de presidentes de esquerda na América do Sul¹⁰⁶ e um vigoroso discurso integracionista na região¹⁰⁷. O MERCOSUL experimentou um período com ares de relançamento com o surgimento de espaços de natureza social, tais como o FOCEM, o Instituto Social, o Plano Estratégico na área social e o cargo de Alto Representante Geral. Segundo Renato L. R. Marques¹⁰⁸, uma visão retrospectiva do MERCOSUL indica que as áreas política e social assumiram o espaço das conquistas regulatórias no âmbito comercial e econômico.

A dificuldade em cumprir integralmente os objetivos econômicos do MERCOSUL contrastou com avanços em outras áreas do bloco que foram incentivadas pelo governo brasileiro a partir de 2003. A integração comercial, unicamente, teria dado lugar à tentativa de atenuar as condições assimétricas entre os quatro países membros.

105 De acordo com o ponto 16 “...a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, tendo por objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos.” Consenso de Buenos Aires.

¹⁰⁶ Essa ascensão da esquerda é, para Cervo, resultado do malogro das políticas neoliberais implantadas em países da América do Sul na década de 90 do século XX. O malogro dessas políticas teve forte impacto na opinião pública e se refletiu nas urnas no início do século XXI. CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁰⁷ O resultado concreto desta empatia política entre os líderes da América do Sul é a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008.

¹⁰⁸ Embaixador e negociador do Brasil no MERCOSUL durante a formulação do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto. MARQUES, Renato L. R. **Dois Décadas de Mercosul**. Aduaneiras. São Paulo, 2011.

O eixo desse novo rumo da integração foi construído durante os dois mandatos do governo Lula¹⁰⁹. Antes desse período o modelo de integração seria unicamente neoliberal¹¹⁰, com ênfase na abertura comercial. Após 2003, o modelo de integração passaria a ter um caráter de reconhecimento das assimetrias da globalização e do papel do Estado para desenvolver a economia nacional e controlar as divergências econômicas dos países do MERCOSUL¹¹¹.

Diante desta nova perspectiva, criou-se no âmbito mercosulino instâncias voltadas a reduzir as assimetrias entre os países e aprofundar o processo de integração, deixando em segundo plano objetivos de livre comércio e de uma taxa externa comum. Isso deveu-se, segundo Amado Luiz Cervo, também, à posição do governo Lula, que enxerga o livre comércio na América do Sul como perpetuador de assimetrias. Nesta linha, Almeida¹¹² afirma que a diplomacia brasileira no governo Lula foi orientada pela doutrina de “política internacional” dos Partidos dos Trabalhadores (PT). Isso explicaria, por exemplo, a ojeriza inicial à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹¹³ e esforços da política externa brasileira em criar instâncias sociais no processo de integração do MERCOSUL. O Brasil também é chamado pelos outros países do bloco a pagar e aceitar os custos pela situação

¹⁰⁹ Além da criação do FOCEM, no mandato do governo Lula surgiu a Comissão de Ministro de Assuntos Sociais do Mercosul e o Plano Estratégico de Ação Social. Estudaremos essa nova roupagem social no bloco ao longo deste capítulo.

¹¹⁰ CERVO, 2008. **op. cit.**

¹¹¹ Ao contrário da orientação econômica no período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), que era de abertura à globalização, no governo Lula o Brasil buscou democratizar a globalização exigindo reciprocidade nas relações multilaterais econômica. Ver mais em: CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010

¹¹² ALMEIDA, Paulo Roberto de. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. **Rev. bras. polít. int.** 2010, vol.53, n.2, pp. 160-177.

¹¹³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 20, June 2003

assimétrica da região¹¹⁴. Por isso não haveria uma manifestação oficial de reprovação do Itamaraty em relação às barreiras impostas pela Argentina à entrada de manufaturas brasileiras no seu mercado¹¹⁵.

Iniciativas como o FOCEM buscam, nas palavras do ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Luiz Nunes Amorim, equilibrar o desenvolvimento para beneficiar as pessoas de todos os Estados Membros¹¹⁶. Essa medida positiva é inspirada no modelo de Integração Positiva da União Europeia. A despeito de todas as iniciativas meritórias citadas, não está claro ainda, qual a relação delas com os objetivos comerciais do MERCOSUL e como elas podem atuar para que os sócios do bloco cumpram as regras do Tratado de Assunção.

O então ainda candidato a presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), já afirmara antes de ser eleito chefe da nação, que o MERCOSUL deveria sofrer mudanças. Lula afirmou, em 2002, que “em primeiro lugar, deve-se mudar os rumos do MERCOSUL, que hoje não passa de uma união alfandegária incompleta, com perigo de recuar para uma área de livre comércio, como defendem alguns.”¹¹⁷

O candidato Lula se referia aos argumentos e conjecturas sobre a regressão do MERCOSUL a uma área de livre comércio¹¹⁸ que

¹¹⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. **Rev. bras. polít. int.** 2010, vol.53, n.2, pp. 160-177.

¹¹⁵ No entanto o governo brasileiro começou em maio de 2012 a pedir licença automática à entrada de alguns produtos argentinos no país. Ver mais em <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2012/05/retaliacao-brasileira-a-medida-argentina-gera-fila-de-caminhoes-em-sao-borja-3760353.html>.

¹¹⁶ AMORIM, Celso. **Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview.** *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240.

¹¹⁷ SILVA, Luiz Inácio Lula da; SERRA, José. “Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra e a futura política externa brasileira”. São Paulo, Política Externa, Vol. 11, N. 2, set/out/nov 2002, pp. 5-11.

¹¹⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Univ. Rel. Int., Brasília*, v. 9, n. 1, p. 39-71, jan./jun. 2011

decorrem da dificuldade no tocante a harmonização das TECs e ao funcionamento regular e previsível das regras comerciais do bloco. As recorrentes exceções ao regime de importação e o não cumprimento por partes dos Estados-membros das obrigações contidas no TA servem de matéria-prima para retóricas veementemente críticas ao estágio da integração no Cone Sul¹¹⁹.

A despeito dessas opiniões desfavoráveis, políticas ou acadêmicas, uma observação histórica mostra que processos de integração regional institucionalizados não declinam¹²⁰. A relevância do MERCOSUL para a região transcende o aspecto econômico. Como já foi mencionado anteriormente, além da sua importância na preservação de uma zona de paz, o bloco constitui um espaço geopolítico estabilizador para a América do Sul e de negociações diplomáticas recorrentes e ativas. De suma importância é a cláusula democrática imperante no bloco¹²¹, que tenta garantir a prevalência e o funcionamento das instituições democráticas nos países-membros.

¹¹⁹ Entre outros, ver, por exemplo, as críticas do ex-candidato a presidência do Brasil, José Serra, ao afirmar que o MERCOSUL é uma farsa, em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/04/20/in_terna_politica,187351/index.shtml, e o editorial do Jornal ABC Color, do Paraguai, em <http://www.abc.com.py/articulos/la-mentira-de-la-integracion-277841.html>. No âmbito acadêmico ver: Malamud, Andrés (2005) “[Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement](#)”, *Cambridge Review of International Affairs* 18(3), 421-36. e ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2010, vol.53, n.2, pp. 160-177.

¹²⁰ SOUZA, André de Mello. OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL**. Texto para Discussão N° 1477. IPEA. 2010.

¹²¹ O Protocolo de Ushuaia foi assinado, e posteriormente ratificado, pelos membros do MERCOSUL, Chile e Bolívia em 1998. No artigo 1 consta que “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.” Esta previsto também no documento sanções e até a expulsão do processo de integração ao Estado onde houver ruptura da ordem democrática. O documento na íntegra está disponível em;

Deste modo, não há indicações políticas de que num futuro previsível o MERCOSUL irá regredir oficialmente a uma área de livre-comércio em virtude do não cumprimento dos seus objetivos originários. O bloco conserva uma força simbólica, é legitimado pelos representantes políticos dos Estados-membros e “se tornou grande demais para sua extinção”¹²². Agrega-se a essas condições o rumo que a integração tomou na segunda década de vida, no qual se sublinha o reforço institucional na busca da reduzir as assimetrias estruturais entre as regiões e fortalecer a dimensão social da organização internacional.

A não concretização dos objetivos econômicos do MERCOSUL contrastou com avanços em outras áreas do bloco que foram incentivadas pelo governo brasileiro a partir de 2003. A integração comercial, unicamente, teria dado lugar à tentativa de atenuar as condições assimétricas entre os quatro países membros. Neste sentido, a integração regional no Cone Sul continua se desenvolvendo, mesmo com os problemas na área econômica.

A seguir apresentar-se-ão os principais avanços institucionais do MERCOSUL na área social nesta última década. Para se ter ideia da importância desses órgãos para o rumo da integração do MERCOSUL, basta verificar que os redatores do Tratado de Assunção incluíram no texto a palavra “social” apenas uma vez, na segunda linha. Nela lê-se que a justiça social é um corolário da ampliação dos mercados nacionais: “considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.

O governo brasileiro espera que se o enfoque social conferido ao MERCOSUL nestes últimos anos continuar se fortalecendo, pode-se garantir a construção de uma integração mais justa, sem criar grandes desigualdades estruturais entre as regiões e países, mesmo que isso comprometa temporariamente a realização do Mercado Comum.¹²³

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf

¹²² MARQUES, Renato L. R. **Duas Décadas de Mercosul**. Aduaneiras. São Paulo, 2011

¹²³ Informação coletada pelo autor da dissertação em entrevistas realizadas na Secretaria do MERCOSUL em novembro de 2012.

3.2 A PROMOÇÃO DE UM MERCOSUL SOCIAL

As principais ações empreendidas a partir de 2003 no MERCOSUL com o objetivo de reduzir as assimetrias regionais e aprofundar a coesão social são: o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), e o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) – sendo esse fundo o melhor exemplo dos rumos que a integração assumiu –, a Comissão De Coordenação De Ministros De Assuntos Sociais Do MERCOSUL (CCMASM) e a Unidade de Apoio à Participação Social.

O ponto de partida institucional que dá origem à virada social do bloco foi a criação o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. No gérmen da sua criação está o escopo dos governos em aproximar a sociedade civil dos projetos públicos de integração regional¹²⁴.

O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) foi elaborado na Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado de Córdoba, em julho de 2006. O PEAS surgiu para se agregar as iniciativas de integração social do MERCOSUL e atender aos desejos dos governos dos quatro Estados Partes em priorizar a “Agenda Social Integral e Produtiva” no bloco. Em dezembro 2008, na XXXVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum foi redigido o Documento de Trabalho do PEAS. Ele contém 19 diretrizes segregados em 5 eixos ambiciosos nos seus propósitos e vão ao encontro das metas do milênio da ONU.

O 1º eixo engloba a “Erradicação da Fome, Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e Fortalecimento da Assistência Humanitária”, o 2º os “Direitos Humanos, Participação Social, Circulação de Pessoas e Diversidade”, o 3º a Saúde, o 4º a “Educação e Cultura” e o quinto a “Integração Produtiva, Agricultura Familiar, Economia Solidária e Cooperativas”.¹²⁵ Esse Plano, com suas diretrizes e eixos, foi aprovado em dezembro de 2010 pela CCMAS. Os originais

¹²⁴ MARTINS, José Renato Vieira. ALBUQUERQUE, Carolina. GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. *In*: CAETANO, Gerardo (Cord.). **Mercosur 20 años**. CEFIR, 2011. p. 137 a 164.

¹²⁵ **MERCOSUR. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.**

Disponível em

www.mercosur.int/msweb/SM/.../FCCP_2008_ATA08_ANE04_PT.do

c. Acesso em: 21 mai. 2013

cinco eixos do Plano se desdobraram em mais cinco, totalizando 10 eixos e 26 diretrizes¹²⁶.

Um ano depois o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) foi criado. Sua estrutura institucional foi estabelecida em 2008 e seu primeiro orçamento aprovado em 2010. A sede do ISM é em Assunção. No decreto de sua criação (CMC/DEC. N° 03/07) consta que o Instituto possui os objetivos de “contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL”, colaborar para reduzir as assimetrias e procurar fontes de financiamento de projetos sociais¹²⁷. O montante financeiro do seu primeiro e segundo (para 2011) orçamento foi de US\$ 455.940. O Brasil fornece a maior parte, US\$ 177.952.¹²⁸

A CCMASM foi criada na Cúpula Presidencial da Costa do Sauípe, em dezembro de 2008. Igualmente ao FOCEM, a CCMASM surgiu com o objetivo de aprofundar o processo de integração e “contribuir para a superação das assimetrias entre os Estados Partes”. A função da CCMASM é a de ser um interlocutor entre os Estados nas principais áreas pertinentes à integração social do bloco. A Comissão é um braço auxiliar do Conselho do Mercado Comum.¹²⁹

A Unidade de Apoio à Participação Social foi criada em dezembro de 2010 com o objetivo de trabalhar em coordenação com os órgãos anteriormente citados e no auxílio de pontos principais do programa “Somos MERCOSUL”. Suas funções são, conforme art. 4° do decreto MERCOSUL/CMC/DEC. N° 65/10, a de ser um canal de diálogo entre MERCOSUL e a sociedade, “financiar a participação

¹²⁶MERCOSUL. CMC/DEC. N° 67/10. PEAS. Disponível em www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/2810/.../DEC_67-10_PT_PEAS.pdf. Acesso em: 21 mai. 2013

¹²⁷MERCOSUR. CMC/DEC. N° 03/07. Instituto Social do Mercosul. Disponível em www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf.

¹²⁸MERCOSUR. *Aprovação do Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o Exercício de 2010*. Disponível em <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=1681&channel=secretaria>. Acesso em: 27 mai. 2013

¹²⁹MERCOSUR. CMC/DEC. N° 45/10 Comissão De Coordenação De Ministros De Assuntos Sociais Do MERCOSUL. Disponível em www.mercosur.org.uy/innovaportal/.../DEC_4510%20MERCOSUL%20CCMAS.pdf. Acesso em 27 mai. 2013

social em eventos e atividades do MERCOSUL” e “manter um cadastro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes”.¹³⁰

O dinamismo de corte social inculcido no MERCOSUL pelos governos caracteriza o início de um processo de “políticas de harmonização da integração social”¹³¹. Ancorada nisso, está a vontade dos líderes nacionais e dos movimentos sociais que se interessam pelo bloco em avançar a integração não somente pela via econômica. No entanto, é forçoso ressaltar que essas ações meritórias carecem de aparatos institucionais mais fortes, capazes de as impulsionarem. Nesta lógica, caracterizam-se aqui essas realizações como embrionárias, pois compõem ainda um tempo de transição do MERCOSUL puramente comercial para um MERCOSUL também social.

De todas as iniciativas citadas acima, a mais importante será analisada num tópico específico. O FOCEM é o símbolo do modelo integracionista que a atual Política Externa Brasileira e dos demais Estados-membros, intentam para o MERCOSUL: baseado no princípio do desenvolvimento compartilhado¹³². Desta forma, a seguir, tratar-se-á da introdução da integração positiva no MERCOSUL.

3.3 A AGENDA DA INTEGRAÇÃO POSITIVA NO MERCOSUL

Passadas mais de duas décadas desde a criação do MERCOSUL, os objetivos inscritos no Tratado de Assunção (TA)¹³³ não foram realizados integralmente e o bloco não chega nem a ser uma área de livre comércio de forma plena, já que há restrições e barreiras às importações intra-regional. No entanto, a busca por uma integração

¹³⁰ **MERCOSUL. CMC/DEC. N° 65/10. UNIDADE DE APOIO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL.** Disponível

em <www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/.../1/DEC_065-2010_PT_UPS.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2013

¹³¹ MARTINS, José Renato Vieira. ALBUQUERQUE, Carolina. GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Cord.). **Mercosur 20 años**. CEFIR, 2011. p. 160

¹³² Conforme informações coletadas pelo autor da dissertação na Representação Permanente do Brasil no MERCOSUL, em novembro de 2013.

¹³³ BRASIL. **Tratado De Assunção**, disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em: 20 mar 2013

desenvolvida por políticas sociais e a tentativa de diminuir as assimetrias socioeconômicas entre as regiões se fortaleceu, mais no campo discursivo do que no fático¹³⁴, a partir da segunda metade de vida do MERCOSUL. Portanto, antes de se buscar alcançar as intenções primárias do Tratado de Assunção, os países criaram novos projetos

¹³⁴ A tônica social sempre esteve presente nos discursos de Luiz Inácio Lula da Silva sobre o MERCOSUL, enquanto presidente. Na fala de sua Sessão de Posse, no Congresso Nacional, ele afirmara que “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.” (p. 15) Não obstante, no discurso da XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL, em 2003, Lula assevera que a formação plena de uma União Aduaneira era essencial para o bloco e para as populações. No entanto, atualmente as restrições comerciais no Cone Sul são maiores do que àquela época: “Venho a esta reunião com a firme convicção de que é possível retomar os passos necessários para consolidar o Mercosul como União Aduaneira, em que nossos produtos encontrem mercados sem restrições, e caminhar para a construção de um verdadeiro Mercado Comum, espaço ampliado de prosperidade para nossas populações.” (p. 26) Anos depois, diante das dificuldades na integração, Lula afirmaria que “O Mercosul não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem a vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania. Avançamos na direção de uma integração mais solidária, com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, voltado para a redução das assimetrias entre os países membros e suas regiões, promovendo a competitividade e a coesão social.” (p. 47) A íntegra dos discursos pode ser consultada em: MRE. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2008.

destinados a, entre outros objetivos, atenuar suas desigualdades estruturais e promover a coesão social no bloco¹³⁵.

Essas novas aspirações não constam no TA, que prevê a formação de um Mercado Comum a partir da “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países” com a eliminação dos direitos alfandegários e das barreiras não tarifárias, a fixação de uma Tarifa Externa Comum e a coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados Partes.

O acordo-quadro que previa o estabelecimento do MERCOSUL, portanto, indicou que a integração iria ocorrer através da remoção de barreiras comerciais e da harmonização das legislações aduaneiras, e não através de políticas conjuntas acordadas e executadas pelos Estados que regulassem o funcionamento dos mercados e o ritmo da integração e que fomentassem o desenvolvimento regional. Por isso, o TA gerou um processo caracterizado por uma Integração Negativa.

Como observado anteriormente, o argumento que acompanha a hipótese desta dissertação é que diante de sucessivos reveses sofridos pelo MERCOSUL e devido à incapacidade dos governos de cumprirem os objetivos econômicos primários do bloco, novas iniciativas foram tomadas para garantir a viabilidade econômica e credibilidade política do bloco. Essas iniciativas deram precedência a uma integração caracterizada por políticas positivas.

No MERCOSUL, iniciativas tais como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) se adequam na definição de uma Integração Positiva. Não obstante, para Andrés Malamud¹³⁶ esse tipo de integração demanda organizações e regras supranacionais, enquanto que para o cumprimento das normas de eliminação dos obstáculos comerciais basta a interação intergovernamental. Na prática, o MERCOSUL possui características dos dois tipos de Integração, mas a Positiva se distinguiria por possuir órgãos supranacionais para gerirem seus fundos e direcionar os recursos.

¹³⁵ Destaque para a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e o Plano Estratégico de Ação Social

¹³⁶ Malamud, A. (2011). **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. In Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniazzi and Juan Ignacio Ugartemendia (eds), *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea* (pp. 55-84).

Essa diferenciação advém da experiência integracionista da União Europeia, marcada por políticas de desenvolvimento regional e fundos estruturais.

A despeito das considerações de Malamud, as intenções que germinaram o FOCEM estão sustentadas na lógica da Integração Positiva. Senão, verifica-se, por exemplo, a letra da decisão do Conselho do Mercado Comum que aprovou o projeto piloto para a “investigação das necessidades de convergência estrutural no MERCOSUL”. Nela está disposto que era conveniente o levantamento de informações que seguem os princípios da definição de Integração Positiva abraçada por essa dissertação no Capítulo 1. No documento o Conselho considerou:

A conveniência de elaborar um levantamento e diagnóstico das necessidades dos Estados Partes com relação à infra-estrutura viária, construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e multimodal que promovam a integração física entre os Estados Partes e suas sub-regiões, a integração fronteiriça e os sistemas de comunicação em geral.¹³⁷

A Integração Positiva se insurge no MERCOSUL porque, portanto, o ponto fulcral da política externa no governo Lula em relação à integração era o reconhecimento das assimetrias estruturais. A partir de 2003, a questão do tratamento das desigualdades do MERCOSUL aparece com mais ênfase nos discursos oficiais, sobretudo do governo brasileiro. O ministro das relações exteriores do Brasil, de 2003 a 2010, Celso Luiz Nunes Amorim, afirmou que “com relação ao MERCOSUL, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria.”¹³⁸ O estabelecimento do Fundo Para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2005¹³⁹, reflete a aceitação desse tema tão caro ao processos de integração regional.

¹³⁷ MERCOSUL/CMC/DEC N° 39/07 **Fundo Para A Convergência Estrutural Do Mercosul** Aprovação De Projeto–Piloto “Identificação De Necessidades De Convergência Estrutural No Mercosul”. Montevideu, 2007.

¹³⁸ AMORIM, Celso. A Integração Sul-americana. **DEP**. N° 10. Out/Dez 2009, p. 5-26. (p.15)

¹³⁹ O FOCEM FOI criado em 2004 e estabelecido em 2005.

Conforme indica o teórico Philippe Schmitter¹⁴⁰, é inevitável que no processo haja Estados com diferenças de tamanho e recursos. Cabe às nações maiores, para não minar o avanço da integração, garantir que as menores não sejam solapadas pelas mudanças econômicas ocasionadas pelos acordos integracionistas. Reconhecer as assimetrias significa que os Estados menos desenvolvidos têm um tratamento diferenciado, por isso a atuação de um “país pagador” gera duas consequências interligadas: a estabilidade no cumprimento das etapas graduais da integração e apoio por parte das unidades políticas menores que se beneficiam das políticas públicas de desenvolvimento ofertadas pelo país pagador¹⁴¹.

Em vista disso, é possível afirmar que durante o governo Lula o Brasil ensaiou ser o país pagador da integração no MERCOSUL. Além de não assumir uma postura retaliativa diante das frequentes medidas protecionistas da Argentina, que são direcionadas também ao bloco e por isso atentam contra as regras do Tratado de Assunção¹⁴², o maior Estado do MERCOSUL é o principal financiador do FOCEM, contribuindo com 70% dos recursos¹⁴³.

¹⁴⁰SCHMITTER, Philippe C.. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova** [online]. 2010, n.80, pp. 9-44

¹⁴¹Schmitter apresenta esses argumentos tendo como ponto de vista a integração na União Europeia, onde França, Alemanha e Grã-Bretanha são as principais fontes de receitas dos fundos estruturais que beneficiam os Estados menos desenvolvidos do bloco.

¹⁴²Tratado para a constituição do MERCOSUL que prevê, entre outros objetivos, para o bloco “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”

¹⁴³Adianta-se aqui o que será mais bem exposto no decorrer da dissertação. Para o FOCEM está previsto um aporte anual de 100 milhões por ano durante dez 10 anos, totalizando 1 bilhão de dólares para o financiamento de projetos. Desse total anual, cabe ao Brasil depositar 70%, à Argentina 27%, ao Uruguai 2% e ao Paraguai 1%. A distribuição dos recursos para os projetos nos Estados dá-se de forma inversa. Aos projetos apresentados ao Paraguai estão destinados 48% dos recursos do fundo, ao Uruguai 32%, à Argentina 10% e ao Brasil também 10%. MERCOSUL/CMC/Nº 18/05/In: FOCEM.

3.4 O FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

A despeito do ter um aporte de recursos relativamente baixo, tendo em conta as enormes assimetrias entre os quatro Estados membros, o FOCEM possui objetivos e Programas de execução ambiciosos. O fundo foi criado com o propósito meritório de promover a convergência estrutural no bloco, torná-lo mais competitivo no comércio internacional, além de fomentar a coesão social nas regiões mais pobres e reforçar os aspectos institucionais do MERCOSUL.

Duas considerações presentes no documento de criação do FOCEM devem ser ressaltadas aqui pela importância inovadora em relação ao tipo de integração prevista no Tratado de Assunção. Os chefes de Estados subscreveram no documento que “para assegurar a consolidação do processo de convergência para o Mercado Comum, é necessário impulsionar o processo de integração reforçando o princípio de solidariedade” e “que os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores enquanto subsistam marcadas condições de assimetria.”¹⁴⁴

O princípio da solidariedade no MERCOSUL deixa claro que os chefes de Estado enxergam o processo para além das medidas de liberalização comercial e das etapas para adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) previstas no TA. Já o reconhecimento das assimetrias serve de base para a criação de fundos, no caso o FOCEM, para realizar projetos de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas e que podem impulsionar a integração no bloco. O Brasil, a maior economia do bloco, passa então a reconhecer que os demais países têm tempos e etapas distintas para se adequarem as regras do TA, e por isso abre mão de benefícios econômicos no curto prazo para priorizar a coesão da integração no longo prazo. Segundo Amorim¹⁴⁵, as iniciativas adotadas

Recopilação Normativa, 2011. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/822/1/focem_final_pt_-_31-07-09.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2013.

¹⁴⁴MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul**. Assunção, 2005

¹⁴⁵ AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2010, vol.53, n.spe, pp. 214-240.

no governo Lula, entre elas o FOCEM¹⁴⁶, buscam tornar o desenvolvimento no cone sul mais equitativo para beneficiar as populações de todos os Estados-membros.

Para alcançar seus propósitos, o FOCEM financia projetos que devem se adequar aos seus quatro Programas: I Programa de Convergência Estrutural, II Programa de Desenvolvimento da Competitividade, III Programa de Coesão Social, e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Na linha do entendimento da perspectiva do desenvolvimento regional na Política Externa do Governo Lula, a exploração das características dos Programas I e II do FOCEM demonstra quais linhas de ações são priorizadas para o desenvolvimento das regiões mais pobres dos Estados partes do MERCOSUL.

O Programa de Convergência Estrutural do FOCEM tem como foco desenvolver “as economias menores e as regiões menos desenvolvidas”¹⁴⁷, e busca melhorar a integração na fronteiras e sistemas de comunicação. Para tanto, o Programa foi ramificado em quatro componentes. O primeiro se atém à integração física entre os Estados e suas sub-regiões através da criação ou melhoramento de vias de transportes, redes logísticas e do controle das fronteiras. Os demais componentes são mais específico, voltados para exploração e transporte de combustíveis fosseis e biocombustíveis, transmissão de energia elétrica e obras hídricas.

O Programa de Desenvolvimento da Competitividade do FOCEM é o mais amplo e extenso de todos. Esse Programa comporta projetos que favoreçam a integração das cadeias produtivas, fomentem o comércio intra-bloco e gerem aspectos ligados a padrões de qualidade na produção. O Programa contém seis componentes. Todos eles são voltados para o desenvolvimento de setores dinâmicos no MERCOSUL, entre eles os setores na área tecnológica, de metrologia, de controle de sanidade animal e vegetal, de grupos empresariais exportadores, e de processos de manufatura, serviços e negócios.

¹⁴⁶ Como visto anteriormente, o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e o Plano Estratégico de Ação são também iniciativas importantes adotadas durante o período.

¹⁴⁷MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/05. **Integração E Funcionamento Do Fundo Para A Convergência Estrutural E Fortalecimento Da Estrutura Institucional Do Mercosul.** Assunção, 2005

Dentro desses dois Programas, há projetos em execução importantes e condizentes com os componentes apresentados. Ao todo são executados 29 projetos, sendo 2 na Argentina, 4 no Brasil, 15 no Paraguai e 9 no Uruguai. Esses dados estão disponíveis no sítio oficial do FOCEM, juntamente com as características de cada projeto. No entanto não há informações sobre a situação ou fases da concretização das atividades propostas nos projetos.

Todos os projetos verificados se adequam ao mote de reduzir as assimetrias no MERCOSUL e aprofundar a integração, seja através da integração física ou do desenvolvimento da competitividade¹⁴⁸. Projetos como “Interconexión en 132kv entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte”¹⁴⁹, se efetivo na prática, proporciona a criação de um corredor para a transmissão de energia na Província de Corrientes, na Argentina, e beneficia 128 mil pessoas direta e 600 mil indiretamente. O Projeto “Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR”¹⁵⁰, também se efetivo na prática, deve proporcionar o aumento da competitividade de pequenos exportadores de autopeças através de capacitação tecnológica e oportunidades de negócios. No total esse projeto beneficia 1200 fabricantes de autopeças, além dos fornecedores de insumos, nos quatro Estados do MERCOSUL.

¹⁴⁸ No entanto, não foram encontrados estudos acadêmicos sobre a relação entre os objetivos dos projetos e seus resultados efetivos nas localidades premiadas.

¹⁴⁹ MERCOSUR – FOCEM. **Proyecto de Interconexión em 132k v entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte.** 2010 Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=a7b4bbabbca7b966aca9aea7b966b6b8b5bfaba9bab5b966b6aaac75a7b8adabb4baafb4a775a9b5ac66767d73777666abba667b767666afa8abb8a766b6a7b9b566aab66b2b5b966b2afa8b8abb974b6aaaca7046&x=9797036&y=7171010>> Acesso em: 15 mar. 2013.

¹⁵⁰ MERCOSUR – FOCEM. **Intensificación y Complementación Automotriz em el ámbito del MERCOSUR.** 2010. Disponível em <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=6370776778637522686b656a6375227274717b67657671752272666831647463756b6e316571682233322f333222637776716f7176746b7c3072666863002&x=7d7d01c&y=9494033>> Acesso em: 15 mar. 2013

No Paraguai, país mais pobre do bloco, e que possui 15 projetos do FOCEM nos dois Programas, destaca-se aqui o projeto “Programa de Apoio Integral a las Microempresas.”¹⁵¹ Abrangendo toda a área metropolitana de Gran Asunción e cidades vizinhas, o projeto tem como objetivo capacitar as microempresas a implementarem ideias empreendedoras com potencial para o comércio, formar redes de associação empresarial e oportunizar estudos consultivos. O sucesso do projeto, se efetivado, melhoraria as condições de até 3 mil microempresas, com a aumento da capacidade de vendas e salários dos trabalhadores.

Os recursos dos três projetos citados são oriundos majoritariamente do FOCEM, sendo sempre o aporte local menor do que o do fundo. A eficácia dos projetos, se verificada, servirá de base para a expansão dos fundos e desse tipo de política para o desenvolvimento regional no MERCOSUL. Segundo o ex-alto representante do bloco, Samuel Pinheiro Guimarães¹⁵², para o tratamento das assimetrias ser feito de forma enérgica, é mister a constituição e fundos setoriais e mais assimétricos, para financiar projetos em cada área importante para a Integração.

O fortalecimento do FOCEM e a criação de outros fundos poderiam contribuir para a integração ao incentivar os Estados para oferecerem contrapartidas nacionais benéficas à integração, tais como a redução do protecionismo. Atualmente, além dos benefícios às localidades premiadas com os projetos, o FOCEM auxilia para a integração no cone sul ao ser um instrumento que demonstra um reforço no bloco em questões de assimetrias estruturais¹⁵³. Para Guimarães, o Brasil tem uma função protagonista na inclusão do princípio da generosidade sem reciprocidade para o MERCOSUL, e também para toda a América do Sul. O maior país do processo deve conceder

¹⁵¹ MERCOSUR – FOCEM. **Programa de Apoio Integral a las Microempresas.** Disponível em<<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=68757c6c7d687a276d706a6f687a27777976806c6a7b767a27776b6d36776879686e7c6880366a766d27373b34373e2768807c6b682770757b6c6e79687327682774706a79766c7477796c7a687a35776b6d68007&x=kdkd0ab&y=7474013>> Acesso em: 15 mar. 2013

¹⁵² GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Relatório ao Conselho de Ministros. Mercosur, julho de 2012.

¹⁵³ GUIMARAES, Samuel Pinheiro. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** Temas e Matizes. 2008.

tratamento vantajoso às nações menos desenvolvidas relativamente¹⁵⁴. Conforme defende o embaixador Ruy Pereira¹⁵⁵, cabe ao Brasil patrocinar o desenvolvimento compartilhado na região. Essa linha pensamento é estratégica, pois o Estado brasileiro deve se desenvolver em conjunto com seus vizinhos para valorizar um processo de integração sem hegemonias, entre parceiros solidários, sem quaisquer resquícios de ressentimentos em relação à nação naturalmente maior da região ou entre os demais países.

Ao FOCEM cabe a função de ser o amanhecer simbólico de uma integração pautada pela transferência de renda dos Estados mais fortes às regiões mais debilitadas. Seu orçamento modesto¹⁵⁶ evidencia que o fundo tem mais relevância política do que de eficiência econômica, como se verificará a seguir.

Considerações Finais do Capítulo

Como síntese do capítulo, ressalta-se que houve uma guinada na identidade integracionista do MERCOSUL a partir da sua segunda década de vida. O componente social passou a ser incluído paulatinamente e deliberadamente pelos sócios no processo.

Os empecilhos que atrasam a formação plena de uma união aduaneira e os reveses econômicos, em clara confrontação com o firmado no Tratado de Assunção, são atenuados no campo político e social graças à criação do Instituto Social do MERCOSUL, do Plano Estratégico de Ação Social e, sobretudo, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.

A estratégia da política externa brasileira em imprimir no processo de integração o princípio da prosperidade compartilhada com os vizinhos ganha respaldo tangível com a implementação dos Projetos do FOCEM nas mais diversas áreas. No entanto, essas ações são simbólicas e iniciais, pois servem melhor às esperanças de manter o bloco funcionando politicamente em novos rumos do que propriamente atacar os problemas entre os compromissos do Tratado de Assunção e as políticas comerciais unilaterais dos Estados-Partes. O incipiente orçamento do FOCEM reflete mais uma aspiração do MERCOSUL do

¹⁵⁴ *Idem*

¹⁵⁵ Informação coletada pelo autor com o embaixador na Representação Permanente do Brasil no MERCOSUL em novembro de 2013.

¹⁵⁶ O orçamento de FOCEM é de um bilhão de dólares durante 10 anos.

que propriamente o caminho de uma integração mais social e com transferência de renda.

Na União Europeia os Fundos Estruturais tiveram um papel essencial para a consolidação da integração, atrair a adesão de novos membros e desenvolver estruturalmente as regiões menos desenvolvidas. Coube ao FEDER ser o principal instrumento dessa empreitada. No capítulo seguinte dar-se-á sequência a essa análise paralela entre o papel dos Fundos. Terá destaque a experiência complexa e aprofundada das medidas positivas na União Europeia, com amplo destaque para origem e o papel histórico dos Fundos Europeus e o FEDER.

4 A INTEGRAÇÃO POSITIVA NA UNIÃO EUROPEIA ATRAVÉS DOS FUNDOS ESTRUTURAIS: O FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Considerações Preliminares

Este capítulo tem como objetivo investigar a relação entre a Integração Positiva na União Europeia, através dos Fundos Estruturais e o processo histórico do bloco. Num primeiro momento tem-se uma descrição dos avanços e desafios da Organização para, em seguida, demonstrar como os Fundos emergem diante das evoluções e percalços do bloco.

Destaque considerável é dado ao FEDER, pois trata-se do principal e mais atuante fundo europeu para promover políticas regionais de desenvolvimento. No decorrer do capítulo evidencia-se de forma genérica os Fundos e ações da UE que antecederam o FEDER. Posteriormente destacam-se as demandas para a criação do FEDER, sua relevância dentro da União Europeia e as regras de funcionamento.

Por fim, dá-se ênfase ao desempenho designado ao FEDER para abrandar as consequências negativas da crise na zona do euro, que atinge diretamente os países que mais receberam os seus recursos.

4.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O processo de integração entre Estados soberanos é extremamente complexo. O sistema internacional é formado por nações que possuem o monopólio da força nos seus territórios sem estar submetido a qualquer norma supranacional. Para se entender, portanto, o surgimento de um fundo de desenvolvimento supraestatal, – o FEDER - inserido em uma Organização Internacional, é forçoso uma breve digressão sobre os progressos e obstáculos pelos quais a União Europeia passou.

O fenômeno da integração regional na Europa surge após o fim da Segunda Guerra Mundial, mas os primeiros modelos ideais e teóricos modernos nos remetem aos textos de Immanuel Kant¹⁵⁷ e Abade Saint

¹⁵⁷ Kant defendia a associação de Estados republicanos que estabelecessem a Paz entre si através de um Tratado. Neste sentido, consultar: KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

Pierre¹⁵⁸. Para o filósofo alemão, uma federação de Estados livres e republicanos seria formada ao longo do tempo e poria termo às guerras nas relações internacionais, culminando na chamada Paz Perpétua¹⁵⁹. Já o pensador francês foi mais específico, e propôs ao Reis da Europa, no início do século XVIII, que abrissem mão de seu poder em nome de uma instância superior que garantisse a ordem entre as monarquias, e que evitasse, sobretudo, guerras civis e levantes contra os detentores do poder¹⁶⁰.

Mas, foi necessário alguns séculos e duas guerras devastadoras para os Estados Europeus se unirem em torno de um projeto unificador, integrador, e dotado de um poder supranacional que legitimasse a paz na região. A União Europeia tem início formal em 1950, quando Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, França e Alemanha assinam a declaração Schuman¹⁶¹ e criam um espaço institucional com o objetivo desenvolver a economia do continente, afastar de vez a iminência de guerras e evitar que o socialismo se alastrasse para além dos locais já geridos pela União Soviética.

No famoso capítulo XIII da obra *Leviatã*, Thomas Hobbes afirma que “... durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram

¹⁵⁸ Saint-Pierre argumentou que somente a União dos Estados Europeus garantiria o fim das guerras externas e civis e proporcionaria eficaz segurança para cada Estado. Ver, sobretudo o capítulo 1: SAINT-PIERRE, Charles Irenée Castel de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. São Paulo: UnB, 2003.

¹⁵⁹ A verdadeira Paz perpétua significaria a impossibilidade dos Estados de encontrarem pretextos para a guerra. Isso somente seria possível numa Federação da Paz, conforme assevera o filósofo alemão no Segundo artigo definitivo para A Paz Perpétua: KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

¹⁶⁰ Devido a essa linha de raciocínio exposta por Saint-Pierre, o autor é interpretado como absolutista. Ver o prefácio de Ricardo Seintefuss da obra: SAINT-PIERRE, Charles Irenée Castel de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. São Paulo: UnB, 2003.

¹⁶¹ O Plano Schuman, apesar de levar o nome do ministro francês Robert Schuman, foi concebido por Jean Monnet. Neste sentido, consultar: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002 p. 92

naquela condição em que se chama guerra”¹⁶². Tal era a condição entre os Estados Europeus até a criação das Comunidades Europeias. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o velho continente se encontrava numa situação delicada. As rusgas entre Alemanha e França pareciam, para os mais pessimistas, conseqüências de uma rivalidade crônica. O fantasma do socialismo soviético crescia diante da debilidade econômica deixada como herança do grande conflito. O Plano Marshall, destinado à reconstrução da infraestrutura física e reerguimento da economia europeia¹⁶³, poderia deixar os países dependentes da ajuda paternalista dos EUA¹⁶⁴. A realidade política e econômica da Europa atingiu um nível tão preocupante que a força da história “empurrou” os líderes para a unificação do Continente¹⁶⁵.

O grande mentor desta “revolução” diplomática foi Jean Monnet. Ele enxergou na criação de uma Organização Internacional dotada de parcelas de soberania irrevogáveis a solução para os problemas que sempre assolaram a Europa. Alemanha e França cederam a administração dos recursos energéticos e usados na indústria bélica à

¹⁶² HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 73

¹⁶³ Segundo assevera a professora Odete Maria de Oliveira “A integração econômica europeia teve, desta forma, impulso através dos Estados Unidos que, na realidade, mostravam-se interessados na reconstrução do velho Continente por duas razões: primeiro, os países europeus poderiam formar um valioso mercado; segundo, seus governos ainda colaborariam com a missão de frear o ímpeto expansivo da União Soviética; naturalmente, sob o discurso ideológico do inimigo comum: o socialismo”. In OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 88

¹⁶⁴ SILVA, Karine de Souza. União Europeia: antecedentes e evolução histórica. In SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013. pp. 53-122

¹⁶⁵ A escatologia kantiana presente no projeto filosófico para A Paz Perpétua já previa que A Natureza, essa “grande artista” tinha a finalidade de, através da discórdia dos homens, fazer surgir a harmonia, mesmo contra sua vontade. Conforme o Suplemento Primeiro – Da Garantia da Paz Perpétua: KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, criada em 1951¹⁶⁶. Estava, então, criada a base para o aprofundamento da integração, cada vez mais supranacional, unificadora e pacificadora. A CECA já nasceu com uma Alta Autoridade, um Conselho de Ministros, uma Assembleia Parlamentar e um Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias¹⁶⁷. A característica supranacional foi e é, portanto, o sustentáculo do projeto.

Todos os Tratados seguintes seguiram a tônica supranacional. Os Tratados de Roma criaram, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica. Em 1979, os eurodeputados passam a ser eleitos pelos sufrágios dos cidadãos da já oficialmente denominada Comunidade Europeia. O Ato Único Europeu, de 1986, traz importantes mudanças à Organização. Entre elas estão a implementação da União Econômica e Monetária, a cidadania europeia e o prazo de até o ano de 2002 para a concretização do Mercado Único¹⁶⁸. Há ainda a institucionalização da Política de Coesão¹⁶⁹ com o direcionamento mais efetivo dos Fundos Estruturais para a promoção do desenvolvimento econômico, da integração física e da coesão social¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Na sua bibliografia, Monnet aborda minuciosamente a formação da CECA no capítulo XIV: Nascimento de dois Tratados (1951), *In*: MONNET, Jean. **Memórias**: A construção da unidade europeia. Trad. De Ana Maria Falcão. Brasília: EdUnB, 1986.

¹⁶⁷ SILVA, Karine de Souza. **Mercosul e União Européia**: o estado da arte dos processos de integração regional. Florianópolis: Modelo, 2011.

¹⁶⁸ *Idem*

¹⁶⁹ A política de coesão europeia "destina-se a responder aos desafios relacionados com as disparidades económicas, sociais e territoriais, à aceleração das reestruturações económicas e ao envelhecimento da população" (Europa, Síntese da legislação da UE)

¹⁷⁰ É a partir do Tratado do Ato Único Europeu, em 1986, que o tema ganha força por meio da Política de Coesão Econômica e Social. Conforme ensina a professora Odete Maria de Oliveira, "a terminologia coesão econômica e social é utilizada pelo [União] Europeia para identificar um conjunto de medidas, cujo objetivo concentra-se na redução das diferenças de desenvolvimento econômico dos Estados Membros, favorecendo os mais atrasados, para que possam participar da união econômica e monetária e mercado único". *In* OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2002 p. 427

No entanto, não pode-se culpar a realidade quando ela não se encaixa no ideal. De acordo com a teoria dos jogos “quanto maior o número de membros, mais complexo o processo decisório, ameaçando paralisar as instituições”.¹⁷¹ E a União Europeia, a despeito de conseguir atingir o objetivo mais meritório de todos, a Paz, sofre com problemas funcionais na mesma proporção em que se alarga. Falta de credibilidade e o déficit democrático são algumas das críticas que existem mesmo depois do Tratado de Maastricht - assinado em 1992 e entrada em vigor em 1993 -, que conferiu um novo organograma institucional à UE. O Tratado de Amsterdã, de 1997, trouxe reformas limitadas que serviram para atenuar a paralisia do bloco decorrente da falta de consenso entre os governos, então com 15 membros. Como avanço à época tem-se a efetivação do sistema Schengen, que permite a livre circulação dos nacionais no território da UE.

A moeda europeia, o euro, passou a circular em janeiro de 2002 e oito anos depois a crise da Grécia irá comprometer toda a zona do euro¹⁷². Mas antes disso, a instituição de uma Constituição – Carta Magna – para a União Europeia iria monopolizar o debate sobre os rumos da Organização. A Constituição, que não foi ratificada, conferiria à União Europeia ainda mais poder em relação aos Estados. O Tratado de Nice, que entrou em vigor no ano de 2003, preparou as instituições da UE à entrada de mais 10 membros, mas sua carta era obsoleta. Diante disso, os defensores de uma Constituição para a União Europeia aprovaram o Tratado Constitucional e o enviaram para a ratificação interna nos países membros. Houve julgamento favorável nos países que submeteram o aceite ou não no âmbito parlamentar. Já França e Holanda, que preferiram um referendo, recusaram a ideia de uma Constituição para a União Europeia, expondo a falta de credibilidade da Organização por parte dos seus cidadãos e insuflando os argumentos dos

¹⁷¹ SILVA, Karine de Souza. União Europeia: antecedentes e evolução histórica. In SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional**: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2013, pp. 53-122

¹⁷² HODSON, Dermot. Economic and Monetary Union: An Experiment in New Modes of EU Policy-Making. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. p. 176.

chamados eurocéticos. Por fim, o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 2009, mas não sem ter que passar por vários obstáculos. Entre eles a negativa da Irlanda em referendá-lo, que resultou no aumento do sentimento de descrença sobre o processo de integração¹⁷³.

Atualmente a União Europeia possui 28 nações e sua história foi construída através de vários Tratados de refundação. A atual crise na zona do Euro se soma a uma série de obstáculos e desafios que servem muitas vezes, e para muitos, paradoxalmente, de combustível para o reforço, e não a fragilização, do processo.

Neste sentido, os Fundos Estruturais sempre assumem um trabalho especial nas etapas de revigoramento da União Europeia em tempos de turbulência econômica ou institucional. Essa função está presente desde o nascimento do processo, mesmo que de forma ainda não tão ampla. Por isso, a despeito de a Política Regional Europeia surgir somente na década de 1970, com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, as políticas comuns para a melhoria da vida dos cidadãos europeus e, por consequência, das regiões, remontam ao Fundo Social Europeu (FSE)¹⁷⁴, originado no Tratado de Roma de 1957¹⁷⁵.

4.2 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS FUNDOS ESTRUTURAIS NA UNIÃO EUROPEIA

O Fortalecimento da integração positiva na Europa através dos Fundos é iniciado onze anos depois da criação do FSE, com a emergência da Direção Geral da Política Regional da Comissão Europeia (DG REGIO)¹⁷⁶. A DG REGIO surgiu para ser a gestora dos

¹⁷³ SILVA, Karine de Souza. **Mercosul e União Européia**: o estado da arte dos processos de integração regional. Florianópolis: Modelo, 2011.

¹⁷⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **FUNDO SOCIAL EUROPEU**. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>> Acesso em: 02 ago. 2013

¹⁷⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2002. p. 399

¹⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **História da Política Regional**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_pt.cfm#1> Acesso em: 23 ago. 2013.

recursos do bloco que fomentavam a coesão econômica, social e territorial¹⁷⁷. Por fim, em 1975, é finalmente estabelecido o principal Fundo Europeu para patrocinar o desenvolvimento da UE por meio da “correção” dos desequilíbrios econômicos regionais¹⁷⁸.

Finalmente, em 1988, a Política de Coesão é formada e passa a ser o guarda-chuva dos Fundos Estruturais. Ela possui um orçamento inicial de sessenta e quatro bilhões de unidades de moeda corrente europeia¹⁷⁹ para serem aplicados na Grécia, Espanha e Portugal. Esses países, à época, tinham recém aderido ao bloco e demandavam recursos para desenvolver suas regiões mais pobres e menos avançadas¹⁸⁰.

Na década seguinte, em 1993, o Tratado de Maastricht dá origem ao Fundo de Coesão (FC)¹⁸¹. O FC direciona seus recursos para os Estados que possuem o PIB *per capita* inferior a 90% da média da EU. Para o período de 2007 a 2013 os seguintes países foram beneficiados: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha,

¹⁷⁷ Atualmente a DG REGIO administra o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA) e o Fundo de Solidariedade da União Europeia. Neste sentido, consultar: COMISSÃO EUROPEIA. **Direção Geral da Política Regional**. Disponível em <http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pt.htm#1^> Acesso em: 23 ago 2013.

¹⁷⁸ COMISSÃO EUROPEIA. **História da Política Regional**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_pt.cfm#1> Acesso em: 23 ago. 2013.

¹⁷⁹ Idem

¹⁸⁰ BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. pp. 423

¹⁸¹ Conforme disposto no Tratado, artigo 129c “a Comunidade pode ainda contribuir para o financiamento de projectos específicos na área das infra-estruturas de transportes, nos Estados-membros, através do Fundo de Coesão, a criar o mais tardar até 31 de Dezembro de 1993”. Para saber mais, consultar: TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº C 191 de 29 de Julho de 1992. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000032>>. Acesso em: 23 ago. 2013

Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia¹⁸². Naquela década, o orçamento da Política de Coesão atingiu um total de cento e sessenta e oito bilhões de unidades de moeda corrente europeia.

No começo do milênio a UE lança mão da chamada Estratégia de Lisboa. Também, dentro da Política de Coesão, a Estratégia segue o caminho do desenvolvimento imposto pelo Bloco ao ter prioridades centrais que estimulariam o crescimento e a geração de empregos, tais como a de tornar a Europa um espaço mais atrativo ao trabalho e ao investimento, promover a inovação, o espírito empreendedor, a economia do conhecimento e “criar mais e melhores empregos.”¹⁸³ Nesta período, de 2000 a 2006, é relevante frisar que dez países aderiram à União Europeia e receberam aportes financeiros que somam vinte dois bilhões de euros¹⁸⁴. O processo de adesão, como se demonstrará, tem relação direta com o aumento do orçamento da Política de Coesão. David Allen argumenta que os Fundos Estruturais e a Política de Coesão se tornaram ferramentas de barganha intergovernamental. Eles são usados como moeda de troca dos ajustes que os Estados-Membros estão submetidos durante a entrada ao bloco e pelas reformas da Organização ao longo do tempo¹⁸⁵.

¹⁸² COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo de Coesão.**

Disponível em
<http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_pt.cfm>
Acesso em: 23 ago. 2013.

¹⁸³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Os Estados-Membros e as regiões realizam a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego através da política de coesão da UE, 2007–2013.** Bruxelas, 11.12.2007 Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0798:FIN:PT:PDF>> Acesso em: 23 ago. 2013.

¹⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **História da Política Regional.** Disponível em:
<http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_pt.cfm#5>
Acesso em: 23 ago. 2013.

¹⁸⁵ ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challengs. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union.** 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. pp.229-251

Por fim, nos anos de 2007 a 2013, a Política de Coesão alcançou seu maior orçamento, trezentos e quarenta e sete bilhões de euros. A maioria do montante foi destinada à investigação e inovação¹⁸⁶ e infraestrutura ambiental e ações para reduzir os efeitos das mudanças climáticas. É justamente neste espaço de tempo que eclode a crise da zona euro, causando recessão econômica e aumento considerável do desemprego. Diante de mais esse desafio, a União Europeia lança a estratégia de aprofundar a Integração Positiva¹⁸⁷, atuando, como se verificará neste capítulo, pontualmente nos problemas fundamentais da interdependente economia do bloco.

Ainda neste sentido, Roberto Bouzas¹⁸⁸ chama a atenção para a criação de dois Fundos (o Fundo de Solidariedade da União Europeia - FSUE, em 2002, e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização - FEAG, em 2007) como parte da política evolutiva e de alargamento da União Europeia. O FSEU possui um orçamento anual de um bilhão de euros¹⁸⁹ e foi criado com o intuito de prestar ajuda financeira aos Estados membros atingidos por catástrofes naturais¹⁹⁰. O FEAG foi criado para proteger¹⁹¹ os trabalhadores europeus demitidos

¹⁸⁶ Mais de oitenta e seis milhões de euros foram destinados a projetos que incentivavam a Investigação e Inovação. COMISSÃO EUROPEIA. Política Regional: Investigação e Inovação. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/research/index_pt.htm. Acesso em 23 ago. 2013.

¹⁸⁷ Europa 2020.

¹⁸⁸ BOUZAS, Roberto Veiga, MOTTA, Pedro da. **La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur.** *In* Assimetrias en el Mercosur

¹⁸⁹ É, no mínimo, interessante comparar o orçamento do FSUE com o FOCEM diante da hipótese de que este é menos um instrumento para reduzir as assimetrias do MERCOSUL do que ser um reforço simbólico da integração.

¹⁹⁰ Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho, de 11 de Novembro de 2002, que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia. Disponível em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R2012:PT:HTML>. Acesso em 11 de abril de 2013.

¹⁹¹ A proteção dá-se, principalmente, através de “subsídios de procura de emprego, auxílios destinados a mobilidade ou formação,

de seus postos em virtudes de mudanças ou crises no comércio internacional¹⁹².

Nesta toada, também foi criado, em 2010, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, com o objetivo de assegurar o equilíbrio da Europa oferecendo assistência aos membros da União Monetária¹⁹³.

Desta forma, percebe-se que a trajetória integracionista da União Europeia está ligada umbilicalmente com a expansão da Integração Positiva através dos Fundos Estruturais. A seguir analisar-se-á o principal Fundo do Bloco, o FEDER, sua origem, regras de funcionamento e sua atuação na recente crise na zona do Euro. Nos antecedentes, destaca-se os objetivos econômicos, como o Mercado Comum e uma política regulada de concorrência. O intuito é evidenciar como o fortalecimento dos fundos, e a criação do FEDER especificamente, vêm para ajudar na consolidação dessas metas.

4.3 FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER): ORIGENS E FUNÇÕES

Nos dois itens anteriores realizou-se um curto histórico da integração europeia e dos seus Fundos com o objetivo de demonstrar como os dois processos caminham *pari passu*. O propósito aqui é explicitar que não é possível entender a evolução institucional da União Europeia sem ter em conta o papel de barganha dos Fundos. Neste sentido, essa parte está dividida em três momentos. A seguir será feita uma descrição dos acontecimentos antecedentes que têm relações com o surgimento do FEDER. Adiante ter-se-á os delineamentos das funções e características do FUNDO. E, por fim, uma análise da

incentivos dirigidos aos trabalhadores desfavorecidos ou mais idosos para que permaneçam ou regressem ao mercado de trabalho.” (FEAG)

¹⁹²Regulamento (CE) n.º 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Dezembro de 2006 que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:406:0001:0006:PT:PDF>. Acesso em 11 de abril de 2013.

¹⁹³EUROPA. European Financial Stability Facility. Disponível em <<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>. Acesso em 24 ago. 2013

participação do FEDER para atenuar os efeitos negativos da crise europeia.

4.3.1 Antecedentes ao Surgimento de FEDER

Por ser notória a dificuldade estrutural para dar vida à integração¹⁹⁴ do Velho Continente, os mentores da União Europeia garantiram que tanto a Integração Negativa e a Positiva estivessem presentes desde o Tratado de Roma de 1957. Neste mesmo ano foi criado o Fundo Social Europeu (FSE). O FSE é um dos fundos estruturais da UE responsáveis pela redução das assimetrias entre os Estados membros e regiões. Seu objetivo primordial é promover a coesão econômica e social no bloco, fortalecendo a integração regional. Os recursos provenientes deste fundo eram destinados a projetos que, entre outros fins, resultassem no desenvolvimento dos recursos humanos e aumento do emprego na então nascente UE¹⁹⁵.

Portanto, a Integração Positiva por meio de Fundos Estruturais europeia possui contornos bem estabelecidos desde o princípio. O simples desmonte das barreiras tarifárias, a criação de tarifas externas comuns e instituições, mesmo que supranacionais, não se mostravam suficientes para dar credibilidade e atração ao projeto ambicioso a ser empreendido. Em virtude dos conflitos bélicos e políticos que assombravam o continente, o Tratado de Roma já comportava no seu bojo um campo social que daria suporte à unidade econômica do bloco. Ou seja, os líderes nacionais contavam com um projeto de desenvolvimento regional integrado as políticas internas.

Mas, de fato, essas ações eram limitadas quando comparadas com o atual nível e capacidade de ação dos Fundos Estruturais. Desde sua origem o norte prevaente do processo era concretização de objetivos liberais, voltados para a progressão das etapas econômica da integração. De acordo com Alejandro del Valle Gálvez, não estava claro, ainda, na primeira década de vida das Comunidades Europeias, se as políticas positivas de intervenção

¹⁹⁴ Todo processo de integração regional vai de encontro com a estrutura anárquica das Relações Internacionais, conforme se deduz a partir da teoria neorrealista. Neste sentido, conferir: WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

¹⁹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **FUNDO SOCIAL EUROPEU**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt> Acesso em: 02 ago. 2013

públicas em prol do ótimo funcionamento dos mercados iriam se aprofundar¹⁹⁶.

Além do Fundo Social Europeu, o tratamento das assimetrias na União Europeia tem como sustentáculo mais três fundos estruturais e um fundo de coesão. A descrição abaixo, desses fundos, serve de endosso ao argumento de que a Integração Positiva era tão fulcral para os fundadores da União Europeia quanto a Integração Negativa, a despeito da segunda ter ganho espaço no processo somente ao longo dos anos.

A Política Agrícola Comum desponta já no Tratado de Roma e tem como ferramenta de fomento o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), criado em 1958, que possui duas seções: a primeira, de Orientação, que oferece capital para o desenvolvimento rural e a agricultores presentes nas localidades menos favorecidas¹⁹⁷; a segunda, de Garantia, responsável por financiar os custos com as políticas comuns de mercados e que incidam sobre os preços dos produtos. Entre 2000 e 2006, o FEOGA respondeu por um montante de 68 milhões de euros, que representou 17% de todas as ajudas previstas aos fundos estruturais¹⁹⁸.

Portanto, nos anos inaugurais da Integração europeia, a preocupação com a distribuição dos resultados da integração já estavam dispostas para além da área puramente *negativa*¹⁹⁹. A despeito disso, o FEDER fora criado somente quase duas décadas depois, em um momento delicado e dificultoso para a estabilidade dos rumos integracionistas. Observar-se-á que a escolha do FEDER como fundo a

¹⁹⁶ GÁLVEZ, Alejandro del Valle. La configuración jurídica de la Cohesión Económica y Social. In LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, José. **Derecho comunitario material**. 1. ed. Madrid: Mc Graw Hill, c2000. pp. 342-353

¹⁹⁷BOUZAS, Roberto Veiga, MOTTA, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. In Assimetrias en el Mercosur

¹⁹⁸EUROPA. Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). EUR-Lex. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/legis/latest/chap032040.htm>> Acesso em: 24 ago. 2013.

¹⁹⁹O uso do termo “negativa” ou “negativo”, “positiva” ou “positivo” quando em itálico faz referência sempre, aqui neste trabalho, à Integração Negativa e Positiva respectivamente.

ser estudado, entre os outros, se justifica pelo contexto importante pelo qual passava a UE.

Esse contexto é marcado, por um lado, pelo alargamento institucional e no número de Estados-membros e, por outro, pelas dificuldades em atingir as metas propostas nos Tratados, durante a década de 1970²⁰⁰. Por isso, é necessário entender alguns princípios da integração europeia que serão melhor estabelecidos a partir do surgimento do FEDER como símbolo maior da Política de Coesão.

O Tratado de Roma previa, no artigo 2º, a criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária que promoveria a coesão do bem estar econômico e social em todos os Estados partes. Para tanto, no artigo 4º, inciso 1, do mesmo Tratado, tem-se que:

Para alcançar os fins enunciados no artigo 2.o, a acção dos Estados-Membros e da Comunidade implica, nos termos do disposto e segundo o calendário previsto no presente Tratado, a adopção de uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros, no mercado interno e na definição de objetivos comuns, e conduzida de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência²⁰¹.

Os idealizadores do Tratado reconheciam que um mercado liberal era fulcral para a coesão do Mercado Comum²⁰². Seguindo a

²⁰⁰ De toda a literatura consultada aqui, David Allen é o único autor que analisa os Fundos Estruturas a partir de uma lógica de barganha. ALLEN, David. *The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges*. In WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. P 244

²⁰¹ EUR-LEX. **TRATADO DE ROMA**. *Jornal Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*. Versão consolidada Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:01:PT:HTML>> Acesso em 25 ago. 2013.

²⁰² BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 125

lógica pragmática de Monnet²⁰³, eles impuseram restrições a ações nacionais que distorcessem o livre mercado, mas, no entanto, sem retirar totalmente dos Estados o poder de direcionar recursos para suas regiões.

A seção 2 do Tratado de Roma lida com “Os Auxílios Concedidos Pelos Estados” e o artigo 87º, parágrafo 1, é taxativa:

Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções²⁰⁴.

A coesão da integração era o mote da União Europeia e a política de concorrência um dos seus pilares. O trecho supracitado reflete o poder do pensamento liberal que pairava sobre o modelo econômico que o processo deveria seguir. Ações unilaterais dos Estados que fossem diametralmente contra o fortalecimento de um mercado comum deveriam ser evitadas. Para tanto, era necessário não somente regular as políticas regionais (ou regular as políticas nacionais sob o guarda-chuva da Comissão Europeia), mas também oferecer às nações do bloco incentivos para não tomarem medidas isoladas, como, por exemplo, de protecionismo ou subsídio a um setor sensível²⁰⁵.

Esses incentivos vinham de uma Integração Positiva, através dos Fundos na década de 1970, mais presente e robusta dentro do processo de integração europeu. A expectativa nas regiões menos desenvolvidas era que as políticas regionais seriam eficientes para desenvolver os sócios mais pobres que contribuíssem para a coesão do

²⁰³ MONNET, Jean. *Memórias: A construção da unidade europeia*. Trad. De Ana Maria Falcão. Brasília: EdUnB, 1986.

²⁰⁴ EUR-LEX. **TRATADO DE ROMA**. *Jornal Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*. Versão consolidada Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:01:PT:HTML>> Acesso em 25 ago. 2013.

²⁰⁵ BOUZAS, **Roberto Veiga**, MOTTA, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. *In Assimetrias en el Mercosur*

mercado comum e demais objetivos da União Europeia²⁰⁶. A moeda de troca, ou compensação, ao abandono de decisões unicamente nacionais estava caracterizada nas vantagens obtidas através dos Fundos Europeus, sobretudo para os países menos desenvolvidos. Além disso, a permanência de disparidades entre as regiões “comprometeria alguns dos pilares da UE, nomeadamente o mercado único e o euro.”²⁰⁷

As ressalvas para ajudas unilaterais dos Estados estão previstas para situações específicas e que não distorçam a coesão econômica da integração²⁰⁸. Medidas de ajuda a setores localizados em regiões ricas não são permitidas, bem como proporcionar vantagens à exportação. No entanto, por exemplo, ajuda a micro e pequenas empresas, criação de emprego e proteção do meio ambiente são consentidas pela Comissão Europeia, mas sujeitas a regulamentações.

Portanto, é durante os anos de 1970 que surge a necessidade de aliar o fortalecimento do mercado comum com a coesão social. O debate sobre o desenvolvimento dos sócios mais pobres e a regulação da política de concorrência passa para outro nível: o dos fundos estruturais. A Comissão, que apenas coordenava as ajudas verticais para as regiões e regulava as ajudas horizontais, enxergou a imprescindibilidade de ferramentas comunitárias que fomentassem o desenvolvimento regional a partir de indicadores socioeconômicos. Os Fundos Estruturais da União Europeia, então, assumem um papel central na política comunitária regional para reduzir as assimetrias e incitar a coesão integracionista²⁰⁹.

²⁰⁶ BACHE, Ian; GEORGE, Stephen; BULMER, Simon. **Politics in the European Union**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. Chapter 29 Cohesion Policy.

²⁰⁷ Comissão Europeia. **Objetivos da Política Regional**. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_pt.cfm. Acesso em 11 de abril de 2013.

²⁰⁸ EUR-LEX. **Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Título II, cap 3** A proibição das restrições quantitativas entre os Estados-Membros. *Jornal Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:01:PT:HTML>> Acesso em 25 ago. 2013.

²⁰⁹ RODRÍGUEZ, Carmen Fernandez. La Política De La Cohesión Económica, Social Y Territorial. *In: OLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA* Enrique Linde Paniagua (Coordinador);

As políticas de ajudas estatais avançaram ao longo dos anos e ganharam um leque de regulações e aparatos democráticos importantes que merecem um estudo a parte. Para os fins deste trabalho, o de identificar os objetivos e as funções primárias da integração positiva na integração, dá-se destaque a partir daqui somente aos Fundos Estruturais da União Europeia, em especial o FEDER. Examina-se, portanto, a contribuição dos Fundos para garantir o avanço da integração, de forma harmoniosa e sem grandes empecilhos impostos pelos Estados membros (sobretudo os menores), num continente caracterizado por regiões com níveis díspares de desenvolvimento.

4.3.2 O FEDER e os seus Objetivos Diante dos Desafios da Integração Europeia

As assimetrias – econômicas e sociais – na União Europeia não foram reduzidas de forma satisfatória²¹⁰. A crise econômica que assusta os governos e agita as estruturas da União Monetária põem em evidência que há países mais sujeitos às oscilações do sistema econômico global e relativamente desprotegidos pela coesão buscada ao longo de todo o processo integracionista. Seja pela dependência de

PANIAGUA, Enrique Linde. **Políticas de la Unión Europea**. 4. ed. Madrid: Colex, 2007. pp. 759-779

²¹⁰ Uma rápida consulta nos principais índices econômicos e sociais disponíveis no EUROESTAT corrobora a afirmação. O crescimento PIB dos países europeus varia pode variar de -1.1 (Portugal em 2013) para 2.2 (Luxemburgo 2012). EUROESTAT. Euro area and EU27 GDP both up by 0.3%. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF> Acesso em 16 ago. 2013. A produção industrial do Chipre caiu 9.3 em maio de 2013, enquanto a média do bloco no mês de junho é de crescimento de 0,7. EUROESTAT. **Industrial production up by 0.7% in euro area**. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-13082013-AP/EN/4-13082013-AP-EN.PDF> Acesso em 16 ago. 2013. EUROESTAT. Euro area and EU27 GDP both up by 0.3%. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF> Acesso em 16 ago. 2013.

recursos do bloco ou da ineficiência e irresponsabilidade fiscal dos governos nacionais, os Fundos Estruturais não atenderam seus objetivos ao ponto de blindar as regiões da União Europeia de uma crise econômica e social²¹¹.

Não obstante isso, o Mercado Comum e a União Econômica se mantêm coesos e as políticas regionais sempre favoreceram o consenso entre os sócios para o aprofundamento constante da integração. Neste ponto, os Fundos atuaram diretamente para promover o desenvolvimento regional nos países mais pobres, deixando a marca da integração. Diante disso, um exercício contrafactual poderia partir da seguinte pergunta: se os Fundos Estruturais, e o fortalecimento da Integração Positiva, não tivessem ganhado robustez durante o alargamento da União Europeia, haveria sucesso na evolução e estabilização da integração?

As ações da antiga Comunidade Europeia para reduzir as assimetrias entre os seus Estados membros sempre se pautaram por uma lógica econômica e social, mas havia também o componente político. A Integração Positiva exaltava as vantagens de se fazer parte do processo ao mesmo tempo em que se tornava um instrumento para induzir o consentimento à coesão da União Econômica e dos aparatos supranacionais da integração²¹².

A racionalidade econômica e social favoreceu os Estados menos desenvolvidos. De 1989 a 2006 a Grécia, país onde se originou a atual crise, recebeu dos Fundos Europeus recursos que numa média anual equivaleram a 3,1% do seu PIB. Portugal, Irlanda e Espanha receberam, respectivamente, o equivalente a 2,5%, 1,6% e 1,1% do

²¹¹ Neste sentido, consultar, por exemplo: RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. FRATESI, Ugo. Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. **European Economy Group**. Working Paper no. 28/2003.

²¹² Conforme indicam os estudos de BOUZAS, **Roberto Veiga**, MOTTA, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. *In* Assimetrias en el Mercosur. &ALLEN, David. The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges. *In* WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. pp.229-251

PIB²¹³. Esses valores ponderáveis eram direcionados para o cumprimento dos objetivos da Integração Positiva na União Europeia. No período de 2007 a 2013 os Fundos tiveram uma dotação de 347 bilhões de euros, um terço do orçamento europeu, para “reforçar a coesão económica e social, a fim de favorecer o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das regiões da União Europeia”²¹⁴. Em 2004, um ano depois da aprovação deste orçamento citado acima, dez países aderiram à Organização: República Checa, Estônia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. E em janeiro de 2007, Romênia e Bulgária também se tornaram Estados Membros²¹⁵.

O reforço financeiro dos Fundos Estruturais em mais um período de alargamento da União Europeia é de relevante importância para a hipótese deste trabalho. A Integração Positiva do Velho Continente é fortemente presente na economia dos novos sócios e oferece, portanto, efeitos visíveis, e em curto prazo, da Integração. Isso não seria tão evidente somente com a Integração Negativa. Essas medidas sinalizam aos candidatos a Estados Membros que se integrar a União Europeia não é somente fazer parte e aceitar as regras supranacionais de um vigoroso Mercado Comum, mas também estar sob um guarda-chuva de Fundos Estruturais que financiam “a criação de emprego, a competitividade, o crescimento económico, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável”²¹⁶.

Essas características do processo de integração europeu já estavam presentes quando o FEDER surgiu com o objetivo primordial “corrigir” as disparidades regionais e com isso, aliado às ações de outros

²¹³ COMISSÃO EUROPEIA. Beneficiários da Política de Coesão da União Europeia. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index.cfm?LAN=pt> Acesso em 18 ago. 2013

²¹⁴ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PT:PDF>> Acesso em 18 ago. 2013.

²¹⁵ União Europeia. **Países Membros da União Europeia**, disponível em http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_pt.htm. Acesso em 12 de abril de 2013.

²¹⁶ Comissão Europeia. **Objetivos da Política Regional**. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_pt.cfm. Acesso em 11 de abril de 2013.

fundos²¹⁷, promover a coesão econômica e social na UE²¹⁸. Criado em 1975, período de recém ingresso de Irlanda, Reino Unido e Dinamarca, o fundo surgiu diante das evidentes desigualdades entre os Estados-partes do bloco. Seu aporte de recursos era relativamente pequeno e seus impactos de pouco relevância regional²¹⁹.

Com a entrada de Grécia, Portugal e Espanha, releva-se drasticamente as assimetrias entre as regiões no processo. A partir da assinatura do Ato Único Europeu²²⁰ em 1986, aumentaram as pressões para a implantação de políticas regionais de ajuda aos países. Assim, o FEDER passou de um programa mais incremental para um instrumento de ações comunitárias e intervenções planejadas nas regiões.²²¹ Reino Unido e Itália foram os países do bloco que mais atuaram para a concretização do FEDER. A demanda emergiu diante da necessidade de que os benefícios econômicos para os membros da União Europeia fossem mais notórios no âmbito interno²²².

Atualmente o FEDER é o fundo estrutural mais importante da UE, devido a sua quantidade de recursos mobiliza, mais de 70% do total de trezentos e quarenta e sete bilhões de euros no período de 2007-2013²²³.

²¹⁷ Entre eles o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo de Solidariedade da UE.

²¹⁸ União Europeia. Os Fundos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_pt.cfm#2

²¹⁹ BOUZAS, Roberto Veiga, MOTTA, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. *In* Assimetrias en el Mercosur

²²⁰ Idem

²²¹ Idem.

²²² UK Government. **Supporting economic growth through managing the European Regional Development Fund.** Disponível em <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-managing-the-european-regional-development-fund>. Acesso em 22 de fevereiro de 2013.

²²³ EUROPA, Síntese da Legislação da UE. Disposições gerais FEDER – FSE – Fundo de Coesão (2007 2013). Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm> Acesso em : 18 ago. 2013

A base legal para a criação de FEDER foi o artigo 235 da Comunidade Europeia, o qual dizia, em linhas gerais, que a ela tomaria qualquer decisão que fosse necessária para fomentar o funcionamento do Mercado Comum, mesmo não prevista no Tratado. O fundo foi proposto pelo Conselho Europeu e aprovado pelo Parlamento da UE²²⁴.

O objetivo basilar do FEDER é o de promover o desenvolvimento econômico regional da forma mais equânime possível, ou, dito de outra forma, diminuindo as assimetrias. Para tanto, faz necessário que os ganhos da integração sejam melhores distribuídos através das nações e de suas respectivas indústrias. As áreas que mais têm dificuldades em conseguir financiamento privados são privilegiadas pelos aportes de capital destinados a fortalecer a competitividade econômica regional.²²⁵

No item seguinte dar-se-á destaque mais específico para quais demandas estavam presentes durante do advento do FEDER. O objetivo aqui é propor uma conexão com as atuais funções do FEDER, como a de lidar com as consequências negativas da crise na zona do euro nas regiões menos desenvolvidas.

4.3.3 As Demandas Para o Advento do FEDER

De forma objetiva, o advento de fundos estruturais na União Europeia, como o FEDER, é uma demanda que emerge em decorrência do alargamento geográfico e institucional da integração. Durante a década de 1970, as assimetrias econômicas entre os principais países já membros do bloco, nomeadamente Alemanha, França, e aqueles menores, Grécia, Portugal, Itália e outros, ficaram mais visíveis. O ingresso também do Reino Unido, no mesmo período, evidenciou os desníveis de desenvolvimento regional no continente. A incumbência do FEDER, em 1973, era, portanto, a de impulsionar a coesão, econômica e

²²⁴ CORRÊA, Fabiano Andrade. **A Legal/Institutional Analysis fo FOCEM, the MERCOSUR Fund for Structural Convergence.** Disponível em <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11124a02.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2013.

²²⁵ UK Government. **Supporting economic growth through managing the European Regional Development Fund.** Disponível em <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-managing-the-european-regional-development-fund>. Acesso em 22 de fevereiro de 2013.

social, entre todas as nações da UE.²²⁶ A criação do FEDER esta fundamentada no artigo 174 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Ali consta que a União utilizará de suas forças para promover a coesão econômica, sócia e territorial. É ainda assunto especial da União a redução das assimetrias entre regiões e estimular economicamente as localidades menos favorecidas.²²⁷

O Tratado que institui a União Europeia prevê, no artigo 160, que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objetivo ser um instrumento para corrigir (sic) as graves assimetrias regionais na que persistem na União Europeia. Com base nos regulamentos da UE que delega as funções aos fundos estruturais, o FEDER deve atuar para financiar a cooperação fronteiriça e inter-regional e principalmente agir para recuperar a situação econômica e social de cidades e regiões em crise.²²⁸

O surgimento do FEDER está atrelado também à necessidade de se promover a coesão social na União Europeia. A Integração Negativa só seria profícua para a garantia da paz se o desenvolvimento oriundo de uma intensa aproximação comercial fosse

²²⁶ Neste sentido, consultar: BOUZAS, **Roberto Veiga, MOTTA**, Pedro da. La Experiencia Europea En El Tratamiento De Las Asimetrías Estructurales Y De Política: Implicaciones Para El Mercosur. *In* Assimetrias en el Mercosur / OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2002. p. 417 / GÁLVEZ, Alejandro del Valle. La intervención financeira estructural. *In* LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, José. **Derecho comunitario material**. 1. ed. Madrid: Mc Graw Hill, c2000 p.355 Galvez assevera que no primeiros anos de vida o FEDER atuou solitário no âmbito regional com intervenções financeiras para modificar os desequilíbrios econômicos e sociais.

²²⁷ **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF> Acesso em 22 de fevereiro de 2013.

²²⁸ Jornal Oficial das Comunidades Europeia. **REGULAMENTO (CE) N.º 1783/1999 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de Julho de 1999 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_pt.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2013.

harmonioso, sustentável e dotado de equilíbrio. A competitividade da economia regional teria de ser acompanhada *pari passu* ao aumento do nível de qualidade de vida dos cidadãos – através da elevação do emprego, acesso ao consumo e igualdade social.²²⁹

A seara de ação do Fundo aqui estudado tem de estar em sintonia com a atuação de seus demais fundos irmãos, citados anteriormente, e faz parte de uma estratégia global para fortalecer o desenvolvimento de todo o bloco. Não obstante, sua maneira de atuar está voltada para questões pontuais, mas que somadas trazem grandes benefícios para o bloco.

O FEDER surgiu, portanto, sobretudo para desenvolver a capacidade das pequenas e médias empresas terem melhor resultado no comércio internacional. Por meio do incremento econômico local, o Fundo estimula a criação de empregos duradouros, o desenvolvimento tecnológico e a melhoria nas redes de transporte e comunicação²³⁰. Esses dois últimos setores são caros a qualquer empreendimento de integração regional, pois, quando suas infraestruturas são de qualidade, o ótimo aproveitamento do desmonte das barreiras tarifárias emerge. Do contrário, essas áreas se tornam empecilhos à integração produtiva.

4.3.4 As Regras de Funcionamento do FEDER

As regras e atribuições do FEDER são estipuladas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Os recursos destinados ao fundo devem ser utilizados em projetos que contribuam para “a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade.”²³¹ As principais regras e o *modus operandi* do FEDER são explicitadas no decorrer deste item.

Desde a sua criação, o Fundo deu preferência aos Estados recém integrados à União Europeia²³². Assim se sucedeu com a entrada

²²⁹ Idem

²³⁰ Ibidem.

²³¹ **Regulamento relativo a Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.** Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:001:1:PT:PDF>. Acesso em 23 de fevereiro de 2013

²³² Neste sentido, averiguar: RODRÍGUEZ, Carmen Fernandez. La Política De La Cohesión Económica, Social Y Territorial. In: OLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Enrique Linde Paniagua (Coordinador); PANIAGUA, Enrique Linde. **Políticas de la Unión Europea**. 4. ed. Madrid: Colex, 2007. pp. 759-779 & ALLEN, David.

de Grécia, Portugal e Espanha, na década de 1980, com a Áustria, Finlândia e Suécia na década de 1990 e por fim, com a expansão para o oeste europeu, quando na oportunidade quinze nações aderiam à Organização²³³. Segundo Allen, o processo de alargamento da União Europeia é um condicionante para o aumento do orçamento dos Fundos Estruturais.

Neste raciocínio, é previsível que o atual regulamento em vigência do FEDER destaca que os Membros aderidos ao Bloco desde 2004 recebem especial atenção em suas áreas que apresentam riscos de degradação física e social. Conforme o texto, o Fundo fornece recursos para a reestruturação de setores urbanos e à construção de parques imobiliários²³⁴. Essa característica de apoiar as regiões debilitadas dos novos Estados-membros serve de instrumento para que a integração se torne rapidamente presente, visível e coesa nos territórios dos novos países já nos primeiros anos. Além disso, outro fator importante é a atração gerada para as nações que estão fora do bloco.

O magnetismo dos Fundos se manifesta através de objetivos caros a ao desenvolvimento econômico, tais como fomento do crescimento e dos índices de emprego, estímulos à competitividade industrial e tecnológica além de cooperação outros setores²³⁵. Neste sentido, a transferência de renda da UE para seus sócios é pensada para estar evidente em todas as etapas do funcionamento do Fundo, desde o planejamento até a execução dos projetos.

The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challengs. *In* WALLACE, Helen ; POLLACK, Mark A. ; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. 6. ed. New York: Oxford University Press, 2010. pp.229-251

²³³ BARNES, Ian. BARNES, Pamela. Enlargement. *In*: CINI, Michelle. BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano. **European Union Politics**. Oxford. Third Edition. 2010.pp. 418-435 A relação entre o alargamento da União Europeia com a atuação dos Fundos Estruturais será abordada no capítulo seguinte.

²³⁴ EUR-LEX. **Regulamento relativo a Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 23 fev de 2013

²³⁵ EUROPA, Síntese da Legislação da UE. Disposições gerais FEDER – FSE – Fundo de Coesão (2007 2013). Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24231_pt.htm> Acesso em : 18 ago. 2013

Os programas co-financiados (sic) são operacionalizados a partir de parcerias entre os representantes do FEDER e “todos os intervenientes territoriais e socioeconómicos pertinentes, em especial as autoridades regionais e locais, bem como outros organismos adequados”²³⁶. O regulamento prevê também, em clara referência à coesão social, que os Estados-Membros e a Comissão devem assegurar, na seleção dos programas a serem financiados, que não haja discriminação de ordem racial, religiosa, étnica, territorial ou de gênero.

Em matéria de relacionamento com os outros Fundos e Políticas similares, o FEDER terá que assumir um papel de coerência e complementariedade com o Sétimo Programa-Quadro de Atividades em Matéria de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Demonstração e com o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação. Deverá ainda obter sinergia com o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para a Pesca²³⁷.

No âmbito do estímulo à economia e à geração de empregos, o FEDER atua em consonância com a Carta Europeia das Pequenas e Médias Empresas²³⁸. Neste sentido, dedicada atenção é oferecida às empresas e localidades distantes dos principais fluxos de mercados. Essas regiões são muito afetadas pelas concentrações industriais, muitas vezes ocasionadas pelo processo de formação do

²³⁶ EUR-LEX. **Regulamento relativo a Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.** Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 23 fev de 2013

²³⁷ EUR-LEX. **Regulamento relativo a Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.** Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 23 fev de 2013

²³⁸ A Carta reconhece o papel central das pequenas e médias empresas para a economia da União Europeia e que elas são as mais afetadas com a integração dos mercados. O objetivo da carta é estimular a competitividades dessas empresas. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/docs/charter_pt.pdf Acesso em 25 de fevereiro de 2013

mercado único²³⁹. No entanto as regiões mais débeis economicamente são aquelas que se encontram em zonas montanhosas e nas adjacências das nações. Nesses casos o FEDER é incumbido de promover o desenvolvimento regional sustentável.

4.4 A ATUAÇÃO DO FEDER DIANTE DA CRISE NA ZONA DO EURO

O papel do FEDER para atenuar os problemas gerados pela crise fiscal e econômica na União Europeia sofre adaptações desde 2012. Sua atuação pode ter impacto direto nas resoluções das questões econômicas. Antes de apresentar o impacto da crise sobre o Fundo, é mister uma breve descrição sobre um dos momentos mais difíceis zona do euro.

O fraco e preocupante desempenho da economia europeia nos últimos anos é uma das etapas dos denominados, na teoria, ciclos econômicos. Eles são períodos de, nessa ordem, expansão, estagnação e recessão. Na prática, ações conjuntas de governos e Bancos Centrais impedem que o ciclo termine em depressão e caos. Foi assim nos EUA durante a crise 2007-2008 e é isso que a União Europeia tenta fazer desde que os graves problemas fiscais de Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (que pejorativamente são reconhecidos pela sigla ‘PIIGS’) começaram a afetar os mercados financeiros e a solvência desses países.

A origem deste ciclo econômico na Europa está na arquitetura que criou a moeda única no bloco. O sistema monetário de 17 países do bloco é regido por um Banco Central desde o estabelecimento da União Monetária, em 1999. Isso significa que todos os Estados participantes abdicaram da soberania monetária e adotaram uma moeda comum²⁴⁰. No entanto, a desigualdades econômicas entre as partes desse arranjo dificultam o seu fortalecimento, uma vez que as nações mais pobres são mais voláteis às mudanças no sistema internacional, podendo comprometer a estabilidade da zona euro.

²³⁹ LINS, Hoyedo Nunes. **Vinte Anos de Mercosul: As partes e o todo.** Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2011.

²⁴⁰ HODSON, Dermot. *Managing the Euro: European Central Bank.* In PETERSON, John; SHACKLETON, Michael. **The institutions of the European Union.** 3rd ed. Oxford: University Press, 2012. pp. 199-218

Nesse sentido, os “PIIGS”, por serem os países menos desenvolvidos, foram estimulados, pelo Banco Central Europeu, com o apoio da Alemanha, a se desenvolverem e aproveitarem o *boom* da economia mundial anterior à crise americana. Para tanto, houve a necessidade desses países se endividarem em épocas de expansão do crédito e baixa taxas de juros. Hoje, o principal problema dos “PIIGS” é enorme dívida bruta em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) aliada à incapacidade de pagar os títulos das suas dívidas.

Os grandes bancos europeus, que, ao comprarem títulos públicos, financiavam o crescimento de países como a Grécia, também foram fortemente afetados pela crise financeira nos EUA, em 2007. Diante disso, vieram à tona os enormes déficits nacionais dos países da Europa em decorrência de altos gastos governamentais. Ficou exposto para o sistema financeiro que esses Estados aumentaram os gastos públicos mesmo sem terem receita. Dessa forma o déficit explodiu, causando uma crise da dívida soberana dos PIIGS.

A partir disso, os PIIGS, sobretudo a Grécia, não conseguiram mais financiar suas dívidas (rolagem) a juros baixos. Por consequência eles se tornam insolventes e podem dar calote nos bancos europeus, comprometendo toda a economia da União Monetária. Vale ressaltar que o Tratado de Maastricht, de 1992, que criou a euro zona, impôs um limite de 60%²⁴¹ de endividamento em relação ao PIB - porcentagem extrapolada por vários países, sendo mais que dobro pela Grécia²⁴².

²⁴¹ O artigo 104 do Tratado encerra que “Os Estados-membros devem evitar défices orçamentais excessivos”. No Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, tem-se os seguintes valores de referência: “Os valores de referência a que se refere o nº 2 do artigo 104o-C do presente Tratado são: - 3 % para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado; - 60 % para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado.” **TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial nº C 191 de 29 de Julho de 1992.** Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 12 set de 2013

²⁴² No início de 2013, a relação dívida governamental em relação com o PIB era de 160% na Grécia, 130% na Itália, 127% em Portugal e 127% na Irlanda. França, Espanha e Reino Unido também estão com o nível acima da referência. Disponível em

Defronte essa crise, a proposta de novo regulamento para o FEDER, com vigência prevista para 2014, elenca uma séria de novas medidas para atenuar e subverter as atuais circunstâncias críticas da União Europeia. Um dos pontos novos de atuação é sobre a “rentabilidade e sustentabilidade dos sistemas de previdência social”. Para tanto, o Comitê responsável sugere um aumento no aporte de recursos do Fundo. O Conselho Econômico e Social Europeu (CESE) adverte que em virtude da diminuição de bens públicos e privados, o co-financiamento será mais modesto tendo em conta as atitudes necessárias para amenizar os problemas decorrentes da crise. Como alternativa, espera-se a flexibilidade das taxas e condicionalidades de financiamento²⁴³.

Com relação ao desemprego e ao estímulo econômico, o novo Regulamento do FEDER elegeu como prioridade os seguintes itens:

- contribuição para o emprego, a I&D e a inovação, por intermédio do apoio empresarial;
- investimento em infraestruturas de base (por exemplo, transportes, energia, ambiente e infraestruturas sociais e de saúde);
- criação e, igualmente importante, transferência de empresas;
- reforço da competitividade das PME, com apoios especiais às microempresas e às empresas do setor artesanal.²⁴⁴

No entanto, não há qualquer referência de metodologia para o FEDER diminuir a gravidade deste momento tão adverso do Bloco. Fato relevante é o de que os países menos desenvolvidos e,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22072013-AP/EN/2-22072013-AP-EN.PDF> Acesso em: 12 set 2013.

²⁴³ Comitê Econômico e Social Europeu. **Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego.** Disponível em <http://www.observatorio.pt/download.php?id=709>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

²⁴⁴ Idem.

portanto, mais assimétricos, foram aqueles que sempre estiveram submetidos a incentivos financeiros. No entanto, são esses mesmos países que sofrem com as agruras da crise. A taxa de desemprego na zona do euro é, com dados de 2012, de 11,7%. Os países com uma taxa muito superior a média são Grécia, com 27%, Espanha, com 26,1%, Portugal, com 16,5% e Croácia, com 17,5% de desempregados²⁴⁵.

As nações menos desenvolvidas da União Europeia mantém as mesmas assimetrias em relação aos grandes países, como a Alemanha, com uma taxa de desemprego de 5.3% em 2012, Holanda, com 6% em 2013, e França, com uma taxa elevada, para padrões europeus, de 10,6% em 2012²⁴⁶.

Esses dados apresentados acima quando confrontados com os mais de 200 bilhões de euros injetados pelo FEDER nos países menos desenvolvidos, suscitam questionamentos sobre a eficácia da experiência da União Europeia em assistir as regiões menos favorecidas, sobretudo quando soma-se isso aos recursos provenientes de toda uma estrutura galgada, desde a sua formação, de Fundos para a promoção do desenvolvimento regional e coesão social.

A aplicação eficiente de capital com vistas ao retorno lucrativo dos bens públicos investidos não é uma tônica dos resultados obtidos pela solidariedade econômica da União Europeia. O embaixador e negociador do MERCOSUL, Renato L. R. Marques, é enfático ao afirmar que décadas de muito assistencialismo econômico dirigido não foram suficientes para o desenvolvimento real e sustentável a longo prazo das regiões mais pobres da Europa.

Para Marques “os grandiosos investimentos na infraestrutura dessas regiões são hoje um grande monumento à prodigalidade em tempos de bonanza. A rede viária implantada é totalmente descolada da existência de atividades econômicas rentáveis”²⁴⁷. O autor se refere mais especificamente das redes de Portugal, Espanha e Irlanda, países

²⁴⁵ Eurostat. **Harmonised unemployment rate.**

Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>. Acesso em 23 de janeiro de 2013.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ MARQUES, Renato L. R. **A Encruzilhada do MERCOSUL.** 2012 Artigo disponível em <http://renatoirmarques1.blogspot.com.br/2012/08/a-encruzilhada-do-mercosul.html>. Acesso em 25 de janeiro de 2013.

que se beneficiaram da entrada na Comunidade Europeia e tiveram suas estradas e rodovias modernizadas através do FEDER²⁴⁸. Conforme os estudos de Sandy Dall'Erba, a promoção da infraestrutura no setor de transportes promoveu o crescimento temporal das áreas beneficiadas, mas não reduziu as disparidades entre as regiões da União Europeia²⁴⁹.

A não virtuosidade do FEDER em reduzir as desigualdades estruturais do Bloco não implica necessariamente que o Fundo, e toda a Política de Desenvolvimento Regional e de Coesão Social, não tenha impulsionado a integração regional. Percebe-se, a partir do alargamento e crescentes avanços nas etapas integracionistas previstas pelo economista húngaro Béla Balassa²⁵⁰, que a União Europeia tinha nesses Fundos uma forte ferramenta de atração de novos membros e de compensação para a aceitação das regras institucionais supranacionais. Além disso, há avanços na promoção dos objetivos do FEDER, mas eles são mais notórios e profícuos nas regiões já desenvolvidas²⁵¹.

Em qual momento da Integração na Europa os líderes tomaram medidas efetivas ou meritórias para reduzir ou contornar as assimetrias negativas? No velho continente a Integração Positiva, por meio de fundos, surge no alvorecer da União Europeia, com a criação do Fundo Social, e se acentua na década de 80, a partir da adesão de Estados menores e menos desenvolvidos. Coincide, também, com um período de paralisia institucional e criação de políticas regionais para regularem a concorrência entre os sócios.

²⁴⁸ DALL'ERBA, Sandy. **European Regional Development Policies: History and Current Issues**. Department of Economics, CATT, University of Pau, Cedex, France. 2003.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ Como descrito no capítulo 1, o processo de integração regional econômica comporta quatro etapas ideais, definidas por Bela Balassa, um dos primeiros teóricos desse processo: Área de Livre; União Aduaneira; Mercado Comum e; União Econômica Monetária. BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

²⁵¹ CAPPELEN, A., CASTELLACCI, F., FAGERBERG, J., VERSPAGEN, B. The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 2003 41: 621–644.

Antecipou-se, também, neste capítulo, avaliações sobre o FEDER e seu posto político na União Europeia, como promotor do desenvolvimento dos países que recém aderem à Organização. O FEDER é um instrumento de barganha do bloco, além de um fundo que tem objetivos cruciais para estabilidade e convergência econômica das regiões, pois atraem Estados candidatos à adesão que tem que se adequarem irrestritamente às condicionalidades jurídicas supranacionais.

Essas breves considerações acima serão mais desenvolvidas e analisadas no capítulo seguinte, juntamente com o papel que o FOCEM tem para a manutenção do processo de integração no Cone Sul.

A seguir é feita a análise da criação e função da Integração Positiva na União Europeia e no MERCOSUL a partir do funcionamento do FEDER e do FOCEM. O resultado obtido é o de que a Integração Positiva serviu menos para diminuir as assimetrias regionais e o desenvolvimento econômico duradouro dos Estados mais pobres do que garantir os pilares da integração: o Mercado Comum e a Zona Euro, no caso do Velho Continente. E que, para o MERCOSUL, o FOCEM e outras iniciativas na seara Social caracterizaram uma fuga para frente no caminho das etapas integracionistas econômicas, pois o impacto de seus projetos no processo de integração é limitado ao campo simbólico e político.