

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

GISELI APARECIDA DE OLIVEIRA

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL E FUNDO DE CONVERGÊNCIA  
ESTRUTURAL DO MERCOSUL NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL

PONTA GROSSA  
2015

GISELI APARECIDA DE OLIVEIRA

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL E FUNDO DE CONVERGÊNCIA  
ESTRUTURAL DO MERCOSUL NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre no Programa de Pós – Graduação em Ciências Sociais Aplicadas - Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas - do Setor de Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof. Dra. Lucia Cortes da Costa.

Co-orientador: Prof. Dr. José Adelantado Gimeno

PONTA GROSSA  
2015

**Ficha Catalográfica**  
**Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG**

O48 Oliveira, Giseli Aparecida de  
Instituto Social do Mercosul e fundo de  
convergência estrutural do Mercosul no  
contexto da Agenda Social/ Giseli  
Aparecida de Oliveira. Ponta Grossa, 2015.  
138f.

Dissertação (Mestrado em Ciências  
Sociais Aplicadas - Área de Concentração:  
Cidadania e Políticas Públicas),  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profª Drª Lucia Cortes da  
Costa.

Coorientador: Prof. Dr. José Adelantado  
Gimeno.

1. Instituições. 2. Agenda Social.  
3. Mercosul. I. Costa, Lucia Cortes da. II.  
Gimeno, José Adelantado. III. Universidade  
Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em  
Ciências Sociais Aplicadas. IV. T.

CDD: 338.91

## TERMO DE APROVAÇÃO


*GISELI APARECIDA DE OLIVEIRA*


"INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL E FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERSOSUL NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL."

**Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:**


**Ponta Grossa , 25 de Setembro de 2015.**

Assinatura pelos Membros da Banca:

  
-----  
Dra. Lucia Cortes da Costa (UEPG) – Presidente

  
-----  
Dr. Alexsandro Eugenio Pereira - (UFPR)

-----  
Dr. Luiz Alexandre Gonçalves da Cunha - (UEPG)

  
-----  
Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva - (UEPG) - Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus minha força maior.

À orientadora deste trabalho Professora Lucia Cortes da Costa, que me acompanha deste a graduação, por sua disponibilidade, atenção, rigor e carinho no acompanhamento da elaboração deste trabalho.

Aos professores da banca ao Professor Alexsandro Eugênio Pereira que prontamente aceitou ao convite, trazendo reflexões para melhor compreensão dos fatos aqui apresentados, ao Professor Luiz Alexandre Gonçalves Cunha e a Professora Lenir Aparecida Mainardes da Silva.

Ao meu marido Raphael Svierowski principal apoiador da realização do meu trabalho.

À minha amiga Karine Lima por sua disponibilidade e atenção e minha interlocutora.

Aos profissionais Marcelo Mondelli, Carmen Garcia e Carlos Virgílio Barreiro Chamorro por participarem da pesquisa.

Ao Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela oportunidade de tornar um sonho possível.

Aos meus pais, pela vida que me concederam ter e escolher, por serem responsáveis pelos valores que possuo.

Muito Obrigada!

OLIVEIRA, Giseli Aparecida de. **INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL E FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL NO CONTEXTO DA AGENDA SOCIAL**. 2015. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

## RESUMO

O Mercosul teve início em 1991, como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região e ganhar espaço no cenário internacional. O processo de integração regional registrou avanços para além dos aspectos econômicos e passou a incluir debate e deliberações na área social. A partir de 2000 identifica-se o estabelecimento de uma agenda social para o Mercosul e a criação de mecanismos institucionais voltados para sua operacionalização. A Agenda Social do Mercosul pode ser compreendida como um conjunto de ações, programas e instituições que se constituem no âmbito da integração regional com o objetivo de redução das assimetrias e das desigualdades sociais nos países do bloco. Entre as medidas adotadas pelo Conselho do Mercado Comum – CMC, destacamos a criação de duas instituições sendo: o Instituto Social do Mercosul – ISM, e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM. O tema da pesquisa é a institucionalização da agenda social no Mercosul. Como objetivo geral buscamos descrever as instituições: ISM e FOCEM no processo de operacionalização da agenda social no Mercosul. O estudo é de natureza descritiva e exploratória, com a coleta de dados por meio da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturada com técnicos do ISM e FOCEM e observação. O trabalho apresenta uma análise do tema institucionalismo e neoinstitucionalismo, com o conceito de instituições, evidenciando suas principais definições teóricas. Parte da premissa do papel fundamental das instituições no processo de integração regional e na construção de uma agenda social. A partir da revisão bibliográfica e documental, identificou o funcionamento das instituições ISM e FOCEM no contexto da integração regional, apresentando os limites e possibilidades destas instituições. A pesquisa documental tem como fonte de dados as decisões do Conselho do Mercado Comum – CMC, e as discussões junto a RMADS - Reunião dos Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social. A observação se deu em visita técnica as instituições FOCEM e ISM, na ocasião da realização das entrevistas com roteiro semiestruturado. O estudo tenha revelado o esforço por parte das instituições, Focem e ISM, em criar ações estratégicas com vista a garantir coesão social e reduzir assimetrias entre os Estados, ainda apresentam-se com fatores reduzidos de institucionalidade e de apoio político.

**Palavras-chave:** Instituições, Agenda Social, Mercosul

OLIVEIRA, Giseli Aparecida de. **INSTITUTE OF SOCIAL MERCOSUR AND CONVERGENCE FUND STRUCTURAL MERCOSUR IN THE CONTEXT OF SOCIAL AGENDA**. 2015. 138f. Dissertation (Masters in Social Sciences) – Ponta Grossa State University, Ponta Grossa, 2015.

### **ABSTRACT**

The Mercosur began in 1991, as a political strategy to raise the trade between the countries of the region and gain space in the international scenario. The process of regional integration has registered progress in addition to the economic aspects and has come to include debate and deliberations in the social area. From 2000 identifies the establishment of a social agenda for the Mercosur and the creation of institutional mechanisms directed to its operationalization. The Social Agenda of Mercosur can be understood as a set of actions, programs and institutions that constitute the framework of regional integration with the goal of reducing disparities and social inequalities in the countries of block. Among the measures adopted by the Council of the Common Market - CMC, we highlight the creation of two institutions: the Institute of Social Mercosur - ISM, and the Convergence Fund Structural Mercosur - Structural Convergence Fund (FOCEM). The theme of the research is the institutionalization of the social agenda in Mercosur. As general purpose we describe the institutions: ISM and Structural Convergence Fund (FOCEM), in the process of Operationalizing the social agenda in Mercosur. The study is descriptive and exploratory, with the collection of data by means of bibliographic research, documentary and semi-structured interviews with technicians from ISM and Structural Convergence Fund (FOCEM), and observation. The paper presents an analysis of the theme institutionalism and neo-institucionalism, with the concept of institutions, showing its main theoretical settings. Part of the premise of the fundamental role of institutions in the process of regional integration and the construction of a social agenda. From the literature review and documentary, describes how the functioning of the institutions ISM and Structural Convergence Fund (FOCEM), in the context of regional integration. The documentary research has as its source of data the decisions of the Council of the Common Market - CMC, and discussions with the RMADS - Meeting of Ministers of Authorities of Social Development. The observation is given in technical visit institutions Structural Convergence Fund (FOCEM), ISM, on the occasion of the completion of the interviews with semistructured script. The study has revealed the effort by the institutions, Focem and ISM in creating strategic actions to ensure social cohesion and reduce disparities between states, still present with low factors of institutional and political support.

**Keywords:** Institutions, Social Agenda, Mercosur

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AISS	Associação Internacional de Seguridade Social
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
AUGM	Associação de Universidades Grupo Montevideu
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCMASM	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CEE	Comunidade Econômica
CEEA	Comunidade de Energia Atômica
CEFIR	Centro de Formação para a Integração Regional
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CLACSO	Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
CMC	Conselho do Mercado Comum
COF	Convênio de Financiamento
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIC	Divisão de Informação Comercial
DPR	Departamento de Promoção Comercial e Investimentos
EFSUL	Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FLACSO	Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
FS	Força Sindical
GMC	Grupo Mercado Comum
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



ISM	Instituto Social do Mercosul
MARCA	Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental de Credenciamentos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade
NEI	Nova Economia Institucional
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PIT	Plenário Intersindical de Trabalhadores
RMA	Reunião de Ministros da Agricultura
RMADS	Reunião das Autoridades e Ministros de Desenvolvimento Social
RMC	Reunião de Ministros da Cultura
RME	Reunião de Ministros da Educação
RMEPBC	Reunião de Ministros da Economia e Presidentes dos Bancos Centrais
RMI	Reunião de Ministros do Interior
RMIND	Reunião de Ministros da Indústria
RMJ	Reunião de Ministros da Justiça
RMME	Reunião de Ministros de Minério e Energia
RMS	Reunião de Ministros da Saúde
RMT	Reunião de Ministros do Transporte
RMTB	Reunião de Ministros do Trabalho
SADC	Southern African Development Community
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SAS	Secretaria de Ação Social
SEM	Setor Educacional do Mercosul
SIMPIS	Sistema de Informação do Mercosul sobre Política e Indicadores Sociais
SGT	Subgrupos de Trabalho

TAPRM	Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UCSA	Universidade do Cone Sul das Américas
UE	União Europeia
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UTF	Unidades Técnicas do FOCEM
UTNF	Unidade Técnica Nacional do FOCEM

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características dos países membros do Mercosul.....	49
Quadro 2 - PIB países do Mercosul.....	50
Quadro 3 - Países do Mercosul – Pessoas em situação de pobreza.....	51
Quadro 4 - IDH e Índice de Gini.....	51
Quadro 5 - Instituições sociais do Mercosul.....	57
Quadro 6 - Objetivos do PEAS.....	63
Quadro 7 - Programas do FOCEM.....	69
Quadro 8 - Descrição dos projetos – FOCEM.....	70
Quadro 9 - Orçamento do FOCEM – 2006.....	71
Quadro 10 - Orçamento do FOCEM – 2014.....	71
Quadro 11 - Recursos FOCEM.....	72
Quadro 12 - Fluxo de aprovação de projetos FOCEM.....	76
Quadro 13 - Projetos do Paraguai “Convergência Estrutural”.....	78
Quadro 14 - Projetos do Paraguai “Desenvolvimento de Competitividade”.....	79
Quadro 15 - Projetos do Paraguai “Coesão Social”.....	79
Quadro 16 - Projetos do Brasil “Convergência Estrutural”.....	80
Quadro 17 - Projetos do Brasil “Desenvolvimento de Competitividade”.....	81
Quadro 18 - Projetos do Brasil “Coesão Social”.....	81
Quadro 19 - Projetos da Argentina “Convergência Estrutural”.....	82
Quadro 20 - Projetos da Argentina “Desenvolvimento de Competitividade”.....	82
Quadro 21 - Projetos da Argentina “Coesão Social”.....	82
Quadro 22 - Projetos do Uruguai “Convergência Estrutural”.....	83
Quadro 23 - Projetos do Uruguai “Desenvolvimento de Competitividade”.....	83
Quadro 24 - Projetos do Uruguai “Coesão Social”.....	84
Quadro 25 - Fortalecimento Institucional do Mercosul.....	84
Quadro 26 - Projetos pluriestatais do FOCEM.....	85
Quadro 27 - Diretrizes do ISM.....	95
Quadro 28 - Recursos do ISM – 2009-2011.....	98

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos do FOCEM.....	85
Gráfico 2 - Investimentos por programas do FOCEM.....	86

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 01 – ABORDAGEM CONCEITUAL: INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL</b> .....	18
1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS: INSTITUIÇÕES.....	18
1.2 VELHO INSTITUCIONALISMO.....	24
1.3 NEO-INSTITUCIONALISMO.....	26
1.4 FORMAÇÃO DOS BLOCOS REGIONAIS.....	30
<b>CAPÍTULO 02 – INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL</b> .....	39
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO MERCOSUL.....	39
2.1.1 Formação do Mercosul.....	41
2.2 ASSIMETRIAS ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL.....	48
2.3 AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL.....	54
<b>CAPÍTULO 03 – INSTITUIÇÕES SOCIAIS DO MERCOSUL</b> .....	66
3.1 FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL-FOCEM.....	66
3.1.1 Institucionalizações Normativas do Focem.....	67
3.1.2 Financiamento e acordos do Focem.....	71
3.1.3 Gestão dos Projetos.....	73
3.2 INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL - ISM.....	93
3.2.1 Institucionalizações Normativas do ISM.....	93
3.2.2 Financiamento e acordos do ISM .....	97
3.2.3 Gestão dos Projetos.....	100
3.3 Limites e Possibilidades do Instituto Social do Mercosul e Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	111
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116
<b>APÊNDICES</b> .....	124
<b>ANEXO</b> .....	126

## INTRODUÇÃO

O processo de integração regional tem se apresentado com destaque e relevância econômica, política e social na sociedade contemporânea devido à intensificação do processo de globalização. O fenômeno da globalização vem como um processo de alterações nas relações econômicas e políticas entre Estados e juntamente com os seus cidadãos, traz consigo diversas consequências. (COSTA, 2007)

Os Estados estabelecem acordos para aumentar vantagens no âmbito mundial. A integração em blocos passa a ser um caminho para aumentar o desenvolvimento comercial dos diferentes países, e passa ser uma resposta para obter o maior poder no comércio internacional. (COSTA, 2007) (VIZENTINI, 2000)

As relações geopolíticas internacionais, com a formação dos blocos econômicos como - União Europeia, MERCOSUL, NAFTA -, vêm a ser uma estratégia dos Estados, com a iniciativa surgem novas esferas de poder, seja com atuação no âmbito local quanto global, instaurando leis e acordos, gerando assim impactos sobre os interesses dos cidadãos. (VIZENTINI, 2000)

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

O Mercosul teve inicialmente finalidade comercial, no entanto, o objetivo da redução de assimetrias no bloco como condição para o desenvolvimento regional, passa a ter espaço neste cenário, pois caso o bloco se limite apenas em questões comerciais-econômicas ele terá uma menor legitimidade do ponto de vista político diante de sua população que o compõe.

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

A dimensão social no Mercosul começou a ganhar visibilidade a partir da RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados, com a criação no ano de 2000; sendo um espaço

de discussão e construção de um processo para o fortalecimento da dimensão social, ficando estabelecidos a base conceitual comum para os países da região na integração, na formulação, desenho, implementação e na avaliação das políticas sociais regionais

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

As aproximações ao objeto – a agenda social no Mercosul – indicam que a agenda para área social, neste contexto, passa a ser elemento estratégico para a aceleração no processo de desenvolvimento social para uma integração regional. O tema torna-se relevante e tem como proposta reduzir assimetrias e favorecer que cada Estado-parte disponha de mecanismos para redução de suas desigualdades socioeconômicas internas. Sendo que não basta somente ter crescimento econômico, para continuar crescendo é indispensável olhar os determinantes das condições sociais e, assim, promover em longo prazo redistribuição de riquezas de modo equitativo, objetivando não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o social. (PEAS, 2012)

Nesse sentido, a área social torna-se uma agenda no processo de integração regional, com objetivo de justiça social para seus cidadãos. Destacamos a criação do Instituto Social do Mercosul – ISM em 2007 com a missão de ampliar a dimensão social no bloco pautado nas diretrizes do PEAS<sup>1</sup>, “obtendo ações emancipatórias, desenvolvimento humano, reconhecendo o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos”.<sup>2</sup> Com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – Focem em 2004, com diretriz de reduzir assimetrias e aumentar o desenvolvimento de economias menores no Mercosul em três eixos de atuação: Convergência Estrutural, Desenvolvimento da Competitividade e Coesão Social.

Essas iniciativas representam a ampliação para uma integração no âmbito social para o Mercosul, com discussões referente a redução de desigualdade social,

---

<sup>1</sup> O Plano estratégico de Ação Social (PEAS), foi aprovado na Cúpula de Assunção realizada em junho de 2011, por meio da Decisão CMC N° 12/11

<sup>2</sup> (PEAS, 2012, p. 10)

combate a pobreza e assimetrias, para promover e ampliar o desenvolvimento econômico e social.

Vê-se, diante disso, a possibilidade de um vasto campo de estudo direcionado a investigar como as ações e abordagens da Agenda Social, vêm sendo discutidas no bloco regional do Mercosul. O presente estudo<sup>3</sup> tem como objetivo analisar a criação, a importância e o funcionamento de duas instituições vinculadas a agenda social do Mercosul, a saber: o Instituto Social do Mercosul – ISM e Fundo de Convergências Estrutural do Mercosul – FOCEM.

Com base neste objetivo geral, foram direcionados três objetivos específicos: a) Descrever as principais instituições que compõe a Agenda Social no Mercosul; b) Descrever o processo de institucionalização do ISM e FOCEM, com ênfase no destaque normativo e operacional; c) Analisar os documentos públicos oficiais direcionados a agenda social do Mercosul e as estratégias de propostas de ação.

Buscamos com a pesquisa responder a questão: Como as instituições criadas para dar andamento a Agenda Social do Mercosul foram instituídas? Como se institucionalizou a Agenda Social do Mercosul a partir da criação do ISM e FOCEM? Quais dificuldades e limites dessas instituições no processo de integração regional?

A pesquisa parte da hipótese teórica de que as instituições desempenham um papel fundamental e determinante no desenvolvimento de uma sociedade. Dessa forma, para que seja possível levar adiante uma agenda social no Mercosul é necessário contar com instituições que operem com o objetivo desta agenda.

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

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p.21-22).

---

<sup>3</sup> O Estudo segue pesquisas já realizadas anteriormente, pesquisas realizadas no PIBIC e elaboração da monografia apresentada para obter o título de Bacharel em Serviço Social em 2010, com o tema de pesquisa “Os desafios da Educação Superior e as perspectivas na formação profissional do Serviço Social no Mercosul”



A natureza da pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, devido ao caráter recente de estudos relacionados a dimensão social no Mercosul; utiliza-se de pesquisa teórica por meio do levantamento bibliográfico, para obter aporte teórico sobre instituições, o processo de organização e a importância delas no Mercosul na Agenda Social. Para Oliveira (1999, p. 119), “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes contribuições científicas que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”, que buscam analisar as definições existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Também se utiliza a pesquisa documental, de acordo com Chizzotti (2006, p.13) “a pesquisa documental visa responder as necessidades objetivas da investigação [...], a pesquisa documental é parte integrante de qualquer pesquisa sistemática e precede ou acompanha os trabalhos de campo”, com procedimento de coleta de dados, nos documentos e deliberações do CMC, bem como de documentos públicos oficiais aqui entendidos aqueles resultantes de órgãos oficiais do Mercosul que deliberam acerca das diretrizes da agenda social no bloco, a seguir definidos: Reunião de Ministros de Desenvolvimento Social, Instituto Social do Mercosul, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul e órgãos institucionais do Mercosul.

A escolha dos documentos teve como critério, primeiramente, abordar temas e diretrizes da dimensão social no Mercosul; ser documentos oficiais e públicos, e ser datado após 2000, ano em que se deu a constituição do RMADS e as discussões do CMC para o Focem e os primeiros encontros dirigidos à agenda social neste contexto.

Também foi utilizada a coleta de dados por meio de entrevista, segundo Moroz e Gianfaldoni (2002, p. 66) a entrevista tem o benefício de envolver uma relação pessoal entre pesquisador/sujeito, facilitando no processo de conhecimento. As entrevistas serviram como forma de coleta de dados para aproximação com a realidade do Instituto Social do Mercosul - ISM e Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM. Os entrevistados foram escolhidos de forma intencional, os profissionais do ISM e FOCEM, que estão atuando na operacionalização das ações destas instituições. Os profissionais foram identificados a partir de documentos utilizados na construção da pesquisa, e também pelo contato estabelecido junto aos órgãos envolvidos durante visita institucional.

A partir da identificação desses profissionais iniciou-se o contato via e-mail, telefone e agendamento de visita ao órgão do ISM em Assunção<sup>4</sup> - Paraguai e junto ao Focem mediante a Secretaria de Ação Social do Paraguai. A visita nas instituições possibilitou conhecer a estrutura, estabelecer contato, apresentar a pesquisa e realizar a entrevista como coleta de dados. A visita e a entrevista foram realizadas no período de 02 a 05 de dezembro de 2013, e foi possível ter contato com os seguintes profissionais. Profissionais do ISM: Maria Carmen Garcia<sup>5</sup> (Técnica do ISM) e Marcelo Mondelli<sup>6</sup> (Chefe de Pesquisa do ISM); profissional do FOCEM: Carlos Virgílio Barreiro Chamorro<sup>7</sup> (Técnico responsável pelo projeto Mercosul Yporã).

A entrevista foi baseada em questões abertas, os entrevistados podem discorrer abertamente sobre o assunto. As entrevistas foram realizadas e gravadas com autorização prévia dos entrevistados para a divulgação de seus nomes. Após a realização das entrevistas elas foram transcritas e devolvidas aos mesmos com a finalidade de avaliar seus depoimentos. Desse modo a revisão das entrevistas foi realizada pelos entrevistados.

A análise dos depoimentos passou por três momentos, primeiramente a leitura geral do material. No segundo momento organização e sistematização das informações coletadas. Por fim a análise das entrevistas. As coletas dos dados das entrevistas possibilitaram uma maior aproximação com o objeto de estudo, enriquecendo as contribuições no trabalho.

Neste sentido, a investigação pautou-se nos seguintes procedimentos da pesquisa: a) Revisão de literatura; b) Levantamento dos documentos públicos, normativas, oficiais produzidos; c) Realização de entrevistas; d) identificação e análise sobre o processo de funcionamento das instituições ISM e FOCEM.

---

<sup>4</sup> Sede do ISM e país que recebe maior volume de recursos do FOCEM.

<sup>5</sup> Maria Carmem Garcia, técnica do Departamento de Investigação e Gestão de Informação no Instituto Social do Mercosul, na pesquisa fará referência como Garcia (2013). Possui graduação em Serviço Social, se formou na Universidade Nacional de Assunção, Mestre em Política de Migração Internacional, Universidade de Buenos Aires. Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Nacional de Assunção.

<sup>6</sup> Marcelo Mondelli do Chefe do Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação do Instituto Social do Mercosul, na pesquisa se referenciará como Mondelli (2013). Mestre em Relações Internacionais (Universidade de Dublin-Irlanda) e se formou na Universidade de Lincoln (Reino Unido).

<sup>7</sup> Carlos Virgilio Bareiro Chamorro é Engenheiro Civil, graduado em Engenharia Estrutural pela Faculdade de Engenharia do Paraguay, 1976–1981. Mestrado em Engenharia de Estruturas pela Universidade de Missouri - Columbia, 1982 - 1984. Diplomado em Gestão de Projetos – Gerenciamento de Projetos pela Universidade do Cone Sul das Américas - UCSA, 2006.

O trabalho está organizado em três capítulos, no primeiro capítulo, uma revisão bibliográfica com os pressupostos teóricos referentes ao papel das instituições na sociedade e dá ênfase sobre o papel que elas desempenham no desenvolvimento econômico e social. O capítulo faz menção, ainda, as vertentes teóricas da integração. Entende-se a importância desta abordagem teórica no sentido de contribuir para definição de conceitos necessários para explicar o fenômeno estudado e fundamentar a análise dos dados.

O segundo capítulo, por sua vez, contempla a constituição do Mercosul com uma contextualização cronológica e, em seguida, aborda sobre alguns dados das assimetrias entre os países membros do Mercosul, também destacamos o processo de discussão da agenda social no bloco, com ênfase nos acontecimentos fundamentais para a sua construção.

No terceiro capítulo detalhamos o funcionamento do ISM e Focem, em razão da sua importância para a dimensão social no processo de integração. Investiga-se a atuação destas instituições para descrever e analisar de que forma podem contribuir e ou fortalecer as ações na área social do Mercosul.

As considerações finais a partir da análise documental são identificadas as principais questões institucionais que orientam a agenda social no Mercosul, dá-se proeminência à perspectiva de como estão funcionando as instituições o ISM e Focem destacando os limites e possibilidades na existência ou não de debilidades institucionais no processo de integração regional.

## **CAPÍTULO 01 – ABORDAGEM CONCEITUAL: INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

O objetivo deste capítulo é apresentar pontos do debate acadêmico sobre a definição de instituições nas diferentes concepções, com o propósito de explicar o termo e sua utilização de maneira mais ampla. O capítulo apresenta uma abordagem da teoria Institucional, que é dividida em duas vertentes: Velho Institucionalismo e o Novo Institucionalismo, essa teoria tem se empregado nos estudos em Sociologia, Economia e Ciência Política, com concepções controversas. A teoria é a ferramenta necessária para análise dos dados da pesquisa, permite refletir sobre a adequação dos conceitos teóricos ao tema de integração regional do Mercosul.

### **1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS: INSTITUIÇÕES**

Não há um único conceito sobre instituições, há polêmica acerca da amplitude e significado desse termo nas diferentes teorias. Como afirma Peci (2006) o conceito de instituições vem sendo empregado há anos em estudos sociológicos e organizacionais, mas ainda continua sendo um dos termos mais controversos de concepção teórica.

Augustini (2008, p. 24), menciona que “os estudos sobre instituições possuem vários significados na sua definição em alguns dicionários de sociologia e ciências sociais, e os diversos autores alertam a polissemia do termo instituições”, ou seja, as diversas definições que são empregadas de formas particulares e variadas.

No estudo optou-se em realizar a pesquisa mediante a consulta em dicionários para compreender o termo, dicionários de Ciências Sociais, Sociologia e Política com o propósito de entender a concepção nas diversas áreas, no trabalho também faz uso de outras referências de autores que possuem pesquisa e estudo sobre instituições.

No dicionário de Ciências Sociais, segundo Birou (1982, p. 209), o termo instituições parte de vários significados, afirmando que os próprios juristas e sociólogos utilizam o vocábulo cada um de sua maneira, Birou (1982, p. 209), primeiramente apresenta o significado de instituições na língua portuguesa como sendo: “organismo frequentemente de caráter jurídico ou quase jurídico, que

desempenha uma função social e tende a durar independente das vontades dos seus membros. Ex: instituições políticas, familiares, etc.” Esse conceito parte do entendimento de um contrato, um compromisso que se estabelece entre as partes, isso se constitui como uma forma de instituição.

O autor traz a concepção do termo segundo os sociólogos americanos e destaca:

Uma instituição é uma força estabelecida, de comportamento homogêneo e coerente, que serve, simultaneamente, para o exercício do controle social e para a satisfação das necessidades sociais de base. Constitui uma combinação ou uma configuração de modelos de comportamento, partilhados por muitos e centrados na satisfação de uma necessidade fundamental do grupo. (BIROU, 1982, p. 209)

A compreensão de instituição nesta visão é mediante a influência dos modelos culturais quando destaca “comportamento homogêneo e coerente” e “modelos de comportamentos” que, muitas vezes, determinam e desempenham uma função específica na vida social, que pode ser regidas por normas que tendem a ser obrigatórias e reconhecidas em meio à sociedade. (BIROU, 1982)

Birou (1982) também destaca nesta concepção que a instituição se constituiu mediante a satisfação de uma “necessidade”, ou seja, uma resposta a alguma determinada situação vivida.

No dicionário de sociologia o termo é apresentado como instituição social, segundo Globo (1981, p.182) tem a seguinte definição “as instituições desenvolvem-se de costumes nos quais continuam radicadas. Normas ou leis escritas são qualidades meramente incidentais na vida das instituições, sobrepondo-se somente nas chamadas sociedades civilizadas”, a definição aponta também para a grande influência cultural destacada pelos “costumes” sendo um dos determinantes para a criação de uma instituição. O autor destaca sobre as normas e leis sendo fatores regulativos para manter as estruturas que são construídas de acordo com cada realidade.

O autor também menciona sobre o consenso social como um fator essencial para o funcionamento de uma instituição quando ressalta “essencial é apenas o consenso social, para que se estabeleça uma instituição, daí a dificuldade de se transplantarem instituições de uma sociedade, culturalmente diferente, essas transplantações envolvem mudanças estruturais na instituição”, o autor também trata

sobre a especificidade de cada instituição para cada sociedade, que cada uma vai ser regida segundo seu fator cultural. (GLOBO, 1981, p. 182)

No dicionário de sociologia as instituições são divididas como regulativas (instituições vitais) e operativas (funções de determinados grupos).

A instituição regulativa é aquela que apresenta com uma importância vital para a sociedade, que regulam determinados setores do comportamento dos indivíduos sendo eles: família, propriedade, igreja etc. As instituições operativas constituem-se as atribuições e funções mais restritas e que interessam a determinado grupo e determinado tempo. Ex: bibliotecas, correio etc. (GLOBO, 1981, p. 182)

Para os teóricos Powell, Fauconnet, Mauss e Durkheim, as instituições seriam o verdadeiro objeto da sociologia, sendo caracterizadas como “todas as maneiras de pensar e agir que o indivíduo encontra pré-estabelecida na sociedade e cuja transmissão se faz geralmente pela educação”, ou seja, instituições podem ser definidas mediante crenças, ideias, valores, símbolos, etc. (GLOBO, 1981, p. 182)

O dicionário de sociologia de Osborne (2015, p. 29), traz o conceito de instituições sociais, com a seguinte definição:

Consistem numa estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e relações que os indivíduos realizam segundo determinadas formas sancionadas e unificadas, com o objetivo de satisfazer as necessidades sociais básicas (Fichter). As características das instituições são: têm finalidade e conteúdo relativamente permanente, são estruturais, possuem estruturas unificadas e valores. Além disso, devem ter funções (a meta ou propósito do grupo, cujo objetivo seria regular as suas necessidades) e estrutura composta de pessoal (elementos humanos), equipamentos (meios materiais e imateriais), organização (disposição de pessoal e do equipamento, observando-se uma hierarquia – autoridade e subordinação), comportamento (normas que regulam a conduta e as atitudes dos indivíduos).

Podemos destacar que as definições partem da concepção de instituições como sendo de padrões, comportamentos e interesses reconhecidos de acordo com a necessidade da vida em sociedade, Osborne (2015) destaca sobre a organização das instituições, com elementos necessários para operar.

Souza (1998) no dicionário de política apresenta o termo instituição política da seguinte forma:

Entes coletivos, ou conjuntos de normas, visando à realização de fins determinados mediante estruturas dotadas de certa estabilidade. As instituições surgem, geralmente, em função de exigências da vida humana em sociedade e constituem todo um composto de elementos, consiste em normas e funções regidas por ideias e valores, que lhes dão estrutura peculiar. Em se tratando de entes coletivos, inúmeras são as instituições próprias do direito privado, que tem em mira concretizar os mais diversos

fins e atender a legítimos interesses sociais, como a família, as associações. O direito positivo estabelece a forma necessária a conferir-lhes existência legal, regulando-lhes a formação, finalidade, a organização e personalidade jurídica. (SOUZA, 1998, p. 286)

Souza (1998) entende o termo instituição política como sendo relativa à natureza humana envolvida por todo condicionalismo histórico do homem, e adquirem viabilidade na medida em que respondem os imperativos da sua natureza, que consiste “a vida humana mergulhada em todo um complexo de interações sócio históricas, as instituições dão higidez ao tecido sócio-político quando fundadas em ideias e valores que obedecem à ordem natural das coisas”, o autor destaca que caso contrário quando fundamentadas em ideias abstratas tendem-se a destruir-se, ou seja não duram por muito tempo. (SOUZA, 1998, p. 286)

Lakatos (1985) nos estudos sobre instituições sociais destaca alguns pontos essenciais para compreendê-las como finalidade, conteúdo, valores e estruturação,

- Finalidade: Satisfação das necessidades sociais; - Conteúdo relativamente permanente: padrões, papéis e relações entre indivíduos da mesma cultura; - Serem estruturadas: há coesão entre os componentes, em virtude de combinações estruturais de padrões de comportamento; - Estruturas unificadas: cada instituição, apesar de não poder ser completamente separada das demais, funciona como uma unidade; - Possuem valores: Código de conduta. (LAKATOS, 1985, p. 183)

Lakatos (1985) ao apresentar as características reforça também sobre a existência da instituição mediante a necessidade, relação de cultura com regras para gerir uma estrutura. Lakatos (1985) classifica as instituições da seguinte maneira: instituições espontâneas (família), criadas (igrejas), instituições regulativas (estado) e operativas (departamentos), a autora também apresenta a função de uma instituição quando menciona,

Todas as instituições devem ter função e estrutura. Função é a meta ou o propósito do grupo, cujo objetivo seria regular suas necessidades. A estrutura é composta de pessoal (elementos humanos); equipamentos (aparelhamento material ou imaterial); organização (disposição do pessoal e do equipamento, observando-se uma hierarquia-autoritária e subordinação); comportamento (normas que regulam a conduta e a atitude dos indivíduos). (LAKATOS, 1985, p. 183),

Uma instituição deve ter claro a meta e o propósito de sua existência, Lakatos (1985) como visto, reforça que para uma instituição atingir seus objetivos é necessário contar com uma estrutura para operá-los.

Koenig (1985, p.89), ao apresentar sobre a origem da instituição afirma que não é possível traçar o primórdio, e justifica que na “época em que se tornaram definitivamente estabelecidas suas origens já se perderam no passado remoto”, mas afirma que os sociólogos concordam que as instituições surgem devido a uma “necessidade” relevante dos membros da sociedade.

Ao explicar sobre as necessidades Koenig (1985. p. 90) faz as seguintes considerações, “a família, por exemplo, é uma instituição relacionada com a própria sobrevivência da espécie humana, enquanto uma instituição como o teatro, surge como necessidade de uma resposta definida como recreação”.

Koenig (1985, p. 90) apresenta a diferentes concepções de sociólogos sobre a origem geral das instituições:

Summer e Keller sustentaram que as instituições surgem para satisfazer interesses vitais do homem; Ward acreditava que surgem devido a uma exigência social ou necessidade social; e Bernard chegou a conclusão de que se originam para satisfazer necessidades da sociedade humana, atribuiu a base de toda instituição ao que chamou de “carência perpétua”.

Para explicar a existência das instituições Koenig (1985. p. 91) classifica-as da seguinte maneira:

- instituições que se desenvolvem a partir de interesses são os sistemas econômicos e governamentais (sistemas de propriedade); a Família (namoro, casamento, divórcio etc.); expressões estéticas e intelectuais e necessidades recreativas (dança, arte etc.); religião e crenças.

Para o autor, as instituições são mecanismos para satisfazer as necessidades da sociedade, das mais diversas maneiras que elas se apresentam. Portanto nenhuma instituição surge sem que ela realmente tenha reconhecido a sua importância e a demanda. As instituições tem a função de contribuir, mas servem também como mecanismos para regular e controlar as ações dos indivíduos. (KOENIG, 1985)

Segundo Souza (1982, p. 42) as instituições surgem a partir das demandas da sociedade quando afirma:

Entender as instituições [...] é entender o processo histórico que as produziu. Conforme foi dito, as instituições surgem sempre a partir de determinadas demandas. Como no confronto entre classes, os grupos privilegiados têm mais poder para fazerem valer as suas demandas que emergem como instituições, mescladas a supostos interesses dos demais grupos sociais. Assim, são aceitos pela coletividade que se crê protegida contra alguns obstáculos vivenciados. Valores, normas e ideologias, assim



como práticas sociais institucionalizadas, têm, pois, este caráter que em geral esconde a defesa específica da ordem social assumida como função principal. É por isto que esse caráter formal e de neutralidade precisa ser penetrado para que as reais determinações das instituições sejam conhecidas.

A autora define instituições como,

Um conjunto de normas, padrões, leis, valores e práticas que regem as relações entre os homens, as instituições são uma das instâncias fundamentais da sociedade. Têm sentido a partir da compreensão da dinâmica global dessa realidade, a sociedade. Como tal, as instituições, longe de ser um componente estático, são essencialmente dinâmicas, são essencialmente relações. Destarte, quando há mudança na estrutura das relações que fazem a ordem social, o há também nas instituições (SOUZA, 1982, p. 41).

Com base nessa concepção, tratam-se, de entender as instituições como conjunto articulado de saberes, normas, padrões, leis e valores, que envolvem ações a partir das demandas que a sociedade apresenta de luta entre grupos e classes sociais que as constituem, e se inserem em um determinado período histórico.

As definições de instituições nas concepções das Ciências Sociais, Sociologia e Ciência Política, compartilham de ideias similares, dentre elas destacamos que as instituições surgem a partir de necessidades sociais, possuem influências dos costumes e valores culturais e são regidas por normas, valores, leis.

A perspectiva teórica utilizada para o estudo aqui proposto parte da concepção dos autores Souza (1989) e Souza (1982). A escolha se deve à compreensão do termo por envolver as diversas relações entre sujeitos e instituições da vida em sociedade, tem como premissa a definição mediante conjunto de normas, padrões, leis e valores; para atender os interesses sociais, sendo instâncias dinâmicas.

Segundo Carvalho e Lopes (1999), a teoria institucional é que se aprofunda nos estudos sobre o funcionamento das instituições e sobre o seu poder de atuação, os institucionalistas observam as diferentes formas da construção histórica das sociedades; a partir destas concepções é que possui as análises dos aparatos institucionais e sociais.

A teoria institucional parte da concepção de instituição, mas esta teoria apresenta vários olhares, ela mesma se organiza em duas vertentes teóricas sendo

o “velho” institucionalismo e o “novo” institucionalismo<sup>8</sup>, os estudos destas escolas buscam verificar o caminho que as instituições vêm desempenhando na determinação de seus resultados sejam eles sociais e ou políticos. (HALL e TAYLOR, 2003)

Théret (2003, p. 227) menciona que existem vários trabalhos interdisciplinares e transdisciplinares para explicar o desenvolvimento do institucionalismo e destaca que “o institucionalismo tem sentidos variados, dependendo das disciplinas”, o trabalho segue resgatando as correntes teóricas do velho institucionalismo e neo-institucionalismo e sua apropriação pela Ciência Política, pela Economia e Sociologia.

## 1.2. VELHO INSTITUCIONALISMO

Segundo Lopes (2013) o Velho Institucionalismo, teve início no século XX, com os principais pensadores Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley C. Mitchell e Clarence Ayres. Thorstein Veblen<sup>9</sup> é considerado o precursor da escola institucionalista, sendo um crítico da economia liberal clássica<sup>10</sup>, traz a concepção de instituições a partir de “hábitos estabelecidos pelo pensamento comum”, sendo o hábito de forma generalizada, tornarem-se coletivos, e a partir deste hábito que formam as instituições políticas, econômicas e sociais. O hábito para Veblen passa a ser definido como ação repetitiva dos indivíduos para atingir determinados fins e tais hábitos vêm reforçar a existência de instituições que são herdadas. (VEBLEN, 1983, p. 87)

Veblen (1983, p. 88) afirma que “o desenvolvimento das instituições é o próprio desenvolvimento da sociedade”, e as “instituições de hoje modelam as instituições de amanhã”, ou seja a opinião e o hábito modelam as instituições. O teórico também reforça que este processo de construção do hábito e das instituições na vida em sociedade, não é estática, mas que está sempre em mudança. Para o teórico essa mudança é uma evolução, e conseqüentemente gera uma mudança, e

---

<sup>8</sup> Mais conhecido como neo-institucionalismo. (Hall e Taylor, 2003)

<sup>9</sup> Sociólogo e economista norte-americano, filho de migrantes noruegueses nascido em 1857 e falecido em 1929, destacou-se pela crítica que desenvolveu ao sistema capitalista.

<sup>10</sup> Os institucionalistas se opunham à psicologia subjacente aos postulados da economia liberal clássica e às explicações neoclássicas, que pressupunham a natureza humana hedonista. Assim, negavam que o comportamento econômico pudesse ser entendido com a ação racional de indivíduos guiados pela disposição de obter prazer e evitar a dor. COSTA (2009, p. 05)

podem ser também uma mudança de hábitos de cada indivíduo de uma comunidade. (VEBLEN, 1983)

A evolução da sociedade também com mudança de hábitos consiste segundo Veblen (1983, p. 89) em um “reajustamento das instituições”, ou seja, uma mudança das opiniões humanas, que reflete diretamente no funcionamento das mesmas. A concepção de Veblen enfatiza a grande influência dos indivíduos nas instituições, mas também os indivíduos recebem essa influência do ambiente institucional, tanto indivíduos como instituições podem ser profundamente modificadas.

Reis (1998, p. 08) também explica sobre o Velho Institucionalismo,

As palavras-chave desta visão interaccionista do institucionalismo originário são: hábitos, acção colectiva, regra, cultura e norma. Elas resultam da ideia de que todas as culturas produzem significados materiais concretos que são usados com múltiplas finalidades — a troca, a produção, a satisfação moral e emocional. Mas, exactamente porque as instituições são fruto da experiência, elas contêm em si mesmas a mudança — as instituições mudam quando a experiência das pessoas as leva a acreditar que há uma maneira melhor de organizar algum aspecto da sua vida.

Destacamos que o velho institucionalismo compreende a sociedade em uma perspectiva dinâmica, as mudanças ocorridas influenciam um ambiente institucional. Nesta corrente de pensamento a visão organizacional, incorpora também a dimensão social, seja o sistema político, social e jurídico. Essa visão tem cuidado com a questão cultural de cada país, sua organização e respeita os seus períodos históricos. (HODGSON, 1994 *apud* TRAPP, 2010).

Esta linha tem forte vínculo com as questões históricas; e tem uma linha mais analítica e descritiva, também se apresentava com influência darwinista a concepção da sociedade como um organismo, cuja evolução, deve ser estudada. (GUEDES, 2014)

Contudo, apesar do arcabouço analítico do Velho Institucionalismo, o mesmo não seguiu um plano para avançar em questões teóricas, como menciona Paim (2009, p. 22), “eram vistos como descritivos, anti-formalistas”, considerado menos técnico e, por isso, inferior. Para avançar em questões teóricas criou-se uma nova escola sendo o Novo Institucionalismo, que tem por objetivo buscar um maior grau de formalismo. (AGUILAR FILHO e SILVA FILHO, 2010).

### 1.3. NEO - INSTITUCIONALISMO

Segundo Théret (2003) com o estudo do neo-institucionalismo passa a distinguir as modalidades de institucionalismo utilizadas nas variadas disciplinas, com a existência de três novos institucionalismos, e os descreve da seguinte maneira: o institucionalismo em Ciência Política, os novos institucionalismos em Economia e os novos institucionalismos em Sociologia, cada uma com sua especificidade, com diferentes significados assumidos pela noção de instituições. No estudo procuramos descrever brevemente cada concepção.

No campo da Ciência Política, Hall e Taylor (2003) têm discutido os significados de instituições e noções de Institucionalismo Histórico, Institucionalismo de escolha racional e o Institucionalismo sociológico; esses modelos tratam sob diferente ótica o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos.

O Institucionalismo Histórico, segundo Hall e Taylor (2003), traz a ideia principal de que os indivíduos baseiam-se em seus interesses, mas também consideram as diferentes visões de mundo, ou seja, correspondem as suas posições e também o contexto social, esta linha tem como foco os grupos.

Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições como sendo:

procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. (HALL e TAYLOR, 2003, p.195)

Segundo afirmações de Hall e Taylor (2003) os institucionalistas históricos não consideram somente as instituições como fator único de influência, os estudiosos do institucionalismo histórico definem o termo instituição de maneira global.

Para Ribeiro (2012, p. 92), o institucionalismo histórico possui características e objeto de estudo não apenas do indivíduo, mas do coletivo com uma interação contínua, “seja no âmbito de instituições, seja com os atores que pressionam por mudanças institucionais”, também nesta perspectiva histórica as relações indivíduos-

instituições partem de uma perspectiva cultural. Podemos destacar que esta concepção entende as instituições como uma forma de “regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder, o que contrasta com a postura do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional, que a veem como uma solução para problemas”. (THÉRET, 2003, p. 229)

Também Hall e Taylor constroem analiticamente a relação entre instituições e comportamentos individuais, são entendidos, de acordo com um “enfoque de cálculo” e um “enfoque cultural”. (Hall, Taylor, 2003).

Para Théret (2003. p. 228), a perspectiva de cálculo, é característico do institucionalismo de escolha racional, tem seu foco no caráter instrumental e estratégico do comportamento, em que, as instituições incidem sobre o comportamento do indivíduo reduzindo a incerteza em relação às ações dos outros, nesta perceptiva, as instituições são vistas como “resultados intencionais, quase contratual e funcional, de estratégias de otimização dos ganhos”.

O Institucionalismo da escolha racional parte de duas definições e compreensão de instituições. Na primeira, as instituições são entendidas como regras de um jogo, e define seus atores a partir de suas possibilidades estratégicas na tomada de decisão, basicamente esta estrutura parte de um manual de regras de jogos. A segunda forma de entender o conceito de instituição refere-se em compreender as estruturas dos agentes como elementos passíveis de modificação, o institucionalismo de escolha racional surge vinculado a estudos dos comportamentos internos. (RIBEIRO, 2012).

Na perspectiva cultural, com base no institucionalismo sociológico, enfatiza o contrário, verifica-se que o comportamento não é totalmente estratégico, mas sim, encontra-se restrito à própria visão de mundo do indivíduo. Nesse caso, as instituições corresponderiam aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais é baseada a interpretação da ação”, em que os indivíduos recorrem a modelos de comportamentos já conhecidos, para atingir seus objetivos. (THÉRET, 2003. p. 228)

O institucionalismo sociológico parte do entendimento de instituições de maneira mais ampla, incluindo não só os procedimentos, regras e normas, mas considera os símbolos, modelos morais e esquemas cognitivos, que fazem parte e

também guiam a ação humana. No institucionalismo sociológico ele estabelece uma relação sistêmica entre indivíduos e instituições. (HALL e TAYLOR, 2003)

Antunes (2008, p. 34) explica que neste estudo devem-se levar em consideração as “práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” essas práticas passam a ser incorporadas pelas organizações.

No campo da Economia, Théret (2003, p. 231), ao detalhar os novos institucionalismos apresenta os precursores Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, têm como objetivo de descrever o papel das instituições no desenvolvimento econômico, como menciona Conceição (2002, p. 86) “A NEI preocupa-se, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial”.

Douglas North apresenta sua concepção de instituições, segundo Lopes (2013, p. 622), “instituições são as regras do jogo numa sociedade, elas estruturam os incentivos na troca humana, seja política, social, ou econômica. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo”. A concepção de North parte do desenvolvimento de uma teoria das instituições que enfoca sua influência sobre o desempenho econômico, o mesmo autor também adverte que “é inegável que as instituições afetam o desempenho da economia”<sup>11</sup>, neste sentido os novos institucionalistas destacam a grande influência das instituições, e reforça que elas importam e devem ser observadas nos modelos de desenvolvimento.

Também o institucionalismo sociológico e histórico estão presentes na Economia como destaca Théret (2003, p. 232), o primeiro apresenta-se como a Economia das Convenções, que tem por base a “dimensão cognitiva das regras, entendidas como dispositivos cognitivos coletivos” e “adota uma concepção crítica sobre as representações mais comuns do mercado e recusa a ideia, segundo a qual, “as instituições existem apenas referidas a questões de eficiência”.

O institucionalismo histórico vem com a Teoria da Regulação, com a seguinte concepção segundo Théret (2003, p. 233) “essa teoria não aborda apenas as

---

<sup>11</sup> (North, 1992, p. 13)

instituições a partir dos conflitos entre grupos sociais e a assimetrias de poder; também privilegia, as instituições formais, os macro objetos, a contingência histórica, uma multi-causalidade contextual, e dá igualmente atenção às consequências não esperadas de práticas sociais individuais e coletivas”.

Na Sociologia, destacam-se as ideias de DiMaggio & Powell<sup>12</sup>, que têm como base as crenças e os valores como base de influência no processo de institucionalização, essa vertente é conhecida como o “novo institucionalismo em sociologia”. Segundo Théret (2003) do ponto de vista de Durkheim e Mauss<sup>13</sup>, autores que afirmam que a expressão “a Sociologia é a ciência das instituições”, a “instituição seria, na ordem social, o que a função é para a ordem biológica, entende-se por instituições tanto os usos como os costumes, os preconceitos como as superstições, as constituições políticas como os organismos jurídicos essenciais”.

As teorias institucionais do velho e o novo institucionalismo se diferenciam, de acordo com Conceição (2002, p. 26) as concepções teóricas sobre instituição, em “algumas vezes, aparecem como regras do jogo, outras, como organizações, ou como hábitos e normas que interferem irreversivelmente na vida econômica”. Isto implica reconhecer que a própria diferenciação do conceito de instituições decorre das diversas interpretações, também se apresentam como “ora normas de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma ou como direito de propriedade”.

Conceição (2002) destaca que essas diferenciações não invalidam a contribuição teórica de cada abordagem, mas fortalece e enriquece a fonte de pensamento institucionalista.

Segundo Frey (2000), as teorias institucionais atribuem às instituições um significado social, estratégico e uma função social reguladora e cultural, pois desempenham ações que regulam e ordenam as relações sociais. No estudo damos ênfase ao neo-institucionalismo para o campo de investigação da Ciência Política, entendendo que essa corrente possui abordagens teóricas de uma visão mais abrangente nas discussões sobre instituições, tendo como pressuposto desta linha

---

<sup>12</sup> Grandes obras de DiMaggio e Powell Walter W. são os estudo de instituições e organizações. DiMaggio é Ph.D. em sociologia pela Universidade de Harvard em 1979 e W. Powell é um sociólogo norte-americano contemporâneo é conhecido por suas contribuições à teoria das organizações, em especial para a nova teoria institucionalismo.

<sup>13</sup> Marcel Mauss (1872 – 1950) foi um sociólogo e antropólogo francês, nascido catorze anos mais tarde e na mesma cidade que Durkheim de quem é sobrinho. É considerado como o "pai" da etnologia Francesa.

que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. O institucionalismo busca agrupar diferentes correntes e argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos, e concordam que as instituições importam e exercem influências nas relações sociais.

Em suma, o conjunto das teorias que estudam instituições é composto de identidades e interesses, que normalmente cada instituição será regida por regras formadas em virtude de ações coletivas. Nesse sentido, o neo-institucionalismo a partir da análise de Théret (2003) e Hall e Taylor (2003) será utilizado na pesquisa, para compreender o papel das instituições sociais o ISM e FOCEM para aprofundamento da institucionalização de uma agenda social para o Mercosul.

A concepção de instituições apresentada se relaciona com as definições de ordem, mudança, regulação social e a influência das instituições nas percepções e ações humanas. Percebe-se que as instituições apresentam um papel fundamental no processo de regulação da vida em sociedade, a seguir será abordado sobre os diversos elementos para interpretar o processo de integração regional e o funcionamento das instituições nesta instância.

#### 1.4 A FORMAÇÃO DOS BLOCOS REGIONAIS

O neo-institucionalismo na perspectiva da Ciência Política foi eleito como referencial teórico da dissertação por conferir atenção e concentrar suas análises sobre as instituições no estudo da evolução histórica. O estudo busca compreender o funcionamento das instituições, e desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente. Dessa maneira buscamos entender o processo de construção da integração regional e seus efeitos sobre as ações dos Estados.

As formações dos blocos econômicos surgem a partir de uma “necessidade” dos países em resposta ao processo de globalização, passando para o processo de liberalização do comércio no cenário mundial, o que reflete diretamente na liberalização do comércio internacional, sendo de investimentos, fluxos financeiros, circulação e consumo. (ESTENSSORO, 2003)

Costa (2006) destaca que a globalização foi colocada como fator irreversível, que exigia dos Estados uma nova agenda para estar inseridos no contexto global. A autora destaca que



A integração dos países em blocos [...] como uma estratégia de concorrência capitalista, [...] a potencialidades dos blocos regionais foi aclamada como o caminho para superar os entraves ao desenvolvimento econômico dos diferentes países, [...] a organização dos blocos supranacionais é uma expressão direta desta concorrência mais acirrada no mundo globalizado. Os países integrantes dos blocos econômicos esperam obter maior poder no comércio internacional. (COSTA, 2006, p. 157).

A integração dos Estados em blocos foi uma resposta à globalização como uma estratégia, na medida em que se avança o processo de integração novas ações vão surgindo, e novas instituições são criadas. Para Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008, p. 98) a integração regional é definida como “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”, ou seja, a integração envolve acordos de pactuação estabelecidos para uma finalidade, correspondentes às demandas que são apresentadas.

Pensar em integração regional entre os Estados é preciso contar com um sistema de instituições que promovam o desenvolvimento econômico e um espaço de cooperação entre os envolvidos que contribuam para o crescimento. Monteiro (2000, p. 57) destaca sobre a integração regional,

Como instrumentos de defesa, implementados pelos governos estatais, destinados a promover a centralização e a concentração econômica, sobre a base de inovações tecnológicas que garantem o aumento da produção, a redução de custos, e como consequência, a competitividade dos produtos regionais no mercado internacional. Essa tendência dupla à globalização das relações entre Estados e à transformação e diversificação no mercado internacional, deu origem à integração regional.

Quase todos os países encontram-se de alguma forma envolvidas em processo de integração regional, destacamos: Estados Unidos (NAFTA), Europa (União Europeia), América Latina (Mercosul, UNASUL, Países Andinos), Ásia (APEC) e África (SADC).

Os processos de integração envolvem a criação de organizações internacionais formais, com normas, práticas e instituições, como desataca Deutsch (1978), sobre a integração regional sendo “comunidade de instituições e de práticas que possam garantir mudanças benéficas em um espaço regional integrado”, sobre essa afirmação Schmitter (2010, p.18) reforça que “o início da integração regional, em qualquer lugar, requer um acordo explícito entre governos. Ninguém pode negar que as instituições e esferas de competência adotadas inicialmente terão um

impacto contínuo em sua trajetória subsequente”, para o acordo entre os Estados primeiramente é necessário à existência de regras, normas e valores definidos e estabelecidos claramente, como forma de conferir legalidade nas parcerias e definir objetivos a serem atingidos com a integração.

Com a integração inúmeros desafios são colocados para os países envolvidos seja pelas diferenças estruturais, econômicas, comerciais, sociais, culturais e até mesmo de relações conflituosas entre Estados, mas quando existe um interesse coletivo criam-se estratégias para garantir vantagens e adquirem uma contribuição mútua. Para isso usam-se de mecanismos institucionais para vencer certas diferenças e minimizar as dificuldades existentes. As instituições têm por objetivo verificar as demandas, resolver conflitos e promover um espaço que favoreça os objetivos integracionistas, promovendo confiança.

Diante dessa demanda exige-se um novo processo para acompanhar essa realidade, Schmitter (2010, p. 18) afirma que “dessa forma inicia-se um novo período onde se extinguem antigas instituições e há a necessidade do surgimento de novas que compactuem com a nova estrutura que se formou”, desse modo reafirmamos a concepção de Souza (1982, p. 41) sobre as instituições “quando há mudança na estrutura das relações que fazem a ordem social, o há também nas instituições”, ou seja, a integração regional demanda de novas estruturas institucionais, e é necessário ter flexibilidade, regras claras e cooperação permanentes de negociações.

Os blocos econômicos são instituições formadas por países para atuarem juntos e assim conquistarem mais vantagens, do que estar atuando isoladamente. Para isto existem normas e regras regulamentando a participação de cada país no bloco regional, nos diversos organismos por eles criados, de acordo com suas finalidades. A integração tem como objetivo aumentar o poder de barganha dos países envolvidos nos blocos e passam a criar estratégias de atuação, “os países buscam superar conflitos, aumentar a segurança, aproveitar vantagens geográficas e de infraestrutura para obter ganhos de escala, melhorar a eficiência e alcançar benefícios coletivos” (GUIMARÃES, 2007, p. 01)

A ausência de mecanismos institucionais no processo de integração pode gerar maior grau de dificuldades e incertezas, deve-se levar em consideração que não são instituições estáticas e devem estar abertas a negociação e flexibilização para alcançar resultados positivos. Schmitter (2010, p. 33) colabora com essa

afirmação em que os países devem se unir “é também importante que os Estados-nação se unam com uma motivação convergente, mas não idêntica. Eles devem “acertar” a integração por razões diferentes e com diferentes expectativas. Isso fornecerá o potencial futuro para criar “pacotes”, que incluirão uma variedade de ganhos entre os participantes”.

A integração regional entre países ocasionou mudanças no ambiente internacional e modificou as relações comerciais, alterando o cenário internacional da economia, assim exigiu novos acordos entre os Estados em busca de melhores condições econômicas e comerciais, Costa (2013, p. 61) destaca que “a internacionalização da economia favoreceu o deslocamento dos investimentos e a criação de espaços decisórios regionais, com a organização dos países em blocos, deu origem a outro arranjo político”, nesse momento as instituições são estratégicas para pensar objetivos, os atores envolvidos, definir os procedimentos para continuar com o acordo e a elaboração de políticas.

Com a integração regional foi necessário pensar em um conjunto de instituições para debater sobre os vários elementos: políticos, econômicos e sociais capazes de promover o desenvolvimento e crescimento. Com esse processo possuem algumas teorias para compreender esse fenômeno e explicar o processo de integração principalmente do modelo europeu, dentre elas destacamos federalistas, funcionalistas e neofuncionalistas; neo-realistas e liberal-intergovernamentalistas, que serão detalhadas brevemente para compreender esse processo. (SCHIMITTER, 2010)

A corrente federalista, sendo as ideias dos europeus Altiero Spinelli, Jean Monnet e Robert Schuman, esteve presente na origem da União Europeia – UE, essa teoria segue exclusivamente em estruturar a União Europeia em um modelo federal. Os federalistas defendem a criação de instituições supranacionais para um bom funcionamento regional de forma voluntária, têm como objetivo a formação de um governo central (CAMARGO, 2008)

Segundo Camargo (2008, p. 474) os federalistas almejam a criação de um grande Estado, que convergindo em visualizar a UE como um “Estado federal inacabado”, essa corrente defende a criação de um Estado Federal pleno que deverá substituir o Estado nacional em suas funções centrais de governo.

Em decorrência da Segunda Guerra Mundial surge outra linha de pesquisa denominada teoria funcionalista tendo como precursor David Mitrany, essa corrente

apresenta características similares a federalista, mas possui como característica a defesa a consolidação de regimes e instituições internacionais, com a criação de organizações regionais, revestidas de caráter jurídicas, mais habilitadas que os Estados. (SILVA, 2014)

Já a teoria do neofuncionalismo teve a sua origem na teoria funcionalista, tendo as ideias em Ernst Bernard Haas, e defende o papel superior às autoridades centrais internacionais em detrimento dos Estados, cabendo às autoridades superiores a definição das políticas levadas a cabo pelos Estados no âmbito do processo de integração, sendo as instituições regionais de caráter supranacional em um nível acima do Estado. (SILVA, 2014)

Quanto ao neofuncionalistas, Camargo (2008) destaca que eles partem da compreensão que o processo de integração tem o poder de transformar a natureza dos Estados nacionais soberanos e do próprio jogo em que estão incluídos. Podemos destacar que a influência desta corrente ocorreu desde a formação da Comunidade Européia do Carvão e Aço (CECA), mais tarde da Comunidade de Energia Atômica (Euratom) e da Comunidade Econômica Européia (CEE). (CAMARGO, 2008)

Camargo (2008) destaca que os federalistas e os neofuncionalistas compartilham de algumas ideias e destaca sobre “a visão transformadora do processo e a percepção da existência de momentos episódicos em que uma pluralidade de atores, e não apenas os governos, concordam sobre um novo formato institucional”.

Em contraposição ao neofuncionalismo temos a corrente liberal intergovernamentalismo, tem como expoente dessa teoria Andrew Moravcik, que o processo parte dos líderes dos governos. As teorias liberal intergovernamentalista e neo-realista, são também conhecidas como estadocêntricas, possuem em comum sobre o papel da soberania dos Estados, da seguinte maneira:

Essas correntes se unem em torno do paradigma “agente principal”, segundo o qual os Estados nacionais que compõem a União constituem o ator-chave em seu processo de integração, isto é, aquele de onde partem as decisões e a serviço de cujos interesses se colocam as instituições comunitárias. Essa abordagem, que se assenta sobre o princípio de que a soberania, sendo alguma coisa que não pode ser dividida entre diferentes níveis de autoridade em um mesmo espaço territorial, sugere que nenhuma transferência significativa de poder dos Estados-membros para instituições comunitárias ou para outros atores possa ocorrer. (CAMARGO, 2008, p. 473)

Para essas correntes teóricas, a legitimidade dos Estados é que prevalece em direção às políticas comunitárias e não o contrário. Segundo Camargo (2008) o liberal-intergovernamentalismo segue por meio de negociação política, cujos termos decorrem de uma interação entre a formação da preferência nacional e a estratégia intergovernamental.

Quanto essas concepções teóricas Schmitter (2010) destaca ser “uma colcha de retalhos” sendo que as várias teorias em suas especificidades de elementos buscam compreender o processo de integração especialmente do modelo europeu, o autor destaca que ainda não existe consenso sobre esse processo e o impacto delas na sociedade. Os conjuntos das teorias defendem em diferentes maneiras seja na preservação da soberania dos Estados, numa aposta no modelo supranacional ou soberania coordenada. (COSTA, 2013)

Sobre o processo de integração Europeia é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade, uma das iniciativas para a integração da Europa foi em 1952 em Paris com o Tratado de Paris, e posterior em 1957 com os Tratados de Roma, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEa-Euratom). (COSTA, 2013)

De acordo com Costa (2013) as ações foram conduzidas com objetivo de elevar a competitividade da economia e avançar no desenvolvimento regional, em 1992 com o Tratado de Maastricht representou um marco na integração europeia. Segundo Schmitter (2010) a União Europeia representa o estágio mais avançado do processo de formação de blocos econômicos, promovendo a integração em diversos níveis econômica, política e social.

Na União Europeia<sup>14</sup> existem várias iniciativas para a coordenação das atividades judiciais e de defesa dos Estados Membros, podemos destacar que os países que são membros do bloco europeu apresentam a soberania de suas nações independentes, mas em algumas áreas congregam de suas soberanias para ganhar força e influência mundial, ou seja, os países de um poder soberano irrestrito, passam a transferir certa parcela desse poder a organização internacional que se originou do processo de integração. A UE impôs algumas instituições que sejam

---

<sup>14</sup> São 27 estados que integram a União Europeia: Alemanha, França, Bélgica, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Espanha, Portugal, Áustria, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Bulgária e Romênia.

supranacionais de acordo com Costa (2013, p.64), citamos: “Comissão Europeia, Conselho Europeu, Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu”.

No Mercosul tem-se o modelo de integração o intergovernamental que a decisão é com consenso entre todos os países membros em todas as suas decisões, no Mercosul não existe nenhuma instituição de caráter supranacional. Podemos destacar que a teoria intergovernamentalista explica o caso do Mercosul, sendo os Estados que determinam os limites no processo de integração. Para Costa (2013, p. 68) esse modelo intergovernamental do Mercosul é decorrente de diversos fatores, quando destaca “[...] tradição política, como modelos presidencialistas e governo ocupados por líderes carismáticos, pelo populismo, o passado de rivalidades e desconfianças entre os países, o que deixa a proposta de supranacionalidade e reforça o modelo intergovernamental”.

Uma das dificuldades do modelo intergovernamental é nos entraves de avançar o progresso de uma integração regional que parte dos interesses dos governos, outra dificuldade é na integralização das normas que são acordadas no bloco e que elas não são internalizadas. Isso significa que os acordos, tratados e normas assinados no contexto do Mercosul, para serem válidas tem que internalizadas de acordo com o ordenamento jurídico de cada Estado-membro, e não têm aplicação direta. (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008)

Segundo Kegel e Amal (2009) o procedimento para a incorporação das normas, primeiramente deve se informar a Secretaria do Mercosul do ato de incorporação, depois é necessário aguardar a Secretaria comunicar o anúncio da incorporação da norma por todos os Estados. Após esse processo é que o Estado individualmente oficializa em Diário Oficial, após 30 dias da notificação da Secretaria do Mercosul, tal procedimento é bastante complexo o que ocorre a demora nas decisões.

A internalização é um processo moroso que exige maior esforço político do governo na negociação com o parlamento nacional, tendo em vista que a legislação de cada Estado-parte existe muitas leis, normas e regulamentações nacionais que discriminam ou colocam obstáculo ao fornecedor estrangeiro que prejudica a elaboração de uma política integrada. (FIER, 2008)

Também para entender o processo de integração regional é importante considerar as diferentes fases que compõe esse processo, como: a zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e

integração econômica total. A zona de livre comércio é a eliminação de barreiras e obstáculos através de um acordo referentes aos obstáculos tarifários e não tarifários às exportações e importações comerciais dos produtos originários dos estados-membros integrantes desta livre zona. A união aduaneira implica na definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Já o mercado comum requer a liberalização não apenas da circulação de bens, mas também de todos os demais fatores de produção, isto é, as pessoas, os serviços e os capitais, para os quais, a partir de então, não existam obstáculos para entrada e saída no interior de cada Estado-membro. (KEGEL e AMAL, 2009)

A união econômica é a supressão de restrições sobre movimentos de mercadorias e fatores com certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais. A integração econômica total passa-se a adotar uma política monetária, fiscal e social, é o mais profundo da integração, representa o avanço de união econômico-monetária para a unificação de políticas de segurança, interior e exterior. (KEGEL e AMAL, 2009)

Podemos destacar que os acordos de integração regional dão origem a novas instituições destinadas para programar e operacionalizar de acordo com o objetivo seja por questões: comerciais, econômicas, sociais etc. Segundo Kegel e Amal (2009, p. 57) “são criadas estruturas institucionais destinadas a administrar o processo propriamente dito”, para as autoras a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira, apresentam-se menos ambiciosas, sendo um quadro meramente intergovernamental, como é o caso do Mercosul que ainda encontra-se em uma fase de união aduaneira imperfeita.

Kegel e Amal (2009) reforçam que para avançar para o Mercado Comum são necessários mecanismos supranacionais que garantam a instituição de um espaço econômico mais integrado. No caso da União Europeia já esta na fase de integração econômica total que congregam de mecanismos institucionais supranacionais bem como de uma moeda única para o bloco o Euro<sup>15</sup>.

No caso do Mercosul existe discussões para a construção de instituições supranacionais, Costa (2013) destaca que ainda existe muita resistência e desconfianças que barra a construção destas instituições.

---

<sup>15</sup> Nem todos os países aderiram à moeda EURO.

Schmitter (2010, p. 38) também menciona que no processo de integração sempre existirá divergências e conflitos, mas nesse processo é importante reconhecer essas situações e buscar resolver pacificamente. O autor menciona que com a integração regional é possível estabelecer acordos e parcerias com países diferentes em níveis de desenvolvimento como é o caso da experiência europeia, em outras palavras “a integração não só pode lidar com disparidades regionais em seu ponto de partida, mas também diminuí-las ao longo do tempo”.

Sobre o processo de integração para os países emergentes, Camargo (2006) destaca que as exigências de competitividade de suas economias tornaram mais pesadas as assimetrias e desigualdades entre os Estados, gerando assim maiores desconfiânças e conflitos. No caso do Mercosul, existem vários problemas regionais significativos, destacamos as assimetrias econômicas e sociais entre seus países-membros, os conflitos políticos e ideológicos, a construção de estruturas institucionais supranacionais, que não faz parte da realidade no Mercosul, e faz necessário desenvolver aspectos institucionais eficazes para conduzir as coordenações das políticas econômicas, físicas e sociais. Também destacamos a diversidade cultural na região e os diferentes níveis de infraestrutura. (COSTA, 2013)

Diante disso um dos desafios do Mercosul é avançar na proposta de uma agenda social para o bloco, em contemplar ações para reduzir assimetrias e construir um sistema de proteção social igualitário e promover uma integração regional com maior desenvolvimento<sup>16</sup>, e para sanar tais situações é indispensável possuir instituições aptas para conduzir e alcançar os objetivos.

É importante destacar para que haja mudanças e avançar para uma transformação social, político e ideológica, é necessário reconhecer que as instituições são fundamentais no andamento no processo de integração regional, tendo isso em conta, o neo-institucionalismo argumenta que as “as instituições importam” e são fundamentais para explicar a organização institucional do Mercosul, de discutir quais foram as iniciativas referente a institucionalização de uma agenda social para o bloco.

---

<sup>16</sup> O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p. 40)



## CAPÍTULO II - INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

O segundo capítulo apresenta o processo de integração do Mercosul. O estudo busca descrever a organização institucional do bloco pontuando as principais instâncias de decisões e o papel que desempenham na organização. Apresentamos alguns dados para demonstrar e dar visibilidade a dimensão social, que nos revela as assimetrias entre os países do Mercosul. São destacados os eventos que contribuíram para a construção da agenda social no Mercosul, identificando os acordos e documentos em matéria social, que impactaram sobre as iniciativas para a agenda social na integração.

### 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO MERCOSUL

O Mercosul não foi a primeira forma de integração regional, os países da América Latina experimentaram outras tentativas de integração. Acordos foram firmados entre os países nas décadas de 1940, 1950 e 1960. Os países da América Latina nos anos 1960 a 1980 passaram por longos períodos autoritários e ditatoriais, e fez com que não avançassem em uma integração regional, por terem preferências em regimes econômicos fechados. (CAMARGO, 2006)

Dentre as iniciativas destacamos a ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, mediante o tratado de Montevideu, em 18 de fevereiro de 1960, foi a principal expressão de esquemas de integração, possuía como membros a Argentina, Brasil, Chile, México, Peru, Paraguai e Uruguai, com o propósito de uma união aduaneira e mercado comum para o futuro. Todavia houve uma fase de estancamento do programa de liberação dos intercâmbios e falta de vontade política, e ocorreu sua substituição pela Associação Latino-Americana de Integração - ALADI. (JAEGER JUNIOR, 1999).

A ALADI entrou em funcionamento em 18 de março de 1981 por meio da assinatura do tratado de Montevideu, que substituiu e deu continuidade ao processo iniciado pela ALALC, com o objetivo de um mercado comum latino-americano, através de uma área de preferência econômica, com o propósito de liberalização total do comércio entre os onze países membros<sup>17</sup>. (JAEGER JUNIOR, 1999).

---

<sup>17</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. (JAEGER JUNIOR, 1999).

Ambas as associações, tanto a ALADI como ALALC, tinham como característica a preferência econômica, e carecia de objetivos além do econômico. Também contribuiu para o fracasso dessas associações os regimes ditatoriais no continente que se sucederam no fim das associações. (JAEGER JUNIOR, 1999).

Também teve como iniciativa o Pacto Andino mediante o Acordo de Cartagena em 28 de maio de 1979, foi o único processo integracionista da América Latina com a previsão de um mercado supranacional, o único com a existência de vários organismos com competências em matéria social. Foi à experiência tecnicamente mais bem preparada, mas também não atingiu a fase de mercado comum. (JAEGER JUNIOR, 1999)

Durante essas iniciativas de integração a relação entre Argentina e Brasil era bastante conflituosa principalmente durante o período de ditadura, a rivalidade Brasil-Argentina seguia sobre os projetos de hidroeletricidade pelo uso dos rios internacionais do Cone Sul para a geração de energia, disputas pelo controle da Bacia da Prata, e programas nucleares, entre os Estados. (CAMARGO, 2006)

Posteriormente, com avanço dos processos de redemocratização, primeiramente para a Argentina em 1983 e em seguida no Brasil em 1985, iniciou uma aproximação diplomática. No ano de 1986 ocorreu a integração Brasil e Argentina, com a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina.

No ano de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. Foi a partir desta iniciativa que ocorreram as primeiras possibilidades de integração bilateral, que posteriormente, viram ser o Mercosul. A necessidade de aproximação econômica estabeleceu um novo relacionamento entre os países, e se tentou afastar as rivalidades históricas, egoísmo e sentimento de desconfiança recíproca. Com a democracia inicia as possibilidades de uma integração bilateral. (CAMARGO, 2006)

### 2.1.1 Formação do Mercosul

O Mercosul, no ano de 1991 sucedeu a assinatura do Tratado de Assunção que constitui o Mercado Comum do Sul. O Mercosul tem como os primeiros integrantes a Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a recente incorporação da Venezuela com ingresso em 2012, possui também Estados Associados Bolívia (em processo de adesão), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o

Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do Mercosul, seja como Estados Parte, seja como Associado. (MERCOSUL, 2015)

Camargo (2006), destaca que a integração do Mercosul não foi somente como uma resposta a questões internacionais, mas também fez avançar por questões políticas que se colocaram para o Brasil e Argentina, como acordos estratégicos para pensar em um desenvolvimento conjunto.

Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) classificam o processo de integração do Mercosul em três fases, sendo elas: Primeira (1991-1997) – fase da formação, processo de construção institucional do bloco; Segunda (1998-2002) – fase da crise econômica; Terceira (a partir de 2003) – fase da retomada do processo de integração, com governos de linha esquerda nos países do bloco.

A primeira fase é compreendida pelo período de definição dos caminhos a serem seguidos pelo processo de integração, sendo eles: a opção pelo modelo intergovernamental, sendo a tomada de decisões mediante consenso, como detalhado anteriormente. A definição do Tratado de Assunção como um instrumento jurídico do Mercosul, determinando os objetivos da integração, no art. 1º, estabelece a criação de um mercado comum:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias a 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 em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados partes, de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de Harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Tratado de Assunção, 1991, art.1).

O tratado estabelece a parceria entre os países, com a finalidade de dinamizar a integração no bloco regional, como forma de acelerar seus processos de desenvolvimento econômico.

As instituições integrantes do bloco foram previstas pelo protocolo adicional ao Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994, tal documento atribui personalidade jurídica internacional para o bloco, e definiu a

estrutura orgânica institucional. Tem como objetivo dar suporte as questões políticas e as negociações do bloco, neste protocolo não contemplam instituições supranacionais. (CAMARGO, 2010)

A estrutura institucional do bloco foi definida com as seguintes instituições: a) Conselho do Mercado Comum (CMC); b) Grupo Mercado Comum (GMC); c) Comissão de Comercio do Mercosul (CCM); d) Parlamento do Mercosul; e) Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); f) Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994)

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões para garantir o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos pelo “Tratado de Assunção”. O CMC tem assumido diretamente a responsabilidade das Reuniões de Ministros<sup>18</sup> de cada um dos Estados-membros, além da participação dos presidentes de cada país membro. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1991)

O Conselho do Mercado Comum tem as seguintes funções:

- Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; - Formular políticas e promover ações necessárias à conformação do mercado comum; - Exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL, - Negociar e firmar acordos, em nome do MERCOSUL, com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais; - Manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum; - Criar reuniões de ministros e outros órgãos que estime pertinentes e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos; - Designar o Diretor da Secretaria do MERCOSUL; - Adotar decisões em matéria financeira e orçamentária; - Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1991)

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão que executa as decisões do CMC, é o principal órgão de implementação dos objetivos do Mercosul e de supervisão de seu funcionamento, examinando as questões em nível mais profundo que o Conselho, foram criados subgrupos de trabalho<sup>19</sup> para o cumprimento dessas

<sup>18</sup>Reunião de Ministros da Agricultura (RMA); Reunião de Ministros da Cultura (RMC); Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais (RMEPBC); Reunião de Ministros da Educação (RME); Reunião de Ministros da Indústria (RMIND); Reunião de Ministros do Interior (RMI); Reunião de Ministros de Justiça (RMJ); Reunião dos Ministros de Minério e Energia (RMME); Reunião de Ministros da Saúde (RMS); Reunião de Ministros do Trabalho (RMTB); Reunião de Ministros dos Transportes (RMT); Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). (MERCOSUL, 2014)

<sup>19</sup>A estrutura do Grupo Mercado Comum (GMC) é representada pelos subgrupos de trabalho: SGT-1 - Comunicações; SGT-2 - Aspectos Institucionais; SGT-3 - Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade; SGT-4 – Assuntos Financeiros; SGT-5 - Transportes; SGT-6 - Meio Ambiente; SGT-7 - Indústria; SGT-8 - Agricultura; SGT-9 - Energia e Minério; SGT-10 - Relações Trabalhistas, Emprego

funções. Tem como membros os ministérios das relações exteriores, economia e bancos centrais. (MERCOSUL/GMC/2014)

As funções do Grupo Mercado Comum:

- Velar, nos limites da sua competência pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e Acordos firmados no seu âmbito; - Propor projetos de Decisão ao Conselho e tomar as medidas necessárias ao cumprimento dessas Decisões; - Fixar programa de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum; - Criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para cumprimento de seus objetivos; - Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos, no âmbito da sua competência; - Negociar, por delegação do Conselho e com base nos mandatos específicos, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países ou organismos internacionais; - Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL; - Adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações do Conselho; - Eleger o Diretor e supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL; - Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico Social. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1991).

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão que deve assistir o GMC, e tem competência de verificar sobre o funcionamento da união alfandegária, e verificar assuntos de políticas comerciais. A comissão é composta por quatro representantes de cada país e é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. A Comissão de Comércio do Mercosul tem de atribuição:

- Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; - Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-Partes com respeito à aplicação da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum, bem como tomar as decisões na sua alçada; - Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito; - Informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações e sobre as decisões adotadas; - Propor novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira no Mercosul; - Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar a novas atividades produtivas, estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar suas atividades. (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1991)

---

e Seguridade Social; SGT-11 - Saúde; SGT-12 - inversões (mudanças); SGT-13 - Comércio Eletrônico; SGT-14 - Seguimento da Conjuntura Econômica e Comercial; Grupo de Serviços (GS); Comissão Sócio-Laboral do Mercosul (CSLM) - único órgão tripartite do Mercosul. (MERCOSUL, 2014)

O Parlamento do Mercosul, foi criado em dezembro de 2006, com sede oficial na cidade de Montevideu-Uruguai, é o órgão representativo dos Parlamntos dos Estados-Partes, e representa a legitimidade e democracia em termos de representação política, o Parlamento é o espaço para o debate, e a expressão das diferentes visões. (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008)

A representação no Parlamento do Mercosul<sup>20</sup> é a partir de representantes de cada país Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, representado pelos deputados e senadores indicados por representantes nacionais. O número de representantes por país segue os seguintes: Paraguai (30), Uruguai (63), Brasil (121), Argentina (81) e Venezuela (23), esses representantes é decorrente do número de cidadãos de cada país, respeitando a proporcionalidade. (MARIANO, 2013)

O Foro Consultivo Econômico e Social – FCES é o órgão com função consultiva e submetido ao GMC, tem como representantes os setores econômicos e sociais, sendo sindicatos e entidades da sociedade civil, é responsável pela discussão de temas vinculados ao Mercosul e pela formulação de propostas específicas. De acordo com Culpi e Pereira (2014, p. 44) “esta organização está, limitada a trinta e seis representantes dos ‘setores econômicos e sociais’, sendo que a cota estabelecida para cada Estado-membro é de nove participantes”.

A Secretaria Administrativa do Mercosul é o órgão de assessoria e apoio técnico aos outros órgão do Mercosul, como espaço de construção de uma perspectiva comum, contribui com o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração. (MERCOSUL/CMC.Nº 2/98)

Possui como atribuição as seguintes funções:

- Servir como arquivo oficial da documentação do MERCOSUL;
- Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do MERCOSUL;
- Organizar os aspectos logísticos das reuniões do CMC, do GMC e da CCM e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do MERCOSUL, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente;
- Informar regularmente os Estados-Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos decisórios do MERCOSUL;
- Registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília;
- Apresentar anualmente ao GMC a sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades. (CMC, nº 2/98)

---

<sup>20</sup> A eleição é indireta, só no Paraguai tem eleições para o Parlamento.

No Mercosul como destacado anteriormente as suas legislações não são internalizadas imediatamente pelos Estados, por manter acordo por consenso. Como sistema de solução de controvérsias no Mercosul foi institucionalizado o Protocolo de Brasília, que adquire sua forma definitiva em 2004, no âmbito do Protocolo de Olivos, Camargo (2010, p. 505) apresenta algumas características deste,

- a resolução de controvérsias continuará a ser operada por negociação e arbitragem, inexistindo uma instância judicial supranacional; - os particulares continuarão dependendo dos governos nacionais para apresentarem suas demandas; - o sistema continuará sendo provisório e poderá ser modificado quando ocorrer o processo de convergência da tarifa externa comum.

O Protocolo de Olivos criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul – TAPRM, composto por cinco árbitros, incluindo um nacional de cada Estado-parte, tem como objetivo tentar alcançar consenso sobre a matéria controvertida, mediante a implementação de uma solução positiva.

No que se refere ao funcionamento do Mercosul é possível verificar a estrutura institucional do bloco, identificando as principais instâncias de deliberação, execução, fiscalização, apoio e os espaços de participação no processo de integração regional.<sup>21</sup> Na estrutura institucional, destacamos o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) que faz parte e menção de uma dimensão social para o bloco, todavia sua criação representa um pequeno avanço nesse processo, como um espaço consultivo para o Grupo do Mercado Comum (GMC). (COSTA, 2013)

A segunda fase para Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), compreende o período de 1998 – 2002, sendo a fase da crise econômica para o Mercosul, segundo Camargo (2006), um dos pontos de maior impacto foi a crise financeira no Brasil com a decorrente desvalorização do real, em janeiro de 1999, fizeram com que os produtos brasileiros ficassem mais competitivos para a exportação, porém os produtos argentinos ficaram menos competitivos.

Nesse momento o governo brasileiro rompe sistema de câmbio com Argentina o país passa a ter sérias consequências devido a sua interdependência em relação ao Brasil. Como forma defensiva a Argentina devido a situações de desemprego e recessão, impõe medidas contra qualquer produto dos membros do Mercosul, principalmente em relação ao Brasil. Em 2001 a crise na Argentina se agrava e

---

<sup>21</sup> Para uma melhor compreensão da estrutura institucional do Mercosul colocamos em anexo o organograma do Mercosul.

como medida emergencial aumenta as tarifas acima da tarifa externa comum do Mercosul. (CAMARGO, 2006)

A situação da crise fragiliza as relações entre os Estados por tomarem medidas que não estavam previstas no acordo do Mercosul, e conseqüentemente atingiu os países menores Uruguai e Paraguai, gerando conflitos o que levou a estagnação nas negociações e fracos resultados comerciais entre os países membros. (CAMARGO, 2006)

Nesse momento se questiona a institucionalidade do Mercosul, numa situação controversa muda as regras de um jogo o que colocam em risco a direção do bloco, sem uma coordenação rígida e comprometida com o processo de integração. A ampliação e profundidade de uma relação entre os Estados dependem da qualidade institucional do sistema político regional. (CAMARGO, 2006)

A terceira fase é compreendida a partir de 2003, que Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) destacam a retomada do Mercosul com governos de linha esquerda, sendo os seguintes presidentes<sup>22</sup>: Brasil - Luís Inácio Lula da Silva; Argentina - Néstor Kirchner; Uruguai - Tabaré Vázquez. Esse período foi marcado devido a preocupações além do aspecto comercial, com a preocupações referente à melhor institucionalização do Mercosul, com a inclusão de instituições para trabalhar temas como direitos humanos, democracia e questão social.

Segundo Mallmann e Marques (2013, p. 80) no contexto do Brasil destacam sobre a posição do governo Lula, e afirmam que,

o governo brasileiro, sobretudo no segundo mandato de Lula da Silva, se dispôs a assumir alguns custos de uma agenda social ampliada de integração que, se comparada à fase inicial do bloco, avançou para além da agenda meramente trabalhista, tendo fomentado a adoção de políticas inclusivas e de acesso geral a bens públicos básicos como educação, saúde, habitação, entre outros.

Alguns autores como Camargo (2006), Vigevani, Favaron, Júnior e Correia (2008), destacam que o bloco não apresenta avanços expressivos, devido suas fragilidades institucionais, falta de regras claras, em que compromissos não são assumidos e na dificuldade de internalização das legislações, e defendem que é necessário que o Mercosul crie acordos que viabilizem um certo grau de supranacionalidade para obter um maior grau de desenvolvimento do bloco.

---

<sup>22</sup>No Paraguai no ano de 2003 estava como presidente Sr. Nicanor Duarte Frutos, do Partido Colorado, sendo uma linha conservadora.



Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008, p. 114), destacam que o modelo supranacional não é a única alternativa de integração regional,

Processo de institucionalização de integração regional não se limita a um modelo específico, e que sua restrição ao caráter supranacional ou jurídico é uma atitude eurocentrada e simplificadora. Um olhar multidimensional sobre a integração regional percebe outros critérios de institucionalização além da supranacionalidade e da legalização, ainda que estes sejam bastante relevantes, uma vez que se referem à autonomia das instituições regionais.

Para os autores Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), o Mercosul vem avançando gradativamente, e reforçam que o bloco tem mostrado capacidade de se adaptar ao contexto social seja em períodos de crises e mudanças sociais profundas, e como resposta apresentam uma variedade de instituições e temas que vão além das questões comerciais.

A dimensão social do bloco não estava presente nas primeiras discussões do Mercosul, no Tratado de Assunção somente traz o indicativo de “acelerar o processo e desenvolvimento econômico com justiça social”, a funcionalidade de bloco se baseia na dimensão comercial. No Protocolo de Ouro Preto destacamos o FCES, que se apresenta somente como natureza consultiva. O Mercosul nos últimos anos as outras dimensões (institucional, cultural, social) vêm ganhando espaço e aumentando o debate, mas é preciso avançar em direção a formação de um mercado comum apoiado em instituições comunitárias fortes para promover essa interação no bloco. (CAMARGO, 2010)

As discussões sobre as assimetrias do bloco iniciaram a partir dos anos 2000, e passaram a reconhecer as diferenças no tamanho das economias, e definir estratégias para o desenvolvimento do Mercosul, com investimento em infraestrutura e integração produtiva para a região. Nessa fase houve criação de vários órgãos, tais como o FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul e o ISM – Instituto Social do Mercosul, objetos desta dissertação, dentre outros<sup>23</sup> que compõe o processo de construção da agenda social que serão debatidos no decorrer do trabalho, todos com o escopo do projeto de integração e a inclusão efetiva dos vários setores.

---

<sup>23</sup> Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH-MERCOSUR) – 2009; Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Social do MERCOSUR (CCMASM) – 2008.

As instituições nesse processo devem ser vistas como eixo condutor do processo de integração ao sinalizar e conduzir as interações nos diversos âmbitos social, cultural e econômico. Para compreender as assimetrias no bloco no tópico a seguir será debatido sobre as principais diferenças estruturais que ilustram as diferenças presentes nos países que compõem o bloco.

## 2.2 ASSIMETRIAS ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL

O processo de integração regional tem como desafio integrar países com diferenças estruturais, econômicas, políticas e sociais, o Mercosul apresenta essa realidade de integrar países desiguais, diante disso é necessário compreender os elementos que atestam essas assimetrias<sup>24</sup>, expondo as realidades em termos de desenvolvimento, seja diferenças socioeconômicas, geográficas, culturais e situações diversas. (SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010)

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

Para Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 07) as assimetrias podem ser classificadas como sendo:

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

No estudo buscamos destacar algumas assimetrias entre países que se constituem como desafios no processo de integração regional no Mercosul. A explicação a seguir tem a pretensão de apresentar dados que fundamentam sobre as diferenças de idiomas, moeda, extensão territorial; e indicadores econômicos,

---

<sup>24</sup> O tema de assimetrias é complexo e envolve múltiplas situações, neste item vamos apresentar alguns indicadores selecionados previamente, com o intuito de apresentar algumas diferenças entre os países, com o propósito de apresentar as assimetrias existentes.

sociais, com base no Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini; e estatísticas sobre desigualdade social.

Primeiramente partimos para análise de dados estruturais como população, moeda, idioma e extensão territorial:

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

**QUADRO 1 – Características dos países membros do Mercosul**

Fonte: Sistematizado pela autora com base no Observatório de Relações Internacionais (2015)

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

No item do idioma observa-se a presença da língua portuguesa e espanhola, que de certa forma influencia no processo de integração, somente o Brasil apresenta a língua portuguesa, mas que congrega a maior população. Essa diferença já entrou em discussões no Mercosul, e ocorreu a aprovação da Lei nº 11.161 em agosto de 2005 do ensino de língua espanhola nas redes de ensino no Brasil, e da mesma forma acontece com o ensino de Língua Portuguesa nos demais países.

Quanto à questão territorial, o Brasil representa 70% da área geográfica do bloco e 71% da população, Boniolo (2004) destaca que a diferença territorial entre os países, principalmente do Brasil, trazem consequências imediatas de menores envolvimento de regiões do Norte e Nordeste o que tem maior tendência de se integrarem com demais países Peru, Colômbia e Venezuela, que são itens que influenciam também no processo de integração. Já a região Sul do Brasil tem mais interação com os países fronteiriços que se relacionam diretamente com questões comerciais, sociais etc.

Quanto ao perfil socioeconômico de cada país destacamos primeiramente sobre o PIB – Produto Interno Bruto<sup>25</sup>:

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

**QUADRO 2 – PIB Países do Mercosul**

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

A partir dos dados dos indicadores no quadro, nota-se a diferença do Brasil com os demais países do Mercosul em relação ao PIB, o que representa a maior capacidade de investimento, que destoa em relação aos demais. Uma análise a partir do PIB por si só é insuficiente, outro indicador que contribuiu é o PIB per capita o mesmo é utilizado para verificar a capacidade de recursos em relação ao tamanho da população e qualidade de vida de um país, no caso do Brasil, ao mesmo tempo, é o segundo país com menor PIB *per capita* do Mercosul, só ultrapassa, neste quesito o Paraguai. A Argentina apresenta o mais expressivo resultado, quanto ao PIB per capita, seguida de Uruguai. (SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010)

Para uma melhor análise utiliza-se do índice de pobreza nos países do Mercosul, tem os seguintes dados:

<sup>25</sup> Informações disponíveis no site Brasil GlobalNet, material elaborado pelo MRE - Ministério das Relações Exteriores, DPR - Departamento de Promoção Comercial e Investimentos e DIC - Divisão de Informação Comercial. Disponível em , [http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_teudo/id/253](http://www.mdic.gov.br/sistemas_teudo/id/253)> acesso de junho de 2014.

<b>Pessoas em situação de pobreza, e indigência, anos de 2005, 2012 e 2013 (em porcentagem)</b>									
País	Por volta 2005			2012			2013		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina <sup>a</sup>	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	--	-----	-----
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Paraguai	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Uruguai <sup>a</sup>	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela	2005	37,1	15,9	2012	25,4	7,1	2013	32,1	9,8

**QUADRO 3 - Países do Mercosul – Pessoas em situação de pobreza**

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

a- área urbana

Nos países do Mercosul houve uma redução no índice de pobreza, destacamos que o Brasil diminuiu nos anos de 2012 e 2013 em 0.6 pontos percentuais sendo um fenômeno considerável, seguido o Uruguai com redução de 0.4, e o Paraguai reduziu em 8,9 no período de 2011 à 2013. Já na Venezuela houve um aumento da situação da pobreza no ano de 2013 em 6,7 pontos percentuais em consideração ao ano de 2012 que havia uma redução.

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

Outros indicadores que contribuem para uma análise dos países do Mercosul referente as diferenças de distribuição de renda é o IDH e Índice de Gini, que segue:

País	IDH	Índice de Gini <sup>26</sup>	Ranking IDH
Brasil	0,744	0,49	79º
Argentina	0.808	0,41	49º
Paraguai	0,676	0.47	111º
Uruguai	0.790	0,38	50º
Venezuela	0,764	0,39	67º

**QUADRO 4 – IDH e índice de Gini**

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

<sup>26</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (PNUD, 2014)

Os dados do IDH os países com melhores índices são a Argentina e Uruguai, assim como o PIB per capita, e o menor desenvolvimento é do Paraguai que possui o menor PIB, o menor PIB per capita, e menor IDH, o maior índice de pobreza. Quando ao índice de Gini o Brasil é o país mais desigual dentro do Mercosul seguido do Paraguai. O Paraguai apresenta os piores indicadores sociais seguido de um baixo nível de desenvolvimento econômico.

Izerrougene (2009, p. 101) destaca sobre a pobreza no Brasil e no Paraguai principalmente sobre a concentração de renda,

No Brasil e no Paraguai, as causas da pobreza extrema são antes de caráter estrutural e histórico, sendo o reflexo da grande concentração da riqueza nessas sociedades, daí a importância de medidas emergenciais de assistência pública. No Paraguai, os 20% da população constituída pelos mais ricos detêm cerca de 60% do PIB, enquanto que os 20% mais pobres têm apenas 3% do rendimento nacional. No Brasil, onde se observa a segunda pior distribuição de renda do mundo de acordo com o índice de Gini(4), a concentração das riquezas nos últimos 20 anos aumentou.

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 07), ressaltam sobre as assimetrias existentes nas regiões subnacionais do Mercosul também são grandes, sendo que “o PIB *per capita* do Nordeste brasileiro inferior é aquele do Paraguai. Da mesma forma, 16 estados do Norte e Nordeste do Brasil e três estados argentinos apresentam IDHs menores que o Paraguai”. Arbache (2004, p. 17) reforça que as assimetrias entre os países podem ser um desafio e destaca,

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

Camargo (2006, p. 68) reforça os desafios de integrar os países do Mercosul quando afirma que a “exigência de uma grande competitividade entre os mercados torna-se ainda mais pesado devido as assimetrias e as desigualdade dentro e entre os Estados e sociedades da região, gerando desconfianças e conflitos em seu relacionamento”.

Os dados nos revelam que a questão de assimetrias no bloco partem desde diferenças econômicas, de desenvolvimento humano com desigualdades sociais presentes. Segundo a Cepal (2014) a distribuição de renda nos países da América

Latina é considerada uma das mais desiguais no mundo, diante disso é necessário pensar em ações para promover a formulação de projetos para a dimensão social no bloco.

O processo de integração não deve se limitar a questões comerciais e para o exercício da democracia, é fundamental garantir e acessar os direitos sociais, que devem atender a todos os cidadãos seja eles de uma nação ou de um processo de integração regional. Os direitos sociais são garantidos por meio de políticas públicas voltadas à proteção das condições de vida dos cidadãos.

Como afirma Costa (2006, p.23)

A integração regional não pode limitar-se às questões comerciais sob pena de afetar a legitimidade das decisões dos governos e suscitar críticas e resistências sociais. O conceito de democracia passou a incluir os direitos sociais, o que exige uma atuação do Estado através de políticas públicas voltadas para melhoria das condições de vida da população trabalhadora.

Para avançar em uma integração regional é preciso ter o enfoque além do comercial e econômico e voltar seu olhar para o contexto social, Costa (2006, p.33), ressalta que a agenda social é uma proposta de articular as políticas sociais no Mercosul e faz parte do processo de legitimação política do bloco. Draibe (2007, p. 178) destaca que o Mercosul Social criou objetivos para a sua institucionalidade e afirma,

Para sua viabilização institucional, concebida como condição prévia da ainda indefinida Agenda Social, propôs-se a elaboração de uma *Agenda Institucional do MERCOSUL*, visando aos seguintes objetivos: (i) explicitar a visão e os objetivos gerais e específicos do MERCOSUL Social, no contexto do processo de integração regional; (ii) estabelecer o marco no qual se desenvolverá o Programa de Fortalecimento do MERCOSUL Social. Afirmava-se ao mesmo tempo a necessidade de criação de um Fundo MERCOSUL Social.

Para Draibe (2007, p. 180), o desafio institucional é enorme, pois “supõe instituições supranacionais fortes e ao mesmo tempo construtivas”, sendo que pensar em instituições na integração é pensar um eixo condutor nas deliberações e ações na área social. Nesse contexto, é necessário fazer questionamentos sobre essa proposta de articulação da agenda social. Ver-se-á no tópico seguinte os principais avanços e iniciativas de uma agenda social para o Mercosul.

## 2.3 AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL

Pensar em uma agenda social é observar as iniciativas que colaboraram para o desenvolvimento dos temas sociais no bloco, que são identificados na construção do processo institucional do Mercosul, diante disso para a pesquisa é necessário resgatar as ações que vêm ocorrendo desde a criação do Mercosul com a finalidade na área social. Serão destacados neste item alguns pactos, normativas, leis entre outros documentos que firmados desde a criação do Mercosul.<sup>27</sup>

De acordo com Almeida (2008, p. 47) “os estudos dos movimentos integracionistas atuais abarcam dois âmbitos: de um lado a integração econômica (a dimensão econômica), e de outro o envolvimento social dos cidadãos e das comunidades envolvidas (a dimensão social)”. Podemos destacar que o Mercosul não nasceu de uma integração baseada em uma agenda social, mas sim baseado em uma pauta de discussões as questões comerciais, desconhecendo as questões sociais como afirma Behring (2004, p. 186).

Segundo o Instituto Social do Mercosul<sup>28</sup> a construção da agenda social para o Mercosul se baseou em discussões sobre a Declaração do Milênio, uma reunião em setembro de 2000 com a presença de líderes de 189 países, que estabeleceram algumas metas para serem cumpridas, o pacto foi durante a Cúpula do Milênio promovida pela Organização das Nações Unidas em Nova York.

Desta discussão foi construído o documento denominado Declaração do Milênio, ficando acordados oito objetivos, conhecido como: “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – (ODM)”, com ações de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente<sup>29</sup>.

Segundo a CEPAL (2005, p. 01) esse documento tem como base “Establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la

---

<sup>27</sup> Vale ressaltar que se trata de um breve resgate destas iniciativas, ou seja, não serão aprofundadas as discussões.

<sup>28</sup> Informações site oficial ISM disponível em < <http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>> acesso em janeiro de 2015

<sup>29</sup> Informações em “Objetivos do desenvolvimento do Milênio - RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO – 2004”.



responsabilidad común”<sup>30</sup>. Esse documento serviu para pensar a dimensão social para o Mercosul, tendo como propósito elaborar estratégias de atuação no bloco,

Assumir a Dimensão Social da integração baseada no desenvolvimento econômico de distribuição equitativa, tendente a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhece ao indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Deste jeito, a Dimensão Social da integração regional configura-se como um espaço inclusivo que fortalece os direitos cidadãos e a democracia<sup>31</sup>.

A CEPAL (2005, p. 02), destaca que para atingir os objetivos do milênio é necessário ter acesso as condições básicas de sobrevivência com acesso igualitário, e destaca que,

A chave para atingir os Objetivos nos países de baixa renda é garantir que cada pessoa tenha os meios essenciais para uma vida produtiva. Na economia global de hoje, estes meios incluem capital humano adequado, acesso a infraestrutura essencial e direitos políticos, sociais e econômicos básicos. No processo de crescimento econômico, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio desempenham dois papéis. Primeiramente, os Objetivos são “fins em si mesmos”, no sentido de que a redução da fome, melhoria da saúde e da educação e acesso a água segura e saneamento são objetivos diretos da sociedade. Em segundo lugar, os Objetivos são também insumos para o crescimento econômico e o desenvolvimento adicional. Quando apropriadamente providos de capital humano, infraestrutura e direitos humanos básicos numa economia baseada em mercado, mulheres e homens podem conseguir emprego produtivo e decente através de iniciativa pessoal. Quando a infraestrutura, a saúde e a educação são disponibilizadas amplamente, os países pobres podem integrar a divisão de trabalho global de maneira que promovam o crescimento econômico, melhorem o padrão de vida e aumentem a sofisticação tecnológica.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são divididos em oito prioridades sendo: 1- Acabar com a fome e a miséria; 2 - Educação Básica de qualidade para todos; 3 - Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4- Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7 - Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. (CEPAL, 2005)

Os Objetivos do Milênio têm como proposta a redução da desigualdade e propõe ações em áreas prioritárias. Foi diante deste acordo que os Ministros e

---

<sup>30</sup> Estabelecer os fundamentos de uma agenda de desenvolvimento baseada em valores que enriqueçam profundamente as relações internacionais para o século XXI: Liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito a natureza e a responsabilidade comum. (CEPAL, 2005, p. 01, Tradução Nossa)

<sup>31</sup> Informações site oficial ISM disponível em < <http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>> acesso em janeiro de 2015

Autoridades do Mercosul, fundamentaram seus conceitos para a dimensão social no Mercosul sendo eles:

a) Centralidade da dimensão social na integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral. b) O indissociável do social e o econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas sociais regionais. c) A reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção prioritário das políticas sociais na região. d) A centralidade do papel do Estado. e) A proteção e promoção social desde uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social. f) A participação de uma sociedade civil fortalecida organizacionalmente.<sup>32</sup>

Primeiramente para pensar em processo de fortalecimento institucional é fundamental definir objetivos que se pretende alcançar e os procedimentos para continuar avançando, o tema social no Mercosul foi pensado de modo preliminar com os Objetivos do Milênio, na busca do progresso econômico e social no alcance de uma melhoria constante nas condições de vida das pessoas. Com essas iniciativas é que se ampliou a institucionalização e a estrutura burocrática dentro do Mercosul.

Para isso também apresentamos algumas iniciativas que compõem o processo de construção de uma agenda social para o Mercosul, no estudo fazemos alguns comentários sobre os eventos, destacamos:

---

<sup>32</sup> Informações site oficial ISM disponível em < <http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>> acesso em janeiro de 2015

### Institucionalização da agenda social no Mercosul

Ano	Principais conquistas relacionada à área social no Mercosul
1991	Mercosul Educacional
1993	Carta Social do Mercosul
1996	SGT 10/ Trabalho e SGT11 – Saúde
1996	Foro Consultivo Econômico e Social – FCES
1997	Acordo Multilateral de Seguridade Social
1998	Declaração Sócio-laboral do Mercosul
2000	Institucionalização da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
2000	Cúpula Social do Mercosul
2004	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM
2005	Iniciativa Somos Mercosul
2006	Parlamento do Mercosul
2007	Instituto Social do Mercosul – ISM
2011	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul – PEAS

#### QUADRO 5 – Instituições sociais do Mercosul

Fonte: Adaptado de Izerrougene (2009)

Para que a integração regional do Mercosul se desenvolva de forma exitosa, é preciso contar com um sistema institucional que contribua com os objetivos do Tratado de Assunção, para que seu objetivo seja atingido, tais como: a livre circulação de trabalho, o desenvolvimento de um mercado comum e a melhoria na condição de vida das pessoas integrantes no bloco.

Dentre os avanços institucionais na área social destacamos o Mercosul Educacional concebido em dezembro de 1991 com o Protocolo de Intenções firmado pelos Ministros da Educação, com a criação do Setor Educacional do Mercosul (SEM). O SEM tem como objetivo “formar um espaço educacional comum, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos”. (SEM, 2005)

O SEM é órgão responsável pela definição das políticas a serem implementadas na área educacional para apoiar o processo de integração regional, com um plano estratégico da criação de três comissões regionais coordenadoras da área, por nível de ensino (Educação Básica, Educação Tecnológica e Educação Superior).(SEM, 2005)

Goin (2008, p.12), destaca sobre a iniciativa do SEM e sua influência no processo de integração regional quando menciona,

Esta tendência educacional tem suas primeiras demarcações registradas na I Reunião de Ministros de Educação em 1991, quando a educação é definida como elemento dinamizador que possibilita acelerar os processos de desenvolvimento econômico e consolidar o caminho da integração regional, por meio da melhoria dos seus níveis de ensino. Neste sentido, educação e desenvolvimento econômico parecem estar intrinsecamente vinculados, pois a melhoria dos fatores de produção, a geração de riqueza e a integração regional têm vínculo direto com a formação educacional das pessoas.

O Plano de atuação do SEM para os anos de 2011-2015 se articula em torno de cinco eixos: a) contribuir para integração regional por meio de acordos e de execução de políticas educacionais que promovam a cidadania regional e uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; b) promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; c) promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais; d) implantar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, docentes, investigadores, gestores, diretores e profissionais da educação; e) negociar políticas que articulem a educação e o processo de integração. (ANDRES, 2010)

O SEM também tem como proposta a harmonização e a coordenação das políticas educacionais do bloco. Possui como ações já realizadas, o ensino obrigatório dos idiomas de espanhol e português<sup>33</sup>, no ensino superior foi firmado entre os estados partes do Mercosul o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades acadêmicas nos Estados partes do Mercosul” internalizada pelo Brasil mediante Decreto nº 5.518 de agosto de 2005, o que possibilita o reconhecimento de diplomas universitários, a mobilidade de alunos no Mercosul. (ANDRES, 2010)

Também foi aprovado pelo setor educacional a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana pelo projeto de Lei 2878/08 no Brasil, que dispõe sobre a criação da – UNILA, que evidencia o mérito educativo e cultural da futura Universidade com vocação à integração da América Latina, através do conhecimento.

---

<sup>33</sup> Mediante lei nº 11.161/05 de 05 de agosto de 2005, em que as escolas têm de adaptar seus currículos com ensino espanhol no Brasil nas escolas públicas e privadas.

O SEM tem alguns projetos na área da educação superior que destacamos:

1. Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA): O Mecanismo Experimental de Credenciamento para cursos de graduação do Setor Educacional do Mercosul destinou-se a promover o conhecimento mútuo e estimular a melhoria da qualidade da educação superior (graduação), implementado entre 2003 e 2006. Participaram do MEXA instituições de ensino superior da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Como teve caráter experimental, foi aplicado a alguns poucos cursos das áreas de agronomia, engenharia e medicina, tendo o intuito de promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária nos países participantes; 2. Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA): O MARCA é a primeira iniciativa de mobilidade organizada pelo Setor Educacional do Mercosul. O Programa objetiva promover o intercâmbio de alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de educação superior. A primeira etapa do MARCA promove a mobilidade de alunos entre cursos de Agronomia no segundo semestre de 2006. (SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL, 2005, p. 12).

Nesse sentido, a missão do SEM é promover um espaço comum na educação com ações que articulem esse setor em meio à integração regional, com ações por meio de políticas educacionais, com cooperação, intercâmbio, mobilidade e formação visando o aperfeiçoamento dos sistemas educacionais. A relação existente entre instituições e integração regional é para ter legitimidade e contribuir com os objetivos da integração. (SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL, 2005)

No ano de 1993 o documento Carta Social para o Mercosul, foi uma iniciativa das Centrais Sindicais<sup>34</sup>. A Carta declarava a necessidade de zelar pelo princípio da democracia política, o respeito aos direitos civis e políticos do homem, também fazia menção à necessidade de criação de políticas sociais no bloco para garantir níveis de proteção social. (TRAPP, 2010)

As centrais sindicais tinham conhecimento de que as ações do Mercosul eram irreversíveis e que trariam consigo vários impactos sobre os países envolvidos, concluindo que não poderiam ficar fora do debate e das ações, pois isso afetaria diretamente uma competitividade em relação aos demais países e desse respondia através de “cortes de custos trabalhistas”. (CEDEC 1996, p. 21)

Pensar em integração regional e instituições, antes de qualquer coisa é pensar em participação da sociedade civil, processo que contribuir para a relação entre os atores e permitem o desenvolvimento econômico.

---

<sup>34</sup> Sendo elas representadas por: Confederação Geral do Trabalho (CGT) representado pela Argentina; Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical (FS), representados pelo o Brasil; Central Única dos Trabalhadores (CUT), representação do Paraguai e, Plenário Intersindical de Trabalhadores (PIT/CNT) do Uruguai. (TRAPP, 2010)

Outro processo de intensificação institucional na esfera social no Mercosul foi no ano de 1995<sup>35</sup> o Grupo Mercado Comum instituiu, por meio da Resolução nº 20/1995, a criação dos Subgrupos de Trabalho (SGT)<sup>36</sup> para dar seguimento ao processo de integração regional, dos quais, estavam voltados para a proteção social do trabalhador: SGT 10 – Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social. O Subgrupo de Trabalho 10 do Mercosul - SGT 10 - Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, tem como objetivo discutir e elaborar as melhores condições de trabalho no âmbito do Mercosul.

Concomitante a isso a partir de 1995, houve pressão das centrais sindicais e movimentos populares<sup>37</sup>, no sentido de se cobrar mais ações do SGT 10, o que ocasionou em um evento denominado Dia Internacional de Luta pelos Direitos dos Trabalhadores do MERCOSUL<sup>38</sup> onde se publicou manifesto da classe trabalhadora analisando o contexto e a inércia dos Estados. (FILHO, 2009, p. 27-28)

O Mercosul a partir do SGT 10 em resposta às reivindicações, mas também se pautando por criar condições para impulsionar a livre circulação de trabalhadores, submeteu a aprovação, em 1997, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e pela Declaração Sociolaboral (1998).

Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul: Prevê integração de sistemas previdenciários (velhice, idade avançada, invalidez e morte) e de saúde aos trabalhadores migrantes do bloco, bem como a seus familiares ou assemelhados. Traz ainda, a previsão de totalização, isto é, a possibilidade de se aproveitar, para fins de gozo de alguns benefícios previdenciários, o tempo de contribuição em um país, no outro.<sup>39</sup> (MERCOSUL, 1997)

---

<sup>35</sup>A integração regional abre espaço para a circulação de trabalhadores entre os países do bloco que, dessa forma coloca-se aos Estados a disciplina de regras da livre circulação de trabalhadores, bem como criar mecanismos para a garantia de direitos sociais, principalmente aqueles que variam de um Estado para o outro. (COSTA, 2009)

<sup>36</sup> Os Subgrupos de Trabalho são: Comunicações (SGT 1); Aspectos Institucionais (SGT 2); Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (SGT 3); Assuntos Financeiros (SGT 4); Transportes (SGT 5); Meio Ambiente (SGT 6); Indústria (SGT 7); Agricultura (SGT 8); Energia e mineração (SGT 9); Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT 10); Saúde (SGT 11); Investimentos (SGT 12); Comércio Eletrônico (SGT 13) e; Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial (SGT 14). (MERCOSUL, 1995)

<sup>37</sup> Com respaldo em normativas editadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS).

<sup>38</sup> Evento no Brasil, Ceará, em 17 de dezembro de 1996.

<sup>39</sup> Sobre o assunto destacamos as pesquisas realizadas por Vania Massambani com o tema: “A proteção previdenciária prevista no acordo multilateral de seguridade social no Mercosul”, e de Guilherme Soares Schulz de Carvalho com o tema: “Os Desafios da Previdência Social no Mercosul: O Acordo Multilateral de Seguridade Social” pelo Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - UEPG

Acordo Multilateral é considerado o marco da proteção social em todo o Mercosul, pois fora o primeiro documento que conferiu direitos sociais aos indivíduos do bloco. Também se pode destacar que muito embora o documento tenha sido aprovado em 1997, ele só entra em vigor em 2005, oito anos depois, após o depósito da via assinada pelo chefe de Estado paraguaio, desse modo é que podemos verificar a fragilidade em negociar com os estados em uma integração intergovernamental, sendo o que prevalece é o consenso dos Estados.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul, datada de 18 de junho de 1998<sup>40</sup>, assina o compromisso dos Estados Partes com as “declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da humanidade”, sendo uma carta com princípios e direitos mínimos para proteção do trabalhador em quaisquer dos países desse bloco regional, no que exigirá que os países membros tenham que revisar e harmonizar legislações.

Outro subgrupo de trabalho que merece destaque é o SGT nº 11 da área da saúde, que partiu de iniciativas das reuniões de Ministros de Saúde (RMS) em 1996, com o objetivo de coordenação de políticas sanitárias e construção de programas conjuntos, com discussões desde o ano de 1995. A criação desse Subgrupo de Trabalho da Saúde possui três comissões: Vigilância em Saúde, Produtos para a Saúde e Serviços de Atenção a Saúde. De acordo com a resolução GMC nº 151/96 tem os seguintes objetivos:

Harmonizar as legislações dos Estados Partes referentes aos bens, serviços, matérias-primas e produtos da área da Saúde, os critérios para a vigilância epidemiológica e controle sanitário com a finalidade de promover e proteger a saúde e a vida das pessoas e eliminar os obstáculos ao comércio regional, contribuindo dessa maneira ao processo de integração.

Gomes (2008, p. 04), destaca que a principal dificuldade para integração do setor saúde no Mercosul refere-se às diferenças “quanto à organização dos seus sistemas de saúde, ao financiamento do setor e seus indicadores de saúde”.

Almeida (2008, p. 56) destaca que a partir de 1997 que foi realizada uma série de acordos entre os Ministros da Saúde, com algumas ações sendo elas: “Política de Medicamentos para o Mercosul; Vigilância e Controle de Enfermidades Transmissíveis (dengue, doença de chagas, cólera, febre amarela, sarampo e

---

<sup>40</sup> Sobre o tema citamos o trabalho de Silvia Hass Amaral com o tema “Terceirização, a responsabilidade do empregador e os direitos do trabalhador: o Brasil no contexto regional do Mercosul”, pelo Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG.

Síndrome Respiratória Aguda Grave - SARS); criação de um sistema de informações e comunicação em saúde, controle do tabaco; HIV/AIDS, saúde sexual e reprodutiva, saúde e desenvolvimento, revisão do Código Sanitário Internacional, e outros.

Dando continuidade nas ações no ano de 1999 assinaram-se acordos voltados ao combate da dengue, cólera, sarampo e carência de micronutrientes. No ano de 2000 foi definida uma política de medicamentos, com a criação de um banco de preços no âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile. (ALMEIDA, 2008)

Com o intuito de intensificar as ações na área social no ano de 2000 foi um marco a assinatura da Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social, segundo Ranzan (2011, p.29) as autoridades destacaram a necessidade de efetivar políticas sociais,

convencidos de que o desenvolvimento econômico e a plena integração regional só poderiam ser alcançados em um marco de justiça e equidade social, e tinham como objetivo fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio dos problemas sociais mais agudos que os afetam e a definição dos temas ou áreas aonde seja viável uma ação coordenada ou complementar tendente a sua solução

A carta proporcionou o caminho para a institucionalização da Reunião das Autoridades e Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Social em cada país (RMADS).

A reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), iniciou no ano de 2000, tendo em vista a necessidade de trabalhar os temas sociais. A RMADS<sup>41</sup> tem a função de orientar ações voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Parte, tem como proposta gerar espaços de debate, na busca de consensos e definição de estratégias para a problemática social.

A partir da RMADS que se iniciam as discussões e pautas estratégias seguindo os objetivos do Desenvolvimento do Milênio para a construção de ações conjuntas para o Mercosul Social. Com a RMADS é que surgiu a necessidade de consolidar a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007 como instrumento técnico-político que apoiasse as ações e propósitos da RMADS; e a construção do PEAS - Plano Estratégico de Ação Social em 2011.

---

<sup>41</sup> Informação disponível site oficial do Instituto Social do Mercosul, disponível em < <http://ismercotur.org/pt-br/mercosul-social/>>, acesso em junho de 2014.



O Plano estratégico de Ação Social (PEAS), foi aprovado na Cúpula de Assunção realizada em junho de 2011, por meio da Decisão CMC Nº 12/11 “é um instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a Dimensão Social do Mercosul” (PEAS, p. 36), o PEAS conta com dez eixos fundamentais e compõe-se de vinte e seis diretrizes estratégicas para a região, que passam a ser desenvolvidos sob o formato de projetos sociais regionais. (PEAS, 2012)

### Plano estratégico de Ação Social – PEAS

Eixos	Diretrizes
1. Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais	<p><b>Diretriz 1</b> - Garantir a segurança alimentar e nutricional.</p> <p><b>Diretriz 2</b> - Promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia.</p>
2. Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero	<p><b>Diretriz 3</b> - Assegurar os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, sem discriminação por motivo de gênero, idade, raça, etnia, orientação sexual, religião, opinião, origem nacional ou social, condição econômica, pessoas com deficiência ou qualquer outra condição.</p> <p><b>Diretriz 4</b> - Garantir que a livre circulação no MERCOSUL seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos.</p> <p><b>Diretriz 5</b> - Fortalecer a assistência humanitária.</p> <p><b>Diretriz 6</b> - Ampliar a participação das mulheres nos cargos de liderança e decisão no âmbito das entidades representativas.</p>
3. Universalizar a Saúde Pública	<p><b>Diretriz 7</b> - Assegurar o acesso a serviços públicos de saúde integrais, de qualidade e humanizados, como um direito básico.</p> <p><b>Diretriz 8</b> - Ampliar a capacidade nacional e regional em matéria de pesquisa e desenvolvimento no campo da saúde.</p> <p><b>Diretriz 9</b> - Reduzir a morbidade e mortalidade feminina nos Estados Partes, especialmente por causas evitáveis, em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.</p>
4. Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo	<p><b>Diretriz 10</b> - Acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.</p> <p><b>Diretriz 11</b> - Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.</p> <p><b>Diretriz 12</b> - Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para o melhoramento dos sistemas educativos.</p> <p><b>Diretriz 13</b> - Impulsionar e fortalecer os programas de mobilidades de estudantes, estagiários, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais.</p>
5. Valorizar e promover a diversidade cultural	<p><b>Diretriz 14</b> - Promover a consciência de uma identidade cultural regional, valorizando e difundindo a diversidade cultural dos países do MERCOSUL e de suas culturas regionais.</p> <p><b>Diretriz 15</b> - Ampliar o acesso aos bens e serviços culturais da região e dinamizar suas indústrias culturais, favorecendo os processos de inclusão social e geração de emprego e renda.</p>
6. Garantir a inclusão produtiva	<p><b>Diretriz 16</b> - Fomentar a integração produtiva, particularmente em regiões de fronteira, com vistas a beneficiar áreas de menor desenvolvimento e segmentos vulneráveis da população.</p> <p><b>Diretriz 17</b> - Promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias</p>

	empresas, de cooperativas, de agricultura familiar e economia solidária, a integração de redes produtivas, incentivando a complementaridade produtiva no contexto da economia regional. <b>Diretriz 18</b> - Incorporar a perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas laborais.
7. Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários	<b>Diretriz 19</b> - Promover a geração de emprego produtivo e trabalho decente na formulação de programas de integração produtiva no MERCOSUL. <b>Diretriz 20</b> - Fortalecer o Diálogo Social e a Negociação Coletiva. <b>Diretriz 21</b> - Consolidar o sistema multilateral de previdência social.
8. Promover a Sustentabilidade Ambiental	<b>Diretriz 22</b> - Consolidar a temática ambiental como eixo transversal das políticas públicas. <b>Diretriz 23</b> - Promover mudanças em direção a padrões mais sustentáveis de produção e consumo.
9. Assegurar o Diálogo Social	<b>Diretriz 24</b> - Promover o diálogo entre as organizações sociais e órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas sociais.
10. Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais	<b>Diretriz 25</b> - Garantir que os projetos prioritários disponham de mecanismos regionais e nacionais de financiamento adequado. <b>Diretriz 26</b> - Fortalecer o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) como órgão de apoio técnico à execução do PEAS.

#### **Quadro 6 – Objetivos do PEAS**

Fonte: Instituto Social do Mercosul (2015) PEAS (2012)

O PEAS representa uma iniciativa para a dimensão social do Mercosul sendo um guia das ações entre os Estados-parte para políticas públicas para a região em orientar os trabalhos na área de desenvolvimento social.

Também um importante avanço sobre a dimensão social no Mercosul a criação das Cúpulas Sociais sendo um espaço importante no diálogo entre governo e sociedade civil. Os eventos das cúpulas são regulares e acontecem semestralmente, contam com a participação de vários setores da sociedade dentre eles citamos: organizações da agricultura familiar, cooperativas, economia solidária, pequenos e médios empresários, mulheres, juventude, direitos humanos, negros, estudantes, deficientes físicos, minorias sexuais, entre outros. As cúpulas sociais<sup>42</sup> representam um avanço importante para a construção da agenda social, e espaços de decisão mais transparentes e participativos no Bloco. (ALMEIDA, 2008)

Destacamos também a iniciativa “Somos Mercosul” que foi criada em 2005 pela presidência Pro Tempore do Uruguai, tem por objetivo uma plataforma para a

<sup>42</sup>Desde 2006, 15 edições da Cúpula Social foram realizadas: Córdoba e Brasília (2006); Assunção e Montevidéu (2007); Tucumã e Salvador (2008); Assunção e Montevidéu (2009); Isla del Cerrito e Foz do Iguaçu (2010); Assunção e Montevidéu (2011); Mendoza e Brasília (2012); e Montevidéu (2013). Milhares de participantes, de centenas de organizações sociais e movimentos populares dos Estados Partes e Associados, se incorporaram a esta experiência inovadora de participação social. (ALMEIDA, 2008)

sociedade civil e atores sociais para discutir sobre a integração regional e seu processo, um espaço de comunicação direta com os governos. (ALMEIDA, 2008)

Desse modo o Mercosul passa a assumir um caminho de institucionalização com a criação de novos espaços para discutir diferentes temas na área social, por meio destas diferentes instâncias se amplia a pauta de integração. Martins e Silva (2011, p. 65) destacam essas iniciativas como um avanço,

Essa nova institucionalidade tem possibilitado o envolvimento da sociedade e dos setores afetados na implementação de políticas públicas de integração social. O Mercosul possui hoje ações positivas em diferentes áreas sociais, com resultados tangíveis que beneficiam milhares de cidadãos, em áreas tão distintas, como a contagem do tempo de serviço em qualquer um dos Estados Partes para efeito de aposentadoria, o atendimento médico em cidades de fronteira, a harmonização de currículos do ensino superior e a promoção de ações conjuntas para o enfrentamento da violência contra a mulher.

A criação dessas diversas instâncias garantem mecanismos institucionais para manter o desenvolvimento social, feito esse levantamento das principais instituições sociais que compõe a agenda social no Mercosul, a seguir será tratado sobre a institucionalização do FOCEM e o ISM, a análise compreende a estrutura institucional destas instâncias, no estudo não pretendemos avaliar o impacto que essas duas instituições possuem nas realidades dos países, mas buscaremos verificar quais ações vêm sendo desenvolvidas, formas de financiamento e sua organização normativa, apresentando os desafios e as possibilidades para a agenda social no Mercosul.

### **CAPÍTULO III – INSTITUIÇÕES SOCIAIS DO MERCOSUL**

O objetivo deste capítulo é apresentar o processo de construção e funcionamento das instituições Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM e o Instituto Social do Mercosul – ISM, por meio de pesquisa documental de decretos, tratados, atas e demais documentos. Pensar em instituição é pensar na existência de mecanismos legais, normas, valores, necessidade e estruturas e organizações que estruturam o serviço, de forma eficaz e critérios claros, bem como na criação de mecanismos de repasse financeiro, como forma de organizar os financiamentos dos projetos.

No estudo é identificada especialmente a Institucionalização Normativa: para compreender os objetivos, procedimentos, protocolos e organização das instituições Focem e ISM. Em seguida será identificado o eixo Financiamento: para verificar a utilização de recursos, formas de participação dos Estados e o uso dos recursos. Por último será analisado a Gestão dos Projetos: para identificar as ações já realizadas em matéria social.

Como a pesquisa é de caráter exploratório, serão utilizadas as entrevistas como fonte de dados para compreender o funcionamento das instituições com base nos itens destacados acima. Por fim serão identificados os limites e as possibilidades das instituições estudadas com vistas a entender os momentos vividos ao longo desses anos para a agenda social no Mercosul.

#### **3.1 FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)**

Com o estudo sobre as assimetrias nos países do Mercosul nota-se que o Focem surge também de uma “necessidade” do bloco em pensar ações conjuntas para superar desigualdades na região, com o propósito de aprofundar o processo de integração. Diante disso novas instituições passam a ser debatidas e institucionalizadas de forma gradativa, e favorece a expansão de funções em matéria social ao conferir atribuições a instituições com diálogo social.

A construção do Focem implicou em pensar em mecanismos legais, estruturas burocráticas – administrativas institucionais para operar seus objetivos. O Focem tem a função de promover ações que reduzam as assimetrias nos países

membros do bloco, com o incentivo à competitividade e estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco regional do Mercosul. (CMC, Nº 18/05).

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

### 3.1.1 Institucionalizações Normativas do Focem

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

Antecedendo essa decisão do CMC nº 45/04, a primeira aproximação sobre o tema da superação das assimetrias do bloco foi à decisão nº 26/03, nesta deliberação tinha como proposta de discutir sobre o “Programa de trabalho do Mercosul 2004-2006”. (MERCOSUL, 2014)

Nesta decisão<sup>43</sup> com o programa de trabalho do biênio de 2004 – 2006 possuíam quatro pontos principais sendo eles: 1 – Mercosul Econômico: Comercial; 2 - Mercosul Social; 3 - Mercosul Institucional; 4 – Nova Agenda da Integração. (CMC, 2014)

No item 1 – Mercosul Econômico: Comercial, no sub item número 1.6 já estava previsto para discussão a criação de um fundo específico voltado à questão estrutural dos países no Mercosul “1.6 - Fundos Estruturais: Promover no decorrer do ano de 2004 os estudos para o estabelecimento, no Mercosul, de fundos estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas”, o CMC passa a assumir o compromisso de estudar a possibilidade de criação de um fundo, a partir desta decisão no ano de 2003. (CMC, 2014)

Em seguida a discussão sobre a criação desde fundo veio a partir da decisão nº 19/04 também do CMC, que possuía como pauta a “Convergência Estrutural no

---

<sup>43</sup> Decisão 26/03 disponível em < <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>> acesso em 03 de junho de 2014.

Mercosul e financiamento do processo de integração”, nesta decisão no seu artigo 1º previa a necessidade da criação de uma comissão com técnicos para iniciar estudos sobre a criação desde fundo, desse modo foi proposto a criação de um grupo, sendo conhecido como o “grupo de alto nível”, esse grupo deveria ser composto por pessoas indicadas pelos “Ministros das Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes”, tinham como responsabilidade identificar sobre:

a) identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos Estados Partes em particular das economias menores e a convergência estrutural no Mercosul, b) propor fórmulas de financiamento para a implementação das iniciativas e programas mencionados, assim como para o funcionamento e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. MERCOSUL. (Decisão do CMC nº 19/04)

Essas foram às primeiras aproximações para o processo de consolidação da institucionalidade do Focem, a principal que estabeleceu o Focem foi a decisão nº 45/04. No ano de 2005 em Assunção o CMC propôs a decisão nº 18/05 sobre a “Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul” tal documento deu as coordenadas sobre o uso do fundo e as ações do Focem e definiu a atuação em duas situações para “economias menores como nas regiões menos desenvolvidas”.

A decisão traz em seu conteúdo seis itens sobre o funcionamento do Focem, primeiramente traz nos artigos do 1º ao 3º os objetivos do Focem, e detalha que os principais projetos a serem financiados devem respeitar quatro programas sendo eles:

### Objetivos do FOCEM

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

#### Quadro 7 – Programas do FOCEM

Fonte: Decisão nº 18/05

O Focem inclui preocupações para o desenvolvimento do comércio e o incentivo aos demais países sendo uma integração física e produtiva, o programa de coesão social no Focem está em sintonia em pensar na agenda social. Cada programa atende uma demanda específica e com seu objetivo específico de financiamento, e segue a descrição de cada programa no quadro a seguir:

**Descrição das ações: Projetos do FOCEM**

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

**Quadro 8 – Descrição dos projetos – FOCEM**

Fonte: Manual do FOCEM (2015)

Podemos observar que os projetos do Focem devem beneficiar: infraestrutura física, estrutura produtiva, índices sociais dos Estados-partes e fortalecimento institucional do bloco. (SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES, 2010)



### 3.1.2 Financiamento e acordos do Focem

O financiamento do Focem ocorre de acordo com normas que garantem a organização do sistema. O orçamento para operar os projetos do Focem é de contribuições não reembolsáveis, com o valor total de US\$ 100 milhões (cem milhões de dólares norte-americanos) por ano, esse valor é dividido entre os países. O cálculo para a divisão dos recursos é baseado no histórico da média do PIB de cada país correspondente, sendo dividido da seguinte maneira: Argentina 21,3%, o Brasil 55,1%, o Paraguai com 0,8%, o Uruguai com 1,6% e a Venezuela com 21,3%. (CRPM, 2013)

A decisão CMC 24/05 determina que as contribuições sejam realizadas em duas parcelas anuais – 15 de abril e 15 de outubro – e que, em caso de atraso, haja consequências para os países, como não aprovação de novos projetos. O Focem teve seu primeiro orçamento aprovado em 2006 para o custo dos projetos no ano de 2007 com os seguintes valores repassados em dólares. (CRPM, 2013)

**Contribuição do Focem 2006**

<b>1) Contribuição Ordinária</b>	<b>US\$</b>
Argentina	33.750.000,00
Brasil	87.500.000,00
Paraguai	1.250.000,00
Uruguai	2.500.000,00
	Valor: 125.000.000,00

**Quadro 9 – Orçamento do FOCEM – 2006**

Fonte: Sistematizada pela autora com base na decisão 28/06

Nos demais exercícios 2008 a 2015 a contribuição dos Estados passaram a ser da seguinte maneira:

**Contribuição do Focem 2014**

<b>1) Contribuição Ordinária</b>	<b>US\$</b>
Argentina	27.000.000,00
Brasil	70.000.000,00
Paraguai	1.000.000,00
Uruguai	2.000.000,00
Venezuela	27.000.000,00
	Valor: 127.000.000,00

**Quadro 10 – Orçamento FOCEM – 2014**

Fonte: Sistematizada pela autora com base na decisão 41/12

Em 2013 a Venezuela iniciou sua contribuição a partir da decisão nº 41/12 do CMC. Além dos recursos do Focem a partir de contribuição dos Estados, os recursos quando não utilizados ficam acumulados no decorrer dos anos, além de receber doações voluntárias pelos Estados, ou então pela não utilização nas Unidades Técnicas do Focem - UTF, os valores podem variar entre os anos sendo os seguintes valores:

**Recursos do Focem anos de 2008-2015**

<b>Ano</b>	<b>Valor</b>
2008	214.502.656,00
2009	302.688.329,00
2010	401.467.313,00
2011	682.130.598,00
2012	788.276.446,00
2013	685.717.619,19
2014	659.084.619,81
2015	706.207.090,63

**Quadro 11 – Recursos FOCEM**

Fonte: Sistematizada pela autora com base nas decisões do CMC

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

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

diretamente na qualidade e quantidade das ações que são desenvolvidas para a região.

### 3.1.3 Gestão dos projetos

Para gerenciar o fundo foi necessário criar protocolos, orientações, e instituições que visem à organização no processo de análise, repasse e avaliação dos projetos. Na Secretaria Administrativa do Mercosul<sup>44</sup> foi criada uma Unidade Técnica Focem (UTF), esta unidade é encarregada de avaliar a execução e acompanhamento dos projetos. Os recursos são administrados pelo Diretor da Secretaria do Mercosul, o diretor atualmente está representado pelo Sr. Oscar Pastore<sup>45</sup>, da República do Paraguai, juntamente com a Coordenadora da Unidade Técnica do Focem representada pela Técnica Sênior da Área Financeiro Contábil, Senhora Verónica Ríos. A UTF na Secretaria do Mercosul possui treze funcionários que representam os Estados Partes.

O UTF na Secretaria do Mercosul tem as seguintes funções:

- Receber da CRPM os projetos apresentados pelos Estados Partes, acompanhados de seus antecedentes e da avaliação dos requisitos para a apresentação e da verificação dos critérios de elegibilidade realizadas pela CRPM.
- Avaliar os projetos conforme o estabelecido neste Regulamento conjuntamente com o Grupo *Ad Hoc* de Especialistas colocados à disposição pelos Estados Partes.
- Realizar o acompanhamento da execução dos projetos aprovados pelo CMC.
- Recorrer à UTNF para solicitar informação adicional nos casos que sejam necessários, de maneira a poder realizar a avaliação técnica dos mesmos.
- Elevar à CRPM o relatório técnico final da avaliação dos projetos que tenham sido submetidos a sua consideração.
- Elevar à CRPM o relatório semestral da UTNF com os resultados de avaliação da execução dos projetos, assim como das auditorias externas realizadas.
- Elaborar o relatório semestral das atividades realizadas, para seu envio à CRPM.
- Preparar o anteprojeto de orçamento do FOCEM, para seu envio à CRPM.
- Ordenar o desembolso dos recursos financeiros correspondentes, conforme o cronograma de execução dos projetos aprovados pelo CMC. Para tanto, elaborará um calendário ajustado ao cronograma de execução de cada projeto e a disponibilidade de recursos do FOCEM.
- Analisar os resultados das auditorias externas, contábeis e de gestão, para seu envio a CRPM.
- Contratar as auditorias externas. (MANUAL DO FOCEM, 2008, p. 53)

---

<sup>44</sup> A Secretaria Administrativa do Mercosul, já foi prevista no Tratado de Assunção em 1991, tem sede na cidade de Montevideu, possui as principais funções de guarda de documentos e o apoio ao Grupo Mercado Comum. Também no ano de 1994 no Protocolo de Ouro Preto a Secretaria do Mercosul passa a ser incluída na Estrutura Institucional do Bloco, tendo como função de apoio operativo, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL. Informações disponível em site oficial da Secretaria do Mercosul acesso em <<http://www.mercosur.int/index.jsp>> janeiro de 2014.

<sup>45</sup> Ficará responsável no período de 1º de julho de 2014 até 30 de junho de 2016.

Também na gestão e organização cada 'Estado Parte' deve criar a sua Unidade Técnica Nacional do Focem (UTNF), cada unidade nacional possui um vínculo com a UTF. A UTNF é a primeira instância que é responsável pela coordenação em seu país da formulação, apresentação, avaliação e execução de projetos com recursos do Focem. (MANUAL DO FOCHEM, 2008)

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

A UTNF na Argentina conta com dois funcionários dos seguintes setores: Diretoria Geral do Mercosul e Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional. Além destes contam com um coordenador, diretor e um analista de projetos contratados. Esses funcionários tem acesso a outros setores e instalações da Secretaria de Política Econômica. (EFSUL, 2015)<sup>46</sup>

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

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

A UTNF no Paraguai é formada pela Diretoria de Integração Subsecretaria de Estado de Economia e Integração do Ministério da Fazenda. A UTNF é integrada por cinco funcionários, dos quais três são permanentes e dois contratados. (EFSUL, 2015)

Para o financiamento dos projetos no âmbito dos Programas Convergência Estrutural, Coesão Social e Desenvolvimento da Competitividade, deve-se respeitar uma relação de documentos e apresentação de um projeto, com os seguintes documentos: a) Ficha eletrônica completa, b) Análise técnica, c) Análise financeira,

---

<sup>46</sup> EFSUL - Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados.

d) Análise socioeconômica, e) Análise ambiental, f) Análise de custo-benefício ou de custo-eficiência, conforme corresponda. (FOCEM, 2010, p. 63)

Os projetos devem conter alguns itens, sendo eles:

a) Título; b) Componente e programa do FOCEM ao que se vincula; c) Dados institucionais (país, área de governo, pessoa ou pessoas responsáveis e organismo executor), d) Alcance e localização geográfica, e) Matriz de Marco Lógico: - Descrição do fim, propósitos, produtos finais e produtos intermediários. - Indicadores quantitativos que meçam o grau de êxito na realização dos objetivos propostos para o fim, propósito, produto final e produto intermediário. - Meios de verificação desses indicadores. - Pressupostos; f) Benefícios estimados, g) Estimativa dos potenciais beneficiários, - Situação sem projeto, - Alternativas possíveis, - Indicadores econômicos; h) Justificação da alternativa selecionada; i) Relação com outros projetos: complementares, concorrentes ou substitutos. J) Descrição técnica do projeto; l) Custos e cronograma financeiro; m) Duração desde o início de sua preparação até o início da operação, n) Data prevista de início. (FOCEM, 2010, p. 63)

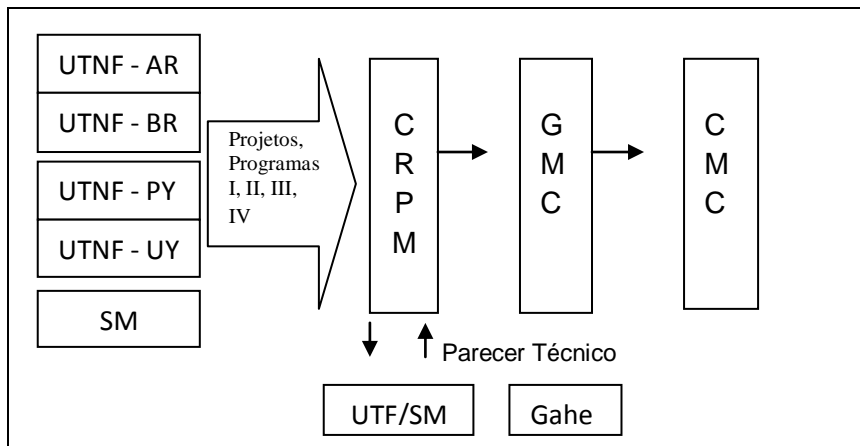
Para que ocorra a aprovação dos projetos encaminhados pelos Estados Partes para aquisição de recursos, primeiramente deve ser por intermédio de suas UTNFs devem ser apresentados à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul - CRPM, que tem o prazo de 30 dias para análise, essa comissão é um órgão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

Após o CRPM verificar a viabilidade do projeto o órgão passa para aprovação junto a UTF na Secretaria do Mercosul que avalia mais uma vez junto com o Gahe-FOCEM<sup>47</sup> e tem o período de 60 dias para emitir um parecer técnico, em resposta ao CRPM. O CRPM elabora um relatório para ser encaminhado ao Grupo do Mercado Comum, em que este órgão fica responsável de elevar os relatórios e pareceres ao CMC. O CMC é que tem a responsabilidade de aprovar os projetos e alocar recursos. Os projetos que são considerados inviáveis não passam pelas instâncias do GMC e nem ao CMC. (MANUAL DO FOCEM, 2008)

---

<sup>47</sup> Pessoal técnico posto a disposição dos “estados-partes”.

### Procedimento de aprovação de projetos do FOCEM



**Quadro 12 – Fluxo de aprovação de projetos FOCEM**

Fonte: Elaborada pela autora com base no site CRPM (2013)

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

- Ser proposto e executado pelo setor público de um ou mais países membros do Mercosul;
- Ajustar-se a um dos quatro programas do FOCEM;
- Ter gastos elegíveis e inelegíveis totalizando, ao menos US\$ 500 mil (exceto projetos do programa IV);
- Os projetos FOCEM não podem substituir outros projetos em execução nem gastos estruturais públicos ou correlatos do Estado Parte destinados aos beneficiários finais do projeto;
- Apresentar toda a documentação exigida; e
- (apenas para projetos dos programas I e II, exceto projetos de água e saneamento básico) – possuir taxa interna de retorno socioeconômico maior que 6,25% (Decisão CMC no. 51/2008 para projetos em 2009). (MANUAL DO FOCEM, 2008, p. 09)

De acordo com o Focem (2010, p.11), as características dos gastos para a execução dos projetos, se caracterizam os gastos elegíveis e inelegíveis. Os gastos elegíveis são compreendidos como os gastos inerentes ao projeto e verificáveis de forma conclusiva. Os gastos inelegíveis para serem financiados com recursos do Focem, sendo:

- Elaboração de estudos e projetos básicos;
- Aquisição de propriedades;
- Aquisição e amortização de bens de capital usados;
- Investimento em capital de trabalho;
- Despesas financeiras, inclusive refinanciamento de dívidas e compra de títulos ou ações;
- Pagamento de impostos ou taxas a favor do próprio 'Estado Parte' em que se executa o projeto;
- Pagamento de multas, moras, sanções financeiras e despesas em procedimentos legais;
- Despesas que não se possam comprovar como resultantes da implementação do projeto. (FOCEM, 2010, p. 11)

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

Após a aprovação pelo CMC, o Estado beneficiário e a UTF deverão assinar o Convênio de Financiamento (COF) no mais breve possível, com a assinatura em um prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados a partir da data de aprovação pelo CMC. A UTF efetuará o desembolso dos recursos do Focem mediante pagamentos parciais, a liberação dos recursos é mediante condições de cumprimento satisfatório. O primeiro desembolso do projeto não poderá superar 10% (dez por cento) do montante total do projeto, salvo em condições de um projeto de uma natureza diferenciada, em que o CMC deve aprovar essa diferença. (FOCEM, 2010)

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

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

a) Paraguai:

Segundo a CRPM (2013) no Paraguai o investimento do Focem foi de US\$ 644.507.390, com um total de 18 projetos aprovados, o primeiro programa de Convergência Estrutural têm aprovados onze projetos, sendo os seguintes:

**Projetos Aprovados do Paraguai – Convergência Estrutural**

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

**Quadro 13 – Projetos Paraguai “Convergência Estrutural”**

Fonte: CRPM (2013)

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

Dentre os projetos damos destaque ao terceiro a “Construção e Melhoramento de sistemas de água potável e saneamento básico em comunidade rural e indígena”, que objetiva a melhoria na condição de vida das pessoas no acesso a água, para reduzir a mortalidade infantil, para 200 comunidades na localização rural, sendo beneficiados cerca de 150.000 mil pessoas, e 50 comunidades indígenas sendo 10.000 mil pessoas, segundo informações da CRPM (2013) o projeto encontra-se em 51,3% do desembolso realizado. (FOCEM, 2015)

Os projetos do Desenvolvimento da Competitividade têm quatro projetos:



### Projetos Aprovados do Paraguai – Desenvolvimento de Competitividade

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

#### Quadro 14 – Projetos Paraguai “Desenvolvimento de competitividade”

Fonte: CRPM (2013)

Os projetos do desenvolvimento de competitividade visam a melhor inserção no mercado, os projetos aprovados visam a melhor capacitação e apoio as microempresas, o desenvolvimento de habilidades para os setores do turismo, alimentício, tecnológico. (FOCEM, 2015)

No programa de coesão social tem-se três projetos financiados, sendo eles:

### Projetos Aprovados do Paraguai – Coesão Social

PROJETO	VALOR
1. MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza.	US\$ 12.914.680,00
2. MERCOSUR ROGA	US\$ 9.705.882,00
3. MERCOSUL YPORÁ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza	US\$ 7.588.848,00

#### Quadro 15 – Projetos Paraguai “Coesão Social”

Fonte: CRPM (2013)

O primeiro projeto do Paraguai é referente à construção de 1.400 casas para famílias em situação de extrema pobreza, localizados em San Lorenzo, Cidade de Leste, Coronel Oviedo, beneficiando cerca de 8.400 pessoas, garantindo o acesso a serviços básicos como água, energia elétrica, saneamento básico, saúde. Com o propósito de melhorar a condição de vida das pessoas, promovendo a acesso digno de moradia e qualidade de vida. O desembolso para esse projeto segundo CRPM já foi de 99%. (FOCEM, 2015)

O segundo projeto também é na construção de casas, sendo de 1.300 moradias na área metropolitana de Assunção, promovendo o acesso à infraestrutura. O benefício deste projeto é a eliminação de doenças contagiosas devido falta de saneamento. Também está destinado para pessoas que vivem

abaixo da linha da pobreza, com um desembolso de 39,5%. (FOCEM, 2015), (CRPM, 2013)

O terceiro projeto o “Mercosul Ypora” possui 10% do repasse do recurso segundo CRPM (2013), o andamento das ações, o projeto tem como objetivo beneficiar 32.400 pessoas em 45 comunidades, com acesso a água potável em regiões de pobreza e extrema pobreza. O objetivo é reduzir a mortalidade devido a doenças pela falta de tratamento da água e saneamento básico, que numa região foi detectado que 100% da população teriam enfermidades parasitárias, devido a contaminação. (FOCEM, 2015)

Segundo a CRPM (2013) com os investimentos do Focem e contrapartida do país, o Paraguai teve um investimento no valor total de US\$ 887.262.173, que contribuíram e contribuem para um melhor desenvolvimento do país. Com os recursos do Focem o Paraguai investiu o maior volume de recursos destinado ao programa de Convergência Estrutural com 95,30% dos recursos, seguido do programa em Coesão Social com 3,08% dos recursos e 1,51% no programa de Desenvolvimento da Competitividade.

#### b) Brasil

No Brasil o investimento do Focem foi de US\$ 33.808.442 com o andamento de cinco projetos, o programa de Convergência Estrutural no Brasil teve dois projetos provados:

#### **Projetos Aprovados do Brasil – Convergência Estrutural**

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

#### **Quadro 16 – Projetos do Brasil “Convergência Estrutural”**

Fonte: CRPM (2013)

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

O programa de Desenvolvimento de Competitividade também tem dois projetos:

### Projetos Aprovados do Brasil – Desenvolvimento da Competitividade

PROJETO	VALOR
1. Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	US\$ 3.929.244,00
2. Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás	US\$ 3.672.236,00

#### Quadro 17 – Projetos do Brasil “Desenvolvimento da Competitividade”

Fonte: CRPM (2013)

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

O programa de coesão social possui somente um projeto em andamento:

### Projeto Aprovado Do Brasil – Coesão Social

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

#### Quadro 18 – Projeto Brasil “Coesão Social”

Fonte: CRPM (2013)

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

Com os projetos do Focem e a contrapartida do Brasil o investimento total dos projetos foi de US\$ 45.705.223. Para o Brasil o programa de maior investimento foi o de Coesão Social com 62,2% dos recursos seguido do programa de Desenvolvimento da Competitividade com 21,2% e Convergência Estrutural com 16,4% dos recursos. (CRPM, 2013)

#### c) Argentina

A Argentina possui quatro projetos no Focem com o valor de US\$ 43.437.396, o projeto com maior investimento na Argentina do Focem foi o projeto de Convergência Estrutural com o andamento de somente um projeto nesta área:

### Projeto Aprovado da Argentina – Convergência Estrutural

PROJETO	VALOR
1. Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte	US\$ 34.250.745

#### Quadro 19 – Projeto da Argentina “Convergência Estrutural”

Fonte: CRPM (2013)

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

No programa de Desenvolvimento da Competitividade possui dois projetos:

### Projetos Aprovados da Argentina – Desenvolvimento da Competitividade

PROJETO	VALOR
1. PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	US\$ 672.000,00
2. Pólo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela	US\$ 26.529.281,55

#### Quadro 20 – Projetos da Argentina “Desenvolvimento da Competitividade”

Fonte: CRPM (2013)

O primeiro projeto visa promover a competitividade e melhorar o desempenho em exportações de equipamentos para o país. O segundo prevê o ensino técnico e profissional para jovens que não estão inseridos no mercado de trabalho, para uma melhor condição de vida. (FOCEM, 2015)

O Programa de Coesão Social:

### Projeto Aprovado da Argentina – Coesão Social

PROJETO	VALOR
1. Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fe	US\$ 7.933.899,00

#### Quadro 21 – Projeto da Argentina “Coesão Social”

Fonte: CRPM (2013)

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

Com os recursos do Focem e a contrapartida da Argentina o país teve o total de investimento de US\$ 69.385.926, o projeto que recebeu o maior volume de

recursos foi o programa de Convergência Estrutural sendo 65,1% do recurso, o segundo foi Desenvolvimento da Competitividade com 25%, seguido do programa de Coesão Social com 9,25%.

#### d) Uruguai

O Uruguai possui dez projetos aprovados com total de investimento do Focem de US\$ 233.413.706, possui cinco projetos de Convergência Estrutural, sendo eles:

#### Projetos Aprovados do Uruguai – Convergência Estrutural

PROJETO	VALOR
1. Rota 26 - trechos Melo - "Arroyo Sarandi de Barceló"	US\$ 7.929.000,00
2. Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	US\$ 4.371.428,00
3. Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	US\$153.913.516,00
4. Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Ttrecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	US\$ 74.830.970,00
5. Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres Árboles–Algorta–Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande)	US\$ 127.300.000,00

#### Quadro 22 – Projetos do Uruguai “Convergência Estrutural”

Fonte: CRPM (2013)

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

O Uruguai tem dois projetos de Desenvolvimento da Competitividade, com os projetos:

#### Projetos Aprovados do Uruguai – Desenvolvimento da Competitividade

PROJETO	VALOR
1. Internacionalização da especialização produtiva, desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia, eletrônica e suas respectivas cadeias de valor.	US\$ 1.500.000,00
2. Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e eletrônica e suas respectivas	US\$ 3.750.000,00

#### Quadro 23 – Projetos Uruguai “Desenvolvimento da Competitividade”

Fonte: CRPM (2013)

Os projetos de Coesão Social o país possui três em andamento, sendo eles:

### Projetos Aprovados do Uruguai – Coesão Social

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

#### Quadro 24 – Projetos do Uruguai “Coesão Social”

Fonte: CRPM (2013)

O primeiro projeto tem como objetivo o apoio técnico, capacitação profissional, beneficiando cerca de 1.700 pessoas para a geração de renda. O segundo projeto tem como público os trabalhadores de materiais recicláveis com o propósito de incluí-los no setor formal de gestão de resíduos. O terceiro projeto prevê o melhoramento na condição de vida da população que habita em assentamentos nas regiões de fronteira, com intervenções para promover o desenvolvimento local. (FOCEM, 2015)

O Uruguai tem como total de investimento de US\$ 378.535.071, a maior contribuição foi em Convergência Estrutural com 94,2%, seguido do Desenvolvimento da Competitividade, 4,3% e Coesão Social, 1,4% dos recursos.

Quanto aos projetos direcionados para o Fortalecimento Institucional do Mercosul o Focem já tem financiado três projetos sendo eles:

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

#### Quadro 25 – Fortalecimento Institucional do Mercosul

Fonte: CRPM (2013)

O FOCEM também financia projetos pelos países de forma conjunta entre eles, chamados de projetos pluriestatais, sendo os seguintes:

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

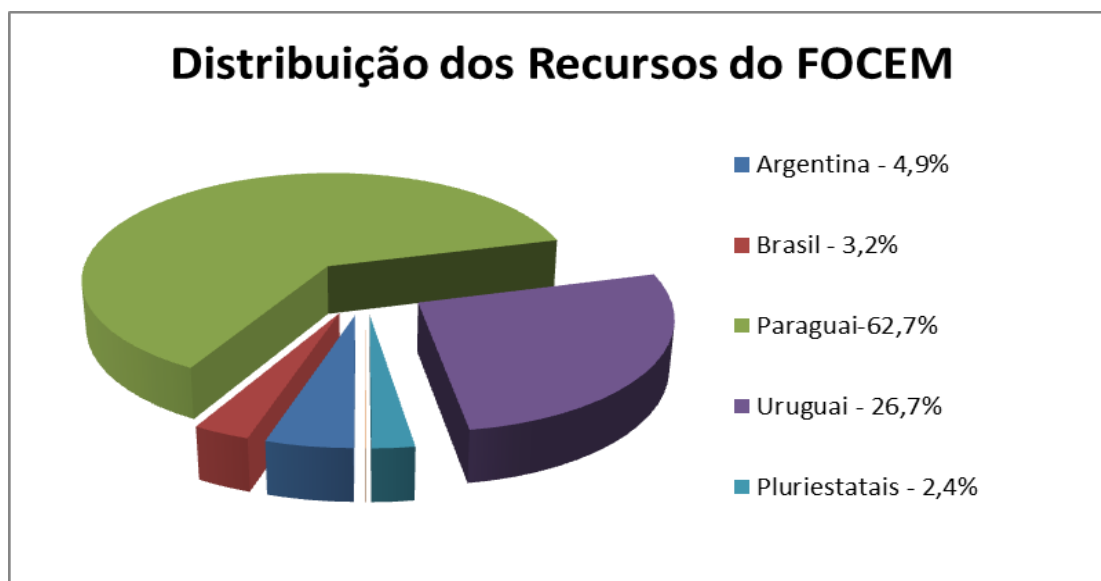
**Quadro 26 – Projetos pluriestatais do Focem**

Fonte: CRPM (2013)

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

A partir dos dados apresentados podemos verificar o país que apresenta o maior aporte de recurso financeiro do Focem,

**Gráfico 1 – Recursos do Focem**



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

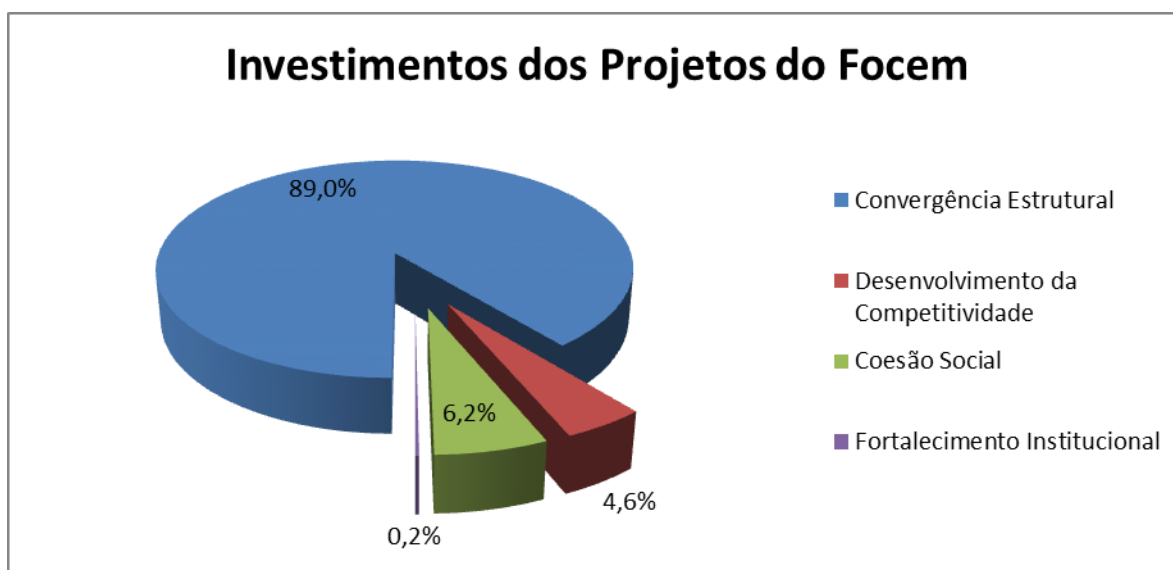
O Focem possui 44 projetos aprovados, com os dados podemos observar que o Paraguai apresenta o maior volume de recursos, e o maior número de projetos aprovados sendo 18 projetos, Uruguai 10, Brasil 5 e Argentina 4, Pluriestatais 4, Fortalecimento Institucional 3 projetos, no gráfico os investimentos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

Também é possível observarmos que o Brasil apresenta 5 projetos aprovados mas o maior volume de recursos é para Argentina com 4 projetos. Segundo informações da CRPM (2013) os projetos que foram concluídos tem somente 05 projetos, 37 está em processo de execução e 02 foram rescindidos, sendo os seguintes: Projeto “Identificação das necessidades da convergência estrutural do Mercosul” (rescindido pelo GMC nº01/10) e Projeto “Construção da autopista Ñu Guazú – Assunção (6,3km)” (rescindido pelo CMC nº42/12. (CRPM, 2013)

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

Os projetos do Focem que tiveram maior investimento foi de Convergência Estrutural, com o valor total de US\$ 874.760.293,00 na decisão do CMC nº 18/05 já previa e deixava claro que os primeiros anos de existência do Focem deveriam priorizar os investimentos em infraestrutura “ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento de sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação geral”. O Programa de Desenvolvimento da Competitividade teve o investimento de US\$ 45.878.842,00, o Programa de Coesão Social com US\$ 61.199.105,00 e o Programa de Fortalecimento Institucional com US\$ 670.900,00. (CRPM, 2013)

**Gráfico 2 – Investimentos por programas do Focem**



**Fonte:** CRPM (2013)



O projeto de Convergência Estrutural apresenta-se com 20 projetos aprovados, que destinam-se a construções asfálticas, transmissão de energia, ferrovias e infraestruturas hídricas. Os projetos de Desenvolvimento da Competitividade possuem 12 projetos aprovados com apoio a pequenas e médias empresas, associações microempresariais, controle de febre aftosa. A Coesão Social com 9 projetos, que destina-se a populações vulvenráveis, inclusão laboral e promoção econômica para beneficiar pessoas em situação de pobreza e acesso a água principalmente no Paraguai e Uruguai. O programa de fortalecimento institucional com 3 projetos destina-se a construção de base de dados e institucionalização das organizações. (CRPM, 2013)

Ressaltamos que a normativa do CMC nº 18/05, não deixou clara quanto a porcentagem de investimento, podemos destacar que projetos de infraestrutura se efetivam em elevados valores em relação aos projetos sociais.

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

Para uma melhor compreensão sobre o Focem utilizou-se de entrevista como uma fonte de dados para a pesquisa foi entrevistado o Sr. Carlos Barreiro<sup>48</sup> técnico responsável na execução do projeto do Focem no Paraguai com o projeto “MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza”. A entrevista aconteceu na Cidade de Assunção junto à instituição SAS – Secretaria de Ação Social, sendo o espaço cedido para o andamento do projeto do Focem.

Na entrevista Barreiro (2013) deu destaque quando ao financiamento do Focem como sendo o maior volume de recursos para o Uruguai, quando se tratando pelo número da população e menciona,

Los recursos son los mismos para Paraguay y Uruguay. Pero nosotros vemos que el repaso de los fondos es el doble para el Uruguay comparando

---

<sup>48</sup> A entrevista tem como proposta complementar o trabalho tendo em vista que se trata de uma pesquisa de caráter exploratório devido à escassez de publicações sobre o tema, no texto a entrevista com o Sr. Carlos Virgilio Bareiro Chamorro será referenciada como Barreiro (2013). Carlos Virgilio Bareiro Chamorro é Engenheiro Civil, graduado em Engenharia Estrutural pela Faculdade de Engenharia do Paraguay, 1976–1981. Mestrado em Engenharia de Estruturas pela Universidade de Missouri - Columbia, 1982 - 1984. Diplomado em Gestão de Projetos – Gerenciamento de Projetos pela Universidade do Cone Sul das Américas - UCSA, 2006.

con el Paraguay, porque la población es la mitad. El Gobierno por medio de nosotros está presentando un posicionamiento del país para intentar nivelar la inversión social por habitante, entendiendo que la inversión es el sistema de infraestructura. El objetivo real es la población, que están siendo instruidos para el MERCOSUL.<sup>49</sup>

Inicialmente Barreiro (2013, s/p) apresenta o objetivo do projeto que está atuando o “MERCOSUL YPORÃ”, que é referente o acesso à água potável e saneamento básico, como uma proposta de evitar situações de doenças contagiosas, o técnico destaca:

Nosotros estamos trabajando solamente en saneamiento básico de agua potable. Baños son sistemas de saneamiento para el interior. Estamos hablando con el gobierno de prioridad el combate a la extrema pobreza. El mayor problema es el acceso a agua potable.<sup>50</sup>

Barreiro (2013) destaca a importância deste projeto para o Paraguai, pois envolve vários setores na área social, e a importância dos investimentos do Focem para o país.

Paraguay necesita mejorar su infraestructura. Lo que pasa, ustedes son estudiantes y conocen esta cuestión, es cuando hablas de normal una media es una mala distribución., entonces nosotros necesitamos de una mayor distribución, aumentar la capacidad de consumo, ofrecer a toda la comunidad, pero necesitamos que ellos mejoren la situación económica, entonces yo pienso que proyectos como estos son importantes. Algunos proyectos ya están hechos, como: - soluciones integrales, compra de tierra. SAS y FOCEM prepararon sistemas de agua, electricidad, casas, comunicación y entretenimiento. Estas comunidades son hoy comunidades económicamente productivas.<sup>51</sup>

O projeto do Focem contribuiu não somente no acesso a água, mas em vários setores,

---

<sup>49</sup> Os recursos são os mesmos para Paraguay e Uruguay, mas nós vemos que o repasse de fundos é o dobro para o Uruguay comparado com o Paraguay, porque a população é a metade, então nos estamos, o governo está tentando apresentar um posicionamento do país para tentar nivelar a inversão social por habitante, por população, entendendo que a inversão é sistema de infraestrutura e tudo isso é. O objetivo real é a população, que por um lado como estão sendo instruídos para o MERCOSUL. (Tradução Nossa)

<sup>50</sup> Nós estamos trabalhando no saneamento básico de água potável, e saneamento básico, no acesso a sistemas de saneamento para o interior né, e estamos falando de aumentar uma prioridade hoje do governo de combate à pobreza extrema, maior problema é acesso a água potável. (Tradução Nossa)

<sup>51</sup> Paraguay precisa de melhorar infraestrutura, o que acontece vocês são estudantes e conhecem essa questão é, quando você fala da curva normal, uma média é má distribuição, aqui no Paraguay então nós precisamos de uma maior distribuição, aumentar a capacidade consumo, oferecer a toda la comunidade, mas precisamos que eles melhorem a situação econômica deles, então eu acho que projetos como esse são importantes, foi um tanto de projetos já feitos, essa são questões, soluções integrais, compra de terra, isso SAS, FOCEM preparou sistema de água, eletricidade, casas e comunicação e lazer. Essas comunidades são hoje, comunidades economicamente produtivas. (Tradução Nossa)

Este proyecto no es solo de agua, mitad del proyecto es aumentar la capacitación, información. Porque el impacto de nuestros próximos cinco años en terminar el proyecto es disminuir con las enfermedades intestinales, motivo de muerte en Paraguay. Si ellos tienen agua, electricidad ellos serán capaces de empezar a producir, trabajar y progresar. Estos son proyectos de alta calidad, los recursos del FOCEM son aplicados en estos proyectos<sup>52</sup>.

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

Segundo Izerrougene (2009, p. 110), sobre a situação do Paraguai o mesmo destaca,

A população sem acesso a água potável varia também bastante, desde 2% no Uruguai a 17% no Paraguai em 2005. (comparado, no entanto, com 38% em 1990). Em 2003, a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos ficou entre 17/1000 (Uruguai) e 34/1000 (Brasil). Estes e outros dados ilustram as diferenças existentes entre os quatro países. (IZERROUGENE, 2009, p.110)

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

Creo que Paraguay no estaba preparado para aprovechar los recursos, este es el mayor problema. También tiene que ver con la cultura y experiencias de cómo utilizar adecuadamente los fondos. Paraguay está caminando en el proceso de tener una mayor participación de los recursos. El proyecto que estoy trabajando fue aprobado en el 2008, son \$6 millones de dólares. Nuestro proyecto son sistemas de agua y saneamiento básico, exclusivamente para pueblos jóvenes con situación de extrema pobreza. El proyecto estaba parado. En 2008-2012 fue el primer repase.<sup>53</sup>

Barreiro (2013) salienta que uma das dificuldades na execução dos projetos é referente à “preparação” para receber esses recursos, ou seja, muitas vezes os países não estão preparados para dar conta de atender grandes volumes de

---

<sup>52</sup>Este projeto não é só de água, metade do projeto é aumentar capacitação, informação. O impacto dos nossos próximos cinco anos de terminar o projeto é diminuir com as enfermidades gastro intestinais, motivo de morte aqui em Paraguay, mas para eles se eles tem água, eletricidade eles são capazes já de entrar a produzir e trabalhar e progredir. Estes são projetos de altas qualidades, os recursos do FOCEM são aplicados neste projeto. (Tradução Nossa)

<sup>53</sup> Paraguay eu acho que não estava muito bem preparado para aproveitar os recursos, esse é o maior problema, e tem a ver também com a cultura, experiência de utilizar adequadamente os fundos né, então o Paraguay está transitando nesse processo de ter um maior impacto dos recursos. Então no projeto que eu estou trabalhando, ele foi aprovado em 2008, \$6 milhões de dólares é agora, são sistemas de água e saneamento básico, esse é o nosso projeto, exclusivamente para assentamento com situação de pobreza extrema. É 2008-2012 foi o primeiro desembolso, o projeto estava parado então. (Tradução Nossa)

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

Barreiro (2013) reforça que para executar os projetos do Focem exige profissionais qualificados e justifica uma das dificuldades do projeto estar parado é devido à falta de uma equipe, quando destaca.

No teníamos un buen equipo, ni estructura de trabajo. Yo soy especialista en Planeamiento y Gerenciamiento de Proyectos. Me incorpore hace un año, en 3 meses he cumplido las condiciones previas. Recibimos el primer repaso de \$1 millón de dólares y ahora estamos trabajando en los pueblos jóvenes<sup>54</sup>.

Sobre essa questão Souza, Oliveira e Gonçalves (2010,p. 42) destaca sobre a baixa capacidade institucional que pode vir a ser um problema, os autores destacam essa realidade para o Paraguai e Uruguai “em países com baixa capacidade institucional, como Paraguai e Uruguai, percebe-se, muitas vezes, a dificuldade de elaboração de projetos de qualidade, o que dificulta o acesso a fundos disponíveis”.

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

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

1. Antes de efetuar o primeiro desembolso, a UTF verificará o cumprimento das seguintes condições: a) Que o Estado Parte beneficiário se encontre em dia com suas contribuições; b) A notificação, por parte do Estado Parte

---

<sup>54</sup> Aqui não tinha uma boa equipe, estrutura de trabalho, eu sou especialista em Planejamento e Gerenciamento de Projetos, me incorporei aqui faz um ano então em 3 meses, cumpri as condições prévias, e teve um desembolso, o primeiro desembolso que é de \$1 milhão de dólares e agora estamos trabalhando nas comunidades. (Tradução Nossa)

beneficiário, da previsão orçamentária para a contrapartida nacional correspondente ao primeiro ano, conforme o cronograma previsto no COF. c) O credenciamento de uma conta específica para o projeto. A referida conta deverá ser aberta em uma instituição bancária, desde que a normativa nacional não o impeça. O Organismo Executor, por meio da UTFN, deverá submeter à UTF os dados completos e características da conta. d) A designação do Diretor e do responsável pela contabilidade do projeto. e) A aprovação, por parte da UTF, do Plano de Contas, do Plano de Aquisições, do Plano Operativo Global e do primeiro Plano Operativo Anual do projeto.

Assim, é possível verificar que o relato do técnico indica a falta de capacidade técnica e na estrutura do trabalho que podem prejudicar nos investimentos do Focem, Barreiro (2013) reforçou que no período de três meses conseguiu cumprir os requisitos básicos para o desembolso. Nesse momento é necessário discutir e verificar a comprovação de capacidade técnica e administrativa para executar as ações estratégicas mínimas para cada projeto.

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

Ya tenemos personal técnico como pueden ver, esta fue una de las condiciones para que yo quedara en el cambio de gobierno, yo presente los problemas y las posibles alternativas pero el mayor problema era el personal. Yo soy el director del proyecto ante el MERCOSUL, ante la Secretaria Permanente<sup>55</sup>.

Barreiro (2013) reforça que para operar os objetivos do Focem não depende somente dos técnicos que operam os projetos, mas parte de ações articuladas com os setores envolvidos do governo, para que possam dar condições suficientes para operar os serviços.

Também foi questionada a Barreiro (2013) a forma de contratação dos funcionários para a execução dos serviços, o mesmo destacou ser mediante contrato de trabalho com duração de um ano, ou também quando finaliza o projeto termina o contrato de trabalho, **“somos contratados, estos contratos son hechos por la duración de los proyectos. Son proyectos cortos, dos años y medio más o menos. Deberían ser contratos permanentes”**<sup>56</sup> a contratação de funcionários

<sup>55</sup>Já temos pessoal técnico como pode ver, essa foi uma condição para que eu ficasse aqui no âmbito de governo, eu apresentei os problemas e as possíveis alternativas, mas, o maior problema era o pessoal. Eu sou o diretor do projeto, ante MERCOSUL, ante a Secretaria Permanente.(Tradução Nossa)

<sup>56</sup>Somos contratados, esses contratos são feitos pela duração dos projetos, são projetos curtos, dois anos e meios mais ou menos, deveria ser contratos permanentes.(Tradução Nossa)

acontece para cada projeto específico do Focem, e não tem continuidade. Para execução dos projetos do Focem muitas vezes os funcionários não possuem capacitações continuadas para saber operar recursos e normativas e o que revela atrasos nos repasses, demora na execução dos serviços, etc.

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

Creo que para eso tiene que ser más fuerte, tiene que unirse más, porque lo que vemos no es una integración muy buena. Porque nosotros vemos una competencia entre Brasil y Argentina, intentando liderar y nosotros quedamos allí. Entonces es muy difícil que una unión sea exitosa. Los dos más grandes, si ellos están colocando medidas evitando el comercio, intentando liderar y pierde la región, Paraguay depende mucho de Argentina y Brasil, las políticas en Argentina y Brasil definen la situación de Paraguay. Entonces somos muy pequeños, [...] Lo que necesita Paraguay es mejorar la infraestructura social, para mejorar su situación económica, de la mayor parte de la población y ser la base del crecimiento económico más adelante.<sup>57</sup>

Verifica-se que os projetos financiados pelo Focem possuem uma multifuncionalidade na destinação de recursos, sendo que pensar em assimetrias é pensar em várias ações em conjunto nos diversos setores. Observa-se que os investimentos voltaram-se quase inteiramente a promoção do acesso à infraestrutura com construções de estradas, acesso à água, energia e ferrovias. Entretanto esses investimentos passam a enfrentar problemas sociais específicos principalmente para melhorar a qualidade de vida e a condição do país na capacidade de produção e de investimento econômico.

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

---

<sup>57</sup>Acho que para isso tem que ser mais forte, tem que se unir mais, porque nós vemos não é uma integração [...], porque, nós vemos uma concorrência entre Brasil e Argentina, tentando liderar e nós ficamos aí, então é muito difícil para uma reunião desse tipo que seja exitosa assim, são os dois mais grandes, se eles estão colocando medidas evitando o comércio, tentando liderar, e perder a região. O Paraguay depende muito da Argentina e Brasil, as políticas na Argentina e Brasil definem a situação do Paraguay, então somos muito pequenos [...]. O que precisa para o Paraguay é melhorar a infraestrutura social para melhorar a situação econômica, para a maioria da população e ser a base para o crescimento econômico. (Tradução Nossa)

## 3.2 INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL - ISM

O Instituto Social do Mercosul (ISM) foi criado a partir da decisão do CMC 03/07 em janeiro de 2007, sendo uma iniciativa da RMADS, tendo como objetivo um espaço para o debate, na busca de consensos e definições estratégicas para a construção conjunta de um “Mercosul Social”. (ISM, 2012)

O ISM nasce no âmbito de uma reunião da RMADS sendo uma iniciativa decorrente de uma necessidade para melhorar a elaboração e implementação de políticas e programas sociais para a região, a RMADS conferiu ao ISM um espaço para pensar a dimensão social no processo de integração regional do Mercosul em várias frentes com a responsabilidade de conferir ações para consolidar a dimensão social no Mercosul e busca viabilizar a institucionalização da agenda social no bloco.

O ISM tem a missão de: “Consolidar la Dimensión Social del MERCOSUR como un eje fundamental en el proceso de construcción de la región por medio de la investigación, intercambio, articulación y difusión de políticas sociales regionales, contribuyendo a la reducción de las asimetrías y a la promoción del desarrollo humano integral”<sup>58</sup>. O ISM tem sua sede na cidade de Assunção, capital do Paraguai, e foi inaugurada durante o pró tempore presidente do Paraguai, em julho de 2009, sendo dois anos após sua aprovação. (ISM, 2012, p. 16)

### 3.2.1 Institucionalizações Normativas do ISM

O Instituto tem sua estrutura organizacional definida a partir da decisão do CMC nº 37/08, o ISM se legitima como uma instância técnica permanente de pesquisa na área de política social, e busca esforços para consolidar no processo de integração iniciativas que contribuam para a redução das desigualdades sociais entre as Estados Partes, visando a promoção do desenvolvimento humano integral, tendo como capacidade de contribuir e assessorar processo de construção de políticas sociais regionais. (ISM, 2014)

O ISM depende transitoriamente, da RMADS, e possui como missão específica:

---

<sup>58</sup> Consolidar a dimensão social do Mercosul como um instrumento fundamental no processo de construção da região, através de pesquisa, intercâmbio, articulação e difusão de políticas sociais regionais, contribuindo para a redução das disparidades e a promoção do desenvolvimento humano integral. (ISM, 2012, p. 16, Tradução Nossa)

- Coordenar a concepção, acompanhamento, avaliação e disseminação de projetos sociais regionais. - Promover e desenvolver pesquisas para apoiar a tomada de decisões na concepção, implementação e avaliação dos impactos das políticas sociais. - Promover oportunidades de reflexão, análise e divulgação dos temas emergentes na agenda social do Mercosul. - Recolher, trocar e divulgar as melhores práticas e experiências sociais a nível regional e inter-regional.<sup>59</sup>

Nesse sentido o ISM declara seu compromisso em identificar ações na área social, com a intenção de demarcar estratégias para oportunizar o debate sobre a agenda social no Mercosul. Martins e Silva (2011, p. 69) destacam que “a criação do Instituto Social do Mercosul é sinal do fortalecimento para a agenda social no Mercosul”.

O ISM dá ênfase ao desenvolvimento de instrumentais para pensar na capacidade de gestão referente à questão social para os países do Mercosul. Tal situação impõe medidas para definir ações frente a situações tão complexas, para isso foram definidos alguns objetivos específicos:

1. Contribuir a la consolidación de la dimensión social como eje fundamental del desarrollo en MERCOSUR; 2. Aportar a la superación de las asimetrías; 3. Colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales; 4. Sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales; 5. Recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social; 6. Promover mecanismos de cooperación horizontal; 7. Identificar fuentes de financiamiento.<sup>60</sup> (ISM, 2014, s/p)

Com o propósito de operacionalizar as ações do ISM foram definidos eixos de atuação, destacam-se desta forma:

---

<sup>59</sup> Informações no site oficial do Instituto Social do Mercosul.

<sup>60</sup> 1. Contribuir para reforçar a dimensão social como eixo fundamental do desenvolvimento no MERCOSUL; 2. Contribuir para a superação das assimetrias; 3. Colaborar tecnicamente na concepção de políticas sociais regionais; 4. Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais; 5. Recolha e intercâmbio de boas práticas em matéria social; 6. Promover mecanismos de cooperação horizontal; 7. Identificar as fontes de financiamento. (ISM, 2014, s / p) (Tradução Nossa)



1. Políticas Sociales comparadas:	- Profundizar la Investigación, generar discusiones y análisis entre los sistemas de protección social existentes en la región. - Identificar tendencias entre países de la región, en cuanto a los conceptos y las orientaciones de los sistemas de protección social. - Intervención del Estado en los segmentos históricamente rezagados (como los son los pueblos originarios, mujeres, niños/as y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, afro-descendientes, personas con discapacidad). - Intervención de la sociedad civil en los segmentos históricamente rezagados (como los son los pueblos originarios, mujeres, niños/as y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, afro-descendientes, personas con discapacidad).
2. Armonización de indicadores sociales:	Este eje está siendo abordado desde el SIMPIS a través del cual se establece relacionamiento con diversos actores estratégicos tales como: Reunión Especializada de Estadística del Mercosur, Grupo SEIS, ente otros.
3. Integración regional, institucionalidad en el MERCOSUR y participación social:	En este eje se pretende sistematizar el histórico de las reflexiones generadas en los órganos del MERCOSUR acerca de la Dimensión Social y su contribución al proceso de integración. Por otro lado se impulsarán espacios de reflexión que vinculen la participación de la sociedad civil en las Cumbres Sociales, así como generar insumos necesarios para pensar en la profundización de la Dimensión Social a través de proyectos sociales regionales.
4. Frontera, identidades y construcción de ciudadanía en el MERCOSUR:	Es sabido que en los procesos de integración en curso, las fronteras son redefinidas o resituadas dentro de una visión estratégica de complementariedad y no desde una lógica de conflicto como lo fuera instaurado en décadas anteriores. Es por ello que desde esta visión existe una mirada de la frontera que debe ser comprendida atendiendo que por estos espacios se concretizan las propuestas de integración. Es por ello que la frontera como un espacio de intercambios, historias y de reconstrucción identidades será objeto de análisis del Instituto.
5. Asimetrías en las Ciencias Sociales y su nexos con la producción y gestión de conocimientos en el MERCOSUR:	En este eje se plantea reducir las asimetrías existentes en cuanto a la producción de conocimientos entre los diversos países y regiones dentro del bloque, para ello se propone generar procesos, intercambio de información vía virtual, foros, seminarios que posibiliten estos encuentros y socializaciones de los conocimientos producidos y generados en la región. La propuesta apunta a que estas reflexiones generen insumos para pensar en políticas sociales a nivel regional.
6. Estudios comparados entre modelos de Desarrollo en curso y procesos de integración a nivel hemisférico:	En este eje de estudio se pretende abordar la necesidad de comprender mejor la relación establecida entre las reconfiguraciones del Estado y la conformación de la Región, identificando el papel de la dimensión social en este proceso. Se busca aprovechar el acumulado político, conceptual e institucional existente que permite un nuevo tipo de integración regional a nivel continental, de características aún indefinidas pero novedosas.

**Quadro 27 – Diretrizes do ISM**

**Fonte:** Instituto Social do Mercosul (2011, p. 07)

Em sua estrutura organizacional o ISM possui um corpo técnico para a investigação no campo das políticas sociais, como forma de implementar estratégias para contribuir para a dimensão social no processo de integração do Mercosul.

A contratação de funcionários para o ISM foi em 2010, contando com sete colaboradores (01 técnico, 04 chefes de departamento e 02 apoio administrativo) mais o diretor executivo. Atualmente o ISM conta com quatro departamentos diferenciados, que são divididos por representantes dos estados partes, ou seja,

cada cargo é ocupado por um estado. A contratação dos profissionais é mediante contrato e por concurso público.

Os departamentos são:

- a) Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação: Tem por objetivo de identificar os indicadores sociais regionais, criando oportunidades de intercâmbio sobre a gestão dos sistemas de informações sociais. Tem como propósito de realizar pesquisas e estudos comparativos, a fim de contribuir para a tomada de decisões em projetos políticos e sociais regionais; (ISM, 2014), (CMC DEC 37/08)
- a) Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais: Tem como objetivo contribuir para a geração de instância técnica de diálogo regional e elaboração de projetos em matéria de políticas sociais regionais; (ISM, 2014), (CMC DEC 37/08)
- b) Departamento de Comunicação: Execução de estratégias de comunicação pública institucional do ISM, promover a comunicação tanto internamente como externamente no âmbito do Mercosul e articulação com outros órgãos do Mercosul para a construção de estratégias conjuntas de difusão de intercâmbio de informações e atividades. (ISM, 2014), (CMC DEC 37/08)
- b) Departamento de Administração e Finanças: Apoiar o diretor executivo em todas as actividades relacionadas com a gestão financeira e orçamentária, além de contribuir com os desafios de consolidar espaço do Mercosul no Paraguai. (ISM, 2014), (CMC DEC 37/08)

Durante a entrevista ao questionar Garcia (2013)<sup>61</sup> sobre os diferentes departamentos e a composição da equipe de trabalho, a mesma destaca sobre as diferentes visões profissionais e também cultural, pois cada departamento representa um país membro do bloco, e afirma,

Creo que es bueno, son diferentes formas de trabajar, diferentes perspectivas, entonces en la hora de proponer hay que dialogar permanentemente con lógicas distintas, con estructuras de pensamiento, y no solamente esto sino profesiones y también tradiciones de los países. Por

---

<sup>61</sup> Entrevista, realizada em 03/12/2013, Maria Carmem Garcia, técnica do Departamento de Investigação e Gestão de Informação no Instituto Social do Mercosul, na pesquisa fará referência como Garcia (2013). Possui graduação em Serviço Social, se formou na Universidade Nacional de Assunção, Mestre em Política de Migração Internacional, Universidade de Buenos Aires. Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Nacional de Assunção.

ejemplo Paraguay no tiene una tradición tecno burocrática fuerte, entonces la lógica de continuidad de permanencia es otra. Los Uruguayos tienen una trayectoria mas tecno burocrática es un Estado fuerte, entonces son lógicas y también distintas. La parte de protección son también lógicas que tiene que ver con el histórico. Estado de cada país.<sup>62</sup>

As diferentes áreas podem apresentar uma articulação em si, pois cada um apresenta sua forma de organização e compreensão. Cabe destacarmos a estrutura institucional do ISM, sendo que para cada departamento somente existe um colaborador somente o chefe do setor, com exceção do departamento de pesquisa que conta com duas pessoas, o chefe e um técnico para operar as atividades.

O ISM ainda tem como apoio uma equipe executiva da RAMDS, que passa às coordenadas a diretoria executiva do ISM para atuar em linhas estratégicas, orçamento e elaboração de projetos.

A estrutura organizacional do ISM é considerada como um avanço importante, pois nesse processo é que se confere a consolidação e implementação de ações na esfera social. Passando deste modo a gerar novas atribuições voltadas ao desenvolvimento social.

### 3.2.2 Financiamento e acordos do ISM

Sobre o repasse financeiro para o ISM, foi mediante a decisão do CMC nº 08/11 que regula a divisão e contribuições para o órgão. O orçamento para o ISM deve ser de contribuições regulares da seguinte maneira: Argentina: 24%, Brasil: 39%, Paraguai: 24%, Uruguai: 13%, com o financiamento é possível favorecer planejamento das ações, execução de serviços, estudos e pesquisas na área. Na decisão nº 31/09 do CMC, é possível verificar que o ISM teve o primeiro orçamento em 2010, com um montante de US\$ 227.952,00, o Brasil possui a maior parte de contribuição, sendo de US\$ 88.976,00, seguido da Argentina e Paraguai com o valor igual de US\$ 54.488,00 e do Uruguai de US\$ 30.000,00.

---

<sup>62</sup> Eu acho que é bom, são diferentes formas de trabalho, diferentes perspectivas, dialoga permanentemente com lógicas distintas, com estruturas de pensamento, e não só isso, mas também as profissões e as tradições dos países. Por exemplo, o Paraguai não tem uma tradição tecnico burocratica forte, então a lógica da continuidade da permanência é outra. Os uruguaios têm uma trajetória tecnica burocratica e é um estado forte, então ele são lógicos e também diferentes. A parte proteção também é lógica que tem a ver com o histórico. Situação de cada país. (Tradução Nossa)

Sobre a questão financeira do ISM, foi possível verificar alguns dados mediante a entrevista com Mondelli (2013)<sup>63</sup>, sendo um desafio e afirma que somente três países vêm realizando a contribuição financeira de maneira regular, e somente o Brasil não repassa recurso desde 2008, quando afirma:

Ahora tenemos tres países que no están cumpliendo con el presupuesto, solamente dos países están cumpliendo con el presupuesto: Argentina y Uruguay. Llega a un total de 25% el presupuesto pago. El Brasil está pendiente desde 2008, siendo que el mayor presupuesto de contribución es del Brasil. Esto se debe a una norma, no solo del ISM, sino de todos los organismos creados después de 2007 del MERCOSUR, como es el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, el Tribunal Permanente de Revisión y el Órgano Representante del Mercosur. De esta forma, el Congreso Brasileiro está recién aprobando algunos proyectos y el proceso de pago para el exterior en el Brasil tiene que ser aprobado por el parlamento del Mercosur<sup>64</sup>.

Foi possível verificar no Plano de Gestão do ISM de 2011 o detalhamento das contribuições ao ISM no período de 2009 – 2011.

#### Instituto Social do Mercosul – Recursos 2009-2011 em \$USA

País	Recurso acordado	2009	2010	2011	2009-2011 valor desembolso	2009-2011 valor presumido	2009-2011 valor faltante
Argentina	54.488	54.426	54.476	0	108.902	163.462	54.562
Brasil	88.976	77.203	0	0	77.203	266.928	189.725
Paraguai	54.488	56.568	54.702	18.000	129.270	163.464	34.194
Uruguai	30.000	29.949	29.949	29.949	89.847	90.000	153
Total		218.148	139.127	47.949	405.224	283.856	278.634

#### Quadro 28 – Recursos do ISM

Fonte: Informe de gestão de 2011, p. 48

Nota-se que no Plano de Gestão do ISM (2011), consta que o Brasil somente teve uma única contribuição no ano de 2009, e nos demais anos de 2010 e 2011 não

<sup>63</sup> Entrevista, realizada em 03/12/2013, Marcelo Mondelli do Chefe do Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação do Instituto Social do Mercosul, na pesquisa se referenciará como Mondelli (2013). Mestre em Relações Internacionais (Universidade de Dublin-Irlanda) e se formou na Universidade de Lincoln (Reino Unido).

<sup>64</sup> Agora temos três países que não estão cumprindo com orçamento, somente dois países estão cumprindo com o orçamento: Argentina e Uruguai. No total chega em 25% do orçamento pago. O Brasil está pendente desde 2008, sendo que o maior orçamento é o do Brasil. Isso devido à um tema normativo, não somente do ISM, mas todos os órgãos criados depois de 2007 do Mercosul, como o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, o Tribunal Permanente de Revisão e o Órgão Representante do Mercosul. Sendo assim, o Congresso Brasileiro está recém aprovando alguns projetos e o processo de pagamento para o exterior no Brasil tem que ser aprovado pelo parlamento do Mercosul. (Tradução Nossa)

havia repassado recursos. Verifica-se na entrevista com Mondelli (2013), que ainda o Brasil não realizou os repasses dos anos de 2012 e 2013, a contribuição do Brasil representa 39% do total de recursos.

No quadro 27 observamos que a Argentina em 2011 não realizou repasse, e o Paraguai contribuiu com um valor inferior em 2011 repassando somente com 33% do valor total, o Uruguai é o único que realiza suas contribuições de forma regular em relação aos outros países.

Mondelli (2013) foi questionado se existe outra forma de captação de recursos para a instituição, fora o repasse dos governos, o mesmo afirma a existência da possibilidade de repasse junto ao Grupo de Cooperação Internacional<sup>65</sup>, e destaca,

Si, por cooperación y esto no es fácil. Es a través de un grupo del Mercosur que se llama “Grupo de Cooperación Internacional”. Y ahora con la entrada de Venezuela que comenzara contribuir, pero todavía no se sabe como esta este proceso.<sup>66</sup>

Uma das dificuldades que o ISM apresenta é referente à dificuldade financeira, com a defasagem nos valores repassados há um reflexo direto nas ações desenvolvidas. Mondelli (2013) destaca que **“El problema es que el dinero no llega aquí. Pues el Brasil representa 40% del presupuesto del ISM y es muy grande el impacto”**<sup>67</sup> o técnico reforça que tal defasagem afeta diretamente nas atividades e fragiliza a instituição **“o ISM desde el comienzo esta intentando fortalecer, pero es difícil fortalecer un espacio que no tiene recursos para desenvolver actividades concretas”**<sup>68</sup>. Garcia (2013), também compartilha desta dificuldade e destaca **“Lo más importante es ver si realmente el Instituto va a mantener el sistema financiero, el problema ahora es el financiero”**<sup>69</sup>, ela também destaca que a falta dos recursos influencia diretamente nas atividades, **“pero si es un problema hacer actividades. Para hacer pesquisas, por ejemplo**

---

<sup>65</sup> Órgão competente para tratar toda a cooperação técnica do MERCOSUL” (DEC 10/12 art. 3º) Ele não tem por finalidade financiar projetos, mas coordena a apresentação desses e a obtenção de recursos.

<sup>66</sup> Sim, por cooperação e isto não é fácil. É através de um grupo do Mercosul que se chama “Grupo de Cooperação Internacional”. E agora com a entrada da Venezuela que irá começar a contribuir, mas ainda não se sabe como está este processo. (Tradução Nossa)

<sup>67</sup> O problema é que o dinheiro não chega aqui. Pois o Brasil represente 40% do orçamento do ISM e é muito grande o impacto. (Tradução Nossa)

<sup>68</sup> O ISM desde o início vem tentando fortalecer, mas é difícil fortalecer um espaço que não tem recursos para desenvolver atividades concretas. (Tradução Nossa)

<sup>69</sup> O mais importante é ver se realmente o instituto vai se manter financeiramente, o problema agora é financeiro. (Tradução Nossa)

***si nosotros queremos hacer un proyecto y hablamos con Ponta Grossa no podemos porque no tenemos el dinero para pagar investigadores o para cualquier otra cosa no tenemos***<sup>70</sup>, os recursos refletem diretamente nas condições de trabalho. Para que uma instituição possa operar é necessário contar com repasse de recursos para dinamizar as ações e planejamento adequadamente.

### 3.2.3 Gestão dos Projetos

O ISM tem o propósito de realizar intercâmbio de conhecimento entre pesquisadores em políticas sociais, e os responsáveis pelo planejamento e gestão das políticas, e promover o debate reflexivo na tomada de decisões dos Estados Partes. (ISM, 2012)

Segundo informações do Instituto Social do Mercosul (2012, p. 15), o PEAS<sup>71</sup> surge como um norte para as decisões a serem desenvolvidas pelo ISM, e enuncia as prioridades a serem tomadas pelos Estados. O PEAS conta com 10 eixos de atuação com 26 diretrizes que são as bases de atuação do ISM. Sobre o PEAS Mondelli (2013) destaca

La idea es que el PEAS pase a trabajar articuladamente con las otras áreas, pues lo que está ocurriendo es que cada uno trabaja para si mismo, la idea es que se tenga encuentros semestrales, intercambio de experiencias para conocer cómo está el trabajo de cada área, el área de salud/educación, pero para que lleguemos a eso todavía tenemos un proceso lento.<sup>72</sup>

Garcia (2013) também destaca que o PEAS busca focar no tema de superação da pobreza e a se orientar em grande medida ao alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, quando afirma,

Lo que pasa es que hay iniciativas muy buenas que se hicieron, una es lo PEAS, qué usted ya conoce, es un plano de trabajo, como metas o líneas de trabajo dentro de las demás, una de las primeras líneas es trabajar contra la pobreza, a partir de este día el gobierno pasó a trocar información

<sup>70</sup> É um problema para fazer atividades, para fazer pesquisas, por exemplo, se queremos fazer um projeto e conversar com Ponta Grossa não podemos porque não temos o dinheiro para pagar pesquisadores ou a qualquer outra coisa que temos. (Tradução Nossa)

<sup>71</sup> O PEAS foi detalhado no capítulo II.

<sup>72</sup> A ideia é que o PEAS passa a trabalhar articuladamente com as outras áreas, pois o que está havendo é que cada um trabalha por si, a ideia é que se tenham encontros semestralmente, intercambiando experiências para conhecer como está sendo o trabalho de cada área, a área de saúde/educação, mas para que ocorra isso ainda é um processo lento. (Tradução nossa)

y nivelar la orientación del programa de transferencia de renta orientando a la pobreza extrema del país.<sup>73</sup>

A preocupação com a temática social abre espaço para a discussão do desenvolvimento para além do crescimento econômico, com análise da pobreza e direitos humanos, ao questionar Garcia (2013) em relação ao eixo 1 do PEAS que é “Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais” a mesma destacou,

Creo que esto es un eje articulador, porque hay diferentes construcciones de sistemas de matrices de protección social en los países, que tiene que ver con su historia. Pero un tema que es transversal y que ha diez años, en los cuatros países están combatiendo es la pobreza, con políticas especializadas en la atención a población en situación de vulnerabilidad, entonces es un eje transversal, que con diferentes matrices, que están creciendo en la agenda de todos los gobiernos, entonces es un eje central de trabajo y unificador también, porque podemos discutir. Argentina puede decir "no, para nosotros", porque también hay diferentes consensos, pero eje de atención a población de condición de vulnerabilidad o de pobreza extrema, es un eje transversal, entonces fundamental, porque el MERCOSUL es construido a partir de consensos, no a partir de asenso, entonces es un eje transversal que todos tienen, pasa a ser uno eje fundamental de intervención.<sup>74</sup>

Os temas centrais da RMADS envolvem discussões sobre Segurança Alimentar e Nutricional, Economia Social e Solidária, Proteção e Promoção Social, as temáticas trabalhados por esta instância devem estar articuladas com o ISM, ou seja, sua atuação será mediante a esses temas. Garcia (2013) destaca sobre a atuação do RMADS junto ao ISM **“Nosotros somos un instituto con la función de acompañar los temas de la RMADS”**<sup>75</sup>.

O ISM possui o projeto "Reavaliar os nossos alimentos tradicionais: Segurança Alimentar, Identidade e da Diversidade Cultural no Mercosul", o mesmo

<sup>73</sup> O que acontece é que há muitas boas iniciativas que foram feitas, um é o PEAS, o que você já conhece, é um plano de trabalho, como metas ou linhas de trabalho dentro do outro, uma das primeiras linhas é trabalhar contra a pobreza, a partir de hoje o governo aprovou a troca de informação para orientar o programa de transferência de renda orientando a pobreza extrema do país. (Tradução Nossa)

<sup>74</sup> Eu acho que esta é uma peça vital, porque há diferentes construções de sistemas de matriz de proteção social nos países, e tem a ver com a sua história. Mas uma questão que permeia em dez anos, os quatro países estão lutando contra a pobreza, com políticas especializados em lidar com pessoas em situação de vulnerabilidade, então é um eixo transversal, com diferentes matrizes, que estão crescendo em a agenda de todos os governos, então é um eixo central de trabalho e unificador também, porque nós podemos discutir. Argentina pode dizer "não para nós", porque há diferentes consensos, mas o eixo de atenção à condição de vulnerabilidade da população ou extrema pobreza, é, um eixo transversal, em seguida, centrais porque o Mercosul é construído a partir de um consenso e não de parecer favorável, então é uma questão transversal que todo mundo tem, ele passa a ser uma pedra angular da intervenção. (Tradução Nossa)

<sup>75</sup> Nos somos una institución que tem a função de acompanhar os temas da RMADS. (Tradução Nossa)

foi aprovado em 2008 pela RMADS e tem como objetivo “a troca de experiências entre os países do Mercosul para promover uma identidade alimentar com base no respeito a diversidade biológica e cultural e promover compartilhando produtos tradicionais, a partir de uma perspectiva de direitos”. (ISM 2012, p. 16)

Essa iniciativa partiu da presidência pró tempore do Brasil com a proposta de um “Mercosul sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar”, o projeto foi pensado em implementar ações e políticas para garantir a soberania alimentar para os países. O projeto tem como objetivo, segundo ISM (2015, s/p)

- fortalecer a segurança e soberania alimentar; - revalorizar as formas de produção local; - reconhecer e promover as diversas práticas e representações culturais (receitas, técnicas, práticas e procedimentos, valores sociais e simbólicas, expressões do patrimônio e formas de comensalidade) ligados ao consumo compartilhado de alimentos. (ISM, 2015, s/p)<sup>76</sup>

De acordo com a RMADS o projeto de segurança alimentar e nutricional, é uma prioridade e afirma,

“(…) que la Seguridad Alimentaria y Nutricional no se refiere sólo a la disponibilidad de alimentos, sino también al hecho de que todas las personas tengan (…) en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer necesidades alimentarias. Que la Soberanía Alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, de proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico, a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable; profundizando la integración de los países que conforman el MERCOSUR. Al mismo tiempo, combatiendo las políticas proteccionistas y de subsidios de los países desarrollados y alcanzando un acuerdo equilibrado con la OMC sobre agricultura que estimule la producción, los productores, el abastecimiento interno y las exportaciones de los países en desarrollo en condiciones de comercio justo. (ISM, 2015<sup>77</sup>)

Os projetos Segurança Alimentar e Nutricional e Economia Solidária é um dos projetos que vem sendo priorizados pelo ISM, e vem desenvolvendo em conjunto com as delegações, ações para estes projetos, mediante reuniões, orientações para as equipes de cada país. O projeto tem como proposta incentivar e viabilizar um espaço sobre os diferentes significados dos alimentos que são tradicionais na

---

<sup>76</sup> Informações disponíveis em <<http://isorg/proyectos/proteccion-social-combate-a-la-pobreza/resumen/>> acesso em abril de 2015 – Instituto Social do Mercosul.

<sup>77</sup> Informações disponível em <<http://ismerosur.org/seguridad-alimentaria-y-nutricional/>> acesso em abril de 2015 – Instituto Social do Mercosul.



região, divulgando receitas, técnicas, saberes e comercialização, sendo um importante recurso para a segurança alimentar e nutricional. (ISM, 2012, p. 16)

Como atuação técnica o ISM tem a incumbência de desenvolver atividades de pesquisa e estudos comparativos, projetos de intercâmbio, elaboração de indicadores sociais entre os países. Dentre as parcerias que o ISM vem promovendo com outras instituições destacamos: IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada, UNILA – Universidade Latino Americana, CEFIR – Centro de Formação para a Integração Regional, MERCOCIUDADES<sup>78</sup>, AUGM - Associação de Universidades Grupo Montevideu, FLACSO – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, CLACSO - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e UNESCO. As parcerias visam contribuir para uma maior discussão sobre as políticas sociais no Mercosul com o objetivo de fortalecer a integração regional, com a finalidade de realizar pesquisas conjuntas, intercâmbios entre os investigadores, realização de trabalhos conjuntos para estudos e publicações, seminários, conferências. (ISM, 2014)

Um dos primeiros avanços que o ISM desenvolveu foi a construção e elaboração do “Marco conceitual sobre a dimensão social do Mercosul”, que resultou na publicação do livro “Dimensão Social do Mercosul – Marco Conceitual” em 2013. O objetivo do marco conceitual foi mediante uma construção coletiva com várias pessoas envolvidas para apresentar estudos e reflexões sobre a dimensão social no contexto do Mercosul. O documento examina aspectos sobre a evolução histórica do Mercosul em uma das perspectivas sociais no processo de integração regional. A partir dos estudos do PEAS algumas ideias foram orientadas no Marco Conceitual, em que destacamos alguns pontos como: a) integralidade das políticas sociais; b) os direitos humanos como argumento ético e político; c) ter a centralidade na família; d) o enfoque territorial para as políticas sociais. (ISM, 2014)

Mondelli (2013) destaca a importância desta publicação quando menciona:

La publicación del libro “La Dimensión Social del Mercosur”: marco conceptual” que viene a describir acciones y el fortalecimiento social del Mercosur. Lo más importante es que esta publicación viene siendo utilizada por los ministerios de desenvolvimiento social.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Mercocidades é a principal rede de governos locais e de referência e destaque no MERCOSUL para o processos de integração.

<sup>79</sup>A publicação do livro “A Dimensão Social do Mercosul: marco conceitual” que vem descrever ações e o fortalecimento da dimensão social do Mercosul. O mais importante que esta publicação tem sido usada pelos ministérios de desenvolvimento social. (Tradução Nossa)

O ISM além de atuar como instância de pesquisa, também deve promover a cooperação e coordenação política nos Estados. No Mercosul existem duas instâncias de cooperação o Grupo de Cooperação do Mercosul – GCM e o Focem, o ISM coordena as atividades e desenvolve estudos para fomentar a cooperação.

No que se refere em cooperação entre si, o ISM elaborou três iniciativas de projetos para ser financiados pelo Focem que foram construídos e estão em processo de análise para o repasse financeiro, o primeiro é o projeto “Economia Social e Solidária para a Integração Regional”, esse projeto teve a aprovação da RMADS e faz parte dos objetivos do PEAS conta com um aporte de recursos no valor de US\$ 30 milhões em sete sub-regiões transfronteiriças do bloco. O projeto tem como objetivo a inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade social, para incluí-los em grupos de trabalhos associativos nas áreas de fronteira, como uma forma de acesso ao trabalho decente, incorporando-os a rede produtiva, agregado valor na economia solidária, com a criação de espaços de comércio, na perspectiva do fortalecimento da comunidade e o desenvolvimento local.<sup>80</sup>

Para o desenvolvimento deste projeto o ISM contou com algumas estratégias para a sua realização, o projeto foi de contribuição coletiva e foram desenvolvidas as seguintes ações: a) elaboração do projeto a partir do diagnóstico regional: com reuniões com técnicos dos diversos países para a elaboração do diagnóstico; b) preparação final do projeto: apresentação dos resultados finais para a incorporação no projeto, no período de três dias o projeto foi finalizado para ser apresentado ao Focem; c) apresentação do projeto: no dia 11 de junho de 2012, o projeto foi entregue a Unidades Técnicas do Focem para avaliação. (ISM, 2014)

Ressaltamos que neste mesmo período no ano de 2012 ocorreu um golpe de Estado parlamentar levando a destituição do presidente Fernando Lugo, e estes fatos levaram a suspensão temporária do Paraguai do Mercosul o que atingiu os esforços para apresentar o projeto do Paraguai e também elevaram a tensão das instituições do Mercosul com sede em Assunção. (ISM, 2012)

Mondelli (2013) durante entrevista destacou algumas dificuldades no período quando houve a suspensão do Paraguai no Mercosul, tais como: a não autorização

---

<sup>80</sup> Informações disponíveis no site oficial do ISM em < <http://ismercotur.org/proyectos/economia-social-y-solidaria/alcance/>> acesso de janeiro de 2015

da presença do diretor do ISM em Assunção, dirigida pela presidencia pró tempore da Venezuela, quando destaca,

Y el director como ustedes saben que no esta en Asunción por los problemas que existen entre Paraguay y Venezuela, que es una situación muy especial (...), por cuestiones diplomáticas no puede llegar al país. El ahora esta en Montevideo, y el intercambio se realiza por videoconferencia, pero esta participando de muchas reuniones en el MERCOSUR y esperamos que antes del final de año sea resuelta esta cuestión. El golpe de Estado del Paraguay afecto mucho las actividades del Instituto (...).<sup>81</sup>

Mondelli (2013), ressalta que uma das consequências neste período foi na restrição dos recursos por parte do governo paraguaio **“esta restringiendo el presupuesto”<sup>82</sup>**, destacou também sobre a falta de diálogo **“el gobierno paraguay no quiere hablar con el Mercosur hasta que la cuestión de Venezuela sea resuelta, por causa del ingreso de Venezuela al Mercosur, Paraguay tomo una posición no muy favorable”<sup>83</sup>**.

Garcia (2013), também destaca sobre a dificuldade neste momento do não comparecimento do diretor no ISM,

Ahora dificultó, porque esto coincidió con la suspensión del Paraguay en la corporación de Venezuela es que Paraguay no reconoce la Venezuela y la sede del Instituto, está en Paraguay. Entonces nombró un director que no puede residir en Paraguay, entonces es un problema, no solamente un director que no conoce la estructura MERCOSUL porque es nuevo, siendo que no puede venir a la sede, a dirigir, solo a distancia, esto genera un problema de comunicación.<sup>84</sup>

Isso revela uma das fragilidades do bloco com divergências políticas o que afeta diretamente nas ações de algumas instituições que compõem o bloco.

O segundo projeto apresentado ao Focem é o projeto de “Fortalecimento institucional para a superação da pobreza”, o projeto conta com os seguintes

<sup>81</sup> O diretor como vocês sabem não está em Assunção por problemas que tem o Paraguai e a Venezuela, que é uma situação muito especial (...), pelo fato diplomático não pode chegar no país. Ele agora está em Montevideú, e o intercâmbio se faz por vídeo conferência, mas está participando de muitas reuniões no Mercosul e esperamos que antes do fim do ano tenha-se resolvido esta questão. O golpe de Estado do Paraguai afetou muito as atividades do Instituto (...) . (Tradução Nossa)

<sup>82</sup> Está restringindo no orçamento. (Tradução Nossa)

<sup>83</sup> O governo paraguaio não quer falar com o Mercosul até que a questão da Venezuela seja resolvida, por causa do ingresso da Venezuela no Mercosul o Paraguai tomou uma posição não tanto favorável. (Tradução Nossa)

<sup>84</sup> Agora esta difícil, porque coincidiu com a suspensão do Paraguai e a incorporação da Venezuela o Paraguai não reconhece a Venezuela e a do Instituto esta no Paraguai. Então nosso diretor não podem residir no Paraguai, então é um problema, um diretor que não conhece a estrutura do Mercosul porque é novo, sendo que ele não pode vir à sede, e dirigir, apenas a distância, isso cria um problema comunicação.(Tradução Nossa)

seguimentos: infraestrutura (física e recursos humanos); capacitação de gestores de políticas sociais; participação dos cidadãos na gestão das atividades e investigação para identificar e analisar as características gerais das reformas políticas e institucionais introduzidas nas políticas sociais orientadas sobre a pobreza extrema - e que foram implementadas no Mercosul nos últimos 10 anos. (ISM, 2012)

O ISM com esse projeto tem por objetivo a) examinar os dispositivos do programa jurídico-institucional implementado para políticas de combate à pobreza extrema; b) avaliar comparativamente esses arranjos político-institucionais das políticas no enfrentamento da pobreza extrema. (ISM, 2012)

O terceiro projeto para o Focem apresentado pelo ISM foi em 2013 com o objetivo de fortalecimento institucional, tem como título “Mercosul Social. Fortalecimento do Instituto Social do Mercosul e a consolidação do PEAS” e conta com os seguintes objetivos:

a) Incrementar las capacidades técnicas del ISM en materia Operativa y de Infraestructura para el desarrollo de su misión y para un mejor funcionamiento en la gestión institucional. b) Aumentar los niveles de conocimiento, análisis, coordinación y capacidad de propuesta en las diferentes etapas de la consolidación de las metas del PEAS, de modo que el ISM pueda realizar plenamente el mandato emanado de la directriz estratégica 26. c) Ampliar las líneas de investigación y participación de especialistas (academia y centros regionales de conocimiento) del Mercosur Social, profundizando y promoviendo el nexo entre investigación y políticas sociales regionales. (ISM, 2013, p. 29)

O projeto tem como financiamento o valor de US\$ 579.000 com uma contrapartida do ISM de US\$ 30.000.

Segundo Mirsa<sup>85</sup> (2012, s/p) o ISM ainda enfrenta muitos desafios para aprovar projetos junto ao Focem e destaca que “O Focem foi pensado para determinado tipo de projeto de infraestrutura, de desenvolvimento econômico e tecnológico, ele deve mudar sua pauta de exigibilidade. Não pode pedir a um projeto social que indique taxa interna de retorno, indicadores de rentabilidade”, desse modo o ISM vem mostrando esforços para articular junto ao Focem medidas e parcerias para o financiamento de seus projetos. Ainda os três projetos não foram aprovados, mas estão em análise pelo Focem.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Christian Adel Mirza, foi Diretor do Instituto Social do Mercosul em 2012.

<sup>86</sup> Informações disponíveis em Alapyme.br em <<http://www.alapymebr.org.br/Cooperacao-para-a-integracao>> acesso em junho de 2015.

O ISM também possui como projeto o SIMPIS – Sistema de Informação Mercosul de Políticas e Indicadores Sociais, que tem por objetivo a construção de indicadores para a região, o SIMPIS surgiu mediante a necessidade levantada da RMADS, tendo em vista que o ISM é uma instância de apoio para estudos comparativos, a fim de contribuir para tomada de decisão nos projetos regionais políticos e sociais, desse modo o SIMPIS pode contribuir com a construção destes indicadores. (ISM, 2012)

A discussão para a criação do SIMPIS iniciou em 2012, e somente no de 2014 é que ocorreu a primeira publicação intitulado “SIMPIS – Projetos e Programas Social do Mercosul em perspectiva” que contém estudos descritivos de cada país do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), dando ênfase para programas nacionais que são voltados para o combate da pobreza extrema, segurança alimentar e nutricional, economia solidária, inclusão produtiva e transferência de renda. Os programas apresentam conteúdo contendo objetivos, modalidade de execução, público alvo, financiamento etc. (ISM, 2014)

### 3.3 LIMITES E POSSIBILIDADES DO INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL – ISM E FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL – FOCEM

Podemos destacar que as duas instituições o Focem e ISM possuem um papel importante para a dimensão social do bloco, primeiramente destacamos o Focem como sendo uma atuação inovadora no Mercosul Social.

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

Dentre os desafios para o Focem destacamos a necessidade de requisitos mínimos para realizar estudos e pesquisas, para a melhor destinação dos recursos, além de capacitar os técnicos para saber operar os projetos. Concordamos com

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 42) quando menciona a necessidade da “capacitação de solicitantes, fundamentalmente no Paraguai e no Uruguai, de forma a garantir um maior número de projetos financiados pelo fundo”, além do grande volume burocrático para aprovar o projeto passando por seis instâncias de avaliação, sendo um processo moroso de análise.

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

No caso do ISM foi recorrente nas falas dos entrevistados (os profissionais do ISM) que o PEAS é a base para pensar em ações na área social, sendo as coordenadas para a região. O ISM também tem avançado no diálogo e estudos para a região resultando num aporte de dados dos países membros, um marco para definir estratégias para os países.

Ao questionar Garcia (2013) sobre os desafios do PEAS, ela destaca sobre as ações para serem propostas para a região, pois cada país tem sua especificidade e estratégia de trabalho com um conjunto diversificado de políticas sociais,

El primero desafío es, poner un acuerdo un delineamiento básico, porque cada país tiene sus particularidades, entonces dentro de estas particularidades pueden poner como un eje central hasta hacer la estrategia dentro del MERCOSUL, atendiendo toda la particularidad de cada Estado, y una de las primeras es poder consensuar sobre el tema de la pobreza extrema, esto es muy claro, porque está en todos los documentos de la RMADS, la CCMASM y las políticas, dentro de esto hay una estrategia. Proyecto de índices atendiendo la prioridad del eje del PEAS, atendiendo la prioridad de la pobreza extrema y poder tener los indicadores sociales de los cinco países, esto es un proyecto del Instituto, que tiene dos fases, uno es ritmar los indicadores sociales, consensuar los indicadores sociales, y otro es tener sistematizado todos los programas sociales del combate a la pobreza extrema en los cinco países, también sistematizados de tal forma que haya tenido un acceso que pueda facilitar los investigadores. Brasil tiene todo sistematizado en cuanto el Paraguay no tiene.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> O primeiro desafio é propor um acordo com delineamento básico, por que cada país tem suas peculiaridades, e dentro destas particularidades podem ter um eixo central como estratégia no âmbito do MERCOSUL, atendendo toda particularidade de cada estado, e uma das prioridades é chegar ao acordo sobre a questão da pobreza extrema, isso é muito claro, porque está em todos os documentos da RMADS, do CCMASM e políticas dentro de uma estratégia. Projeto prioritário do PEAS, tendo a prioridade de extrema pobreza e poder ter indicadores sociais dos cinco países, este é um projeto do Instituto, que tem duas fases, uma é ritmizar indicadores sociais, o consenso de indicadores sociais, e outra é ter sistematizado todos os programas sociais de combate à extrema pobreza nos cinco países, também sistematizado para que tenha um acesso mais fácil para os pesquisadores. O Brasil tem tudo sistematizado e o Paraguai não tem. (Tradução Nossa)

De fato as disparidades entre os Estados são evidentes e para pensar em algo conjunto é necessário pensar e projetar ações harmônicas de atuação.

Dentre as dificuldades do ISM que foram reveladas pelos entrevistados, principalmente na dificuldade financeira, quando não existe o repasse efetivo e prejudica nas ações e nas atividades a serem desempenhadas. Desse modo é importante refletir sobre a possibilidade de assegurar a legitimidade das instituições frente ao Mercosul, Garcia (2013) reforça que,

Uno de los principales desafíos que tiene ahora en el Instituto es la cuestión presupuestaria, de la sustentabilidades del instituto como proyecto institucional, para my que esta es la principal, eso se garantiza por los Estados, las propuestas ya están, tenemos propuestas simples, tenemos proyectos de investigación, tenemos socios, acuerdos, convenios con universidades con redes, pero el problema es que no tenemos presupuesto para implementar las cosas e no sabemos se vamos tener continuidad o no, eso dificulta la continuidad de las acciones. Esto es el tema en este momento histórico del Instituto, es lo prioritario. Pero se no está fortalecido en su sustentabilidad y continuar sin nada y perder la legitimidad, entonces el riesgo es muy grande en este sentido, pero esto es una cosa que marca mucho hoy en la vida del Instituto no estamos tanto en la prioridad de las agendas de términos de discusiones de políticas, sino más o menos de cómo podemos hacer para encarar esto.<sup>88</sup>

O fortalecimento do ISM constitui uma condição necessária para avançar na dimensão social do Mercosul, a atuação desta instituição apresenta-se com restrições de suas ações devido a falta de recursos, além de contar com uma restrição de pessoal.

Destacamos também a necessidade de uma maior articulação entre as instituições ISM e Focem. O ISM iniciou discussões com a construção de projetos sociais para os países com captação de recurso mediante o Focem, a possível aprovação dos projetos pode ser um caminho para ações conjuntas. O Focem deve ser um canal de articulação com ISM para pensar em ações nas regiões.

Mondelli (2014, p. 12) também revela as limitações do modelo intergovernamental para as instituições quando destaca,

---

<sup>88</sup> Um dos principais desafios que o Instituto possui agora, é a questão do orçamento, a sustentabilidade do instituto como um projeto institucional, para mim este é o principal, deve ser garantido pelos Estados, as propostas já tem, temos projetos de pesquisa e temos parceiros, acordos, convênios com universidades em rede, mas o problema é que não temos orçamento para implementar as coisas e não sabemos se terá continuidade, que dificulta a continuidade das ações. Este é o tema neste momento histórico do Instituto, é a prioridade. Porém não está fortalecido a sua sustentabilidade e continuar com nada e perder legitimidade, então o risco é grande neste sentido, mas isso é uma coisa que marca muito a vida do Instituto, não estamos tendo tanto as agendas prioritárias no que diz em termos de discussões políticas, mas o quanto podemos fazer para resolver esta questão. (Tradução Nossa).

Las capacidades instaladas y las estrategias inter-gubernamentales de respuesta frente a los desafíos asignados por el CMC son aún muy limitadas. En la mayoría de los casos, con grandes dificultades de funcionamiento y revisiones permanentes de sus programas anuales de acción, causado por incumplimientos frecuentes por parte de los Estados que forman parte del bloque. En suma, las capacidades para profundizar en agendas acordadas y los impactos en las temáticas específicas por parte de los órganos del bloque, permanece aún muy limitada.<sup>89</sup>

Desse modo concordamos com Veiga (2003) *apud* Mondelli (2014, p. 13) quando menciona,

El tema institucional es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR... Institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración.<sup>90</sup>

Sobre essa situação Mondelli (2014, p. 17) também destaca para que ocorra uma transformação social é também necessário pensar em vontade e decisões políticas para operar, e deve ser articulado os objetivos “cuando se trata de colocar en el centro de la Agenda Social del MERCOSUR un nuevo y virtuoso **modo de articulación entre la política económica e la política social**”.<sup>91</sup>

Com o estudo foi possível identificar algumas questões que revelam um conjunto de ações para pensar a agenda social no Mercosul e revelam avanços e desafios, mas fica evidente que ainda não são suficientes devido sua debilidade estrutural, falta de apoio político e financeiro.

---

<sup>89</sup> As capacidades instaladas estrategicamente pelos intergovernamentais instaladas para responder aos desafios atribuídas pelo CMC ainda são muito limitadas. Na maioria dos casos, com grande dificuldades de funcionamento e revisões permanentes de seus programas anuais de ação, causadas por violações frequentes por parte dos Estados que fazem parte do bloco. Em suma, a capacidade para aprofundar agendas e impactos sobre temas específicos acordados pelos órgãos do bloco, ainda é muito limitado. (Tradução Nossa).

<sup>90</sup> A questão institucional é por natureza horizontal, ou seja, é relevante para todas as áreas de negociação no Mercosul ... institucionalizar não é criar instituições em si, mas dar credibilidade à um sistema de produção e implementação de regras no âmbito sub-regional este deve ser o objetivo central da agenda de institucionalização do processo de integração. (Tradução Nossa).

<sup>91</sup> Quando se tratar de colocar no centro a agenda social no Mercosul é virtuoso modo de articulação entre a política econômica e política social. (Tradução Nossa).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo ao analisar as instituições - Instituto Social do Mercosul e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – Focem, vinculadas a agenda social do Mercosul, para atuarem como um projeto para a integração regional com estratégias para reduzir desigualdades nos países do bloco, alguns itens merecem destaque.

No primeiro capítulo da dissertação com o debate teórico sobre instituições, percebe-se a dificuldade relativa na discussão sobre o termo, devida ele estar vinculado a várias correntes de pensamento, buscou-se a partir das diversas concepções defini-las, pois as instituições interagem constantemente. O estudo buscou compreender o processo de integração regional e a importância das instituições, pois é a partir dessa análise que conduz as reflexões, sobretudo nas instituições que atuam com temas sociais no Mercosul.

Sendo assim utilizou-se do neoinstitucionalismo a partir de Théret (2003) e Hall e Taylor (2003) para conceituar o estudo, essa teoria permite uma análise de características institucionais que são fundamentais para compreender o processo de construção das instituições. No trabalho também foi necessário fazer uma simples contextualização sobre as teorias da integração para compreender o enquadramento do Mercosul, e tratar sobre o estágio que se encontra o bloco.

O Mercosul deste sua constituição tratou com privilégio os temas econômicos e comerciais e os temas sociais nem sempre foram priorizadas. Contudo, ao logo do processo de integração houve a necessidade em se dedicar a essa demanda, as primeiras discussões partiram sobre as questões trabalhistas, mediante Declaração Sócio Laboral do Mercosul - 1998, para garantir direitos aos trabalhadores em todos os Estados Membros.

A institucionalização no processo de integração do Mercosul ainda é um desafio, o modelo intergovernamental devido as decisões serem tomadas mediante consenso, e o estágio de união aduaneira ainda imperfeita revelam que o Mercosul ainda tem muito que avançar.

No segundo capítulo procuramos responder o primeiro objetivo do estudo que é descrever as principais instituições que compõe a Agenda Social no Mercosul. Nesse momento foi necessário entender o processo de integração regional do Mercosul, com antecedentes históricos e identificar alguns dados sobre as assimetrias, que revelam as diferenças existentes entre os países, tais assimetrias

podem travar o processo de integração regional. As assimetrias impedem a articulação entre os países, com a falta de coesão social no bloco, diferenças econômicas e comerciais que dificultam o aprofundamento de uma integração. Diante disso iniciativas como a criação de instituições passam a pensar em ações para superar essas diferenças.

O debate sobre a agenda social para o Mercosul e a criação de diversos acordos, as instituições sugeriram com o intuito de atender as diversas demandas existentes no bloco. Verificou-se neste capítulo que a construção de uma agenda social para o bloco parte das discussões sobre os Objetivos do Milênio. Damos destaque para a criação dos grupos de trabalhos (GT), que surgiram para discutir temas como a saúde e trabalho com várias ações nas áreas. O Setor Educacional do Mercosul – SEM prevê a harmonização do sistemas de educação, reconhecimentos de títulos de ensino superior, com incentivo ao intercâmbio e mobilidade de estudantes. Também igualmente, outras foram ganhando destaque ao logo da integração como as cúpulas sociais, na participação da sociedade civil e o tema da coesão social com a RMADS, FOCEM e ISM. Essas iniciativas contribuem para os padrões institucionais na construção de uma agenda social no Mercosul e ocorre de maneira gradativa.

O segundo objetivo específico da pesquisa de descrever o processo de institucionalização do ISM e FOCEM, com destaque no aspecto normativo e operacional, foi realizado no terceiro capítulo, com vista a compreender o papel destas instituições no tratamento da dimensão social no Mercosul. A análise das duas instituições (Instituto Social do Mercosul e Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) possibilitou verificar seus padrões institucionais com as regras, normas e ações.

Quanto à organização do Focem, percebeu-se que as orientações do seu funcionamento estão presentes nas normativas e decisões do CMC, destacamos as decisões nº 45/04, nº 26/03, nº 18/05 que regulam principalmente a hierarquização do sistema. A organização do Focem é mediante as UTNF, que são divididas entre os Estados, instâncias que são responsáveis nos recebimento inicial dos projetos, e a UTF na Secretaria do Mercosul, no estudo notou-se algumas dificuldades na articulação destes setores. Sinalizamos as dificuldades referentes às UTNF, estas unidades não possuem sede própria e ficam com diversas formas de organização, com funcionários alocados pelos governos, que resultam em projetos com

execuções demoradas, e podem apresentar-se até mesmo incapazes de operar recursos volumosos dos projetos.

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

Percebem-se também dificuldades na operacionalização dos projetos, com a falta de capacitação dos técnicos, destacamos no caso do Paraguai, com falta de apoio e suporte no processo de acompanhamento do projeto, pois existem metodologias básicas para cumprir com as exigências do repasse. Cada país possui na sua estrutura institucional diferentes modalidades para tratar cada assunto, demanda, etc.

Quanto à questão financeira do Focem, o Brasil é o principal financiador dos recursos e o Paraguai é o maior receptor dos investimentos. Destacamos que o fundo ainda é insuficiente para suprir as assimetrias do bloco, mas para as economias menores como do Paraguai os investimentos são de grande importância, é evidente que para uma ação mais concreta depende de maiores recursos. Mas no caso do Brasil, o maior contribuidor, também sofre assimetrias internas.

A análise de Souza, Oliveira e Gonçalves (2010, p. 45) contribui para entender a distribuição das verbas do Focem em relação à coesão social destacando a necessidade de distribuição dos recursos de acordo com a realidade social.

As verbas direcionadas para a área da coesão social, por seu turno, seriam distribuídas segundo parâmetros semelhantes aos adotados pela UE, em que as regiões abaixo da média do bloco, em termos de renda *per capita* e de IDH, receberiam o maior aporte de recursos, independentemente do país em que estivessem localizadas. Assim, as regiões do Norte e do Nordeste brasileiros também seriam beneficiadas, já que estão entre aquelas com os piores índices do Mercosul.

Em relação à gestão dos projetos, constatou-se que o Focem tem 44 projetos aprovados, sobre o andamento de cada projeto, não possui uma divulgação clara

por meio do Focem, no estudo damos destaque ao projeto acompanhado por Barreiro (2013) no Paraguai, com o “MERCOSUL YPORÃ” o mesmo foi aprovado em 2008 e somente em 2012 teve seu primeiro repasse com quatro anos após sua aprovação, ou seja, uma das dificuldades existentes no processo de implantação dos projetos que resultam na demora do atendimento das demandas do país. A organização das UTNF depende muito de como estão estruturados os espaços em cada país, cada uma apresenta-se em diferentes níveis de institucionalidade.

Observa-se que o Focem é considerado um avanço muito importante para o Mercosul no processo de superação de assimetrias, e pode ser considerado como uma medida positiva de um esforço institucional com ações que se preocupam com a infraestrutura, coesão social e desenvolvimento. Podemos destacar que o fundo ainda é insuficiente e caminha lentamente, mas representa como ponto de partida para se aperfeiçoar e aprofundar para continuar contribuindo rumo ao desenvolvimento da região.

Quanto à organização do ISM, são definidas pelas decisões do CMC, Dec/nº 03/07, Dec/nº 37/08. O ISM é uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais, com ações de pensar em linhas estratégicas de atuação. Verificou-se que o ISM tem como base o PEAS para desempenhar suas ações em matéria social, observam-se ações que deram ênfase principalmente a economia solidária e segurança alimentar e nutricional, bem como a superação da pobreza extrema.

De acordo com Dec/nº 08/11 existe a definição da destinação orçamentária do ISM, mas esse não vem sendo cumprido, com isso a oferta e qualidade das ações podem ser prejudicadas, ferindo os preceitos legais já estabelecidos. O Brasil ainda não atualizou a sua destinação no repasse dos valores, ou seja, o orçamento passa a ser defasado.

O repasse de recursos está relacionado ao desenvolvimento das instituições e sua legitimidade no bloco. O ISM nesse sentido vem buscando alternativas para atender essa dificuldade, com articulações e aporte de recursos financeiros. O ISM preocupa-se em estabelecer mecanismos de cooperação entre os países, para desenvolver suas ações.

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

É possível observar que os acordos, leis, pactos, normas já existentes para a agenda social no Mercosul, ainda são insuficientes para dar conta frente as demandas existentes na região, mas o envolvimento crescente destas instituições mostrou-se fundamental, para pensar na dimensão social no bloco, embora existem muitos desafios, nota-se o tratamento do tema social como fundamental no processo de integração regional.

Por fim, pode-se afirmar que Mercosul evoluiu em termos de integração, onde passa a agregar as discussões sociais para ampliar gradativamente este aspecto, almejando o status de mercado comum. Por conseguinte, para operar seus objetivos, conta com estruturas organizacionais, porém ainda restam construir políticas sociais mais sólidas capazes de atender a todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, H. A.; SILVA FILHO, E. B. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 211-232, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n22.pdf>>. Acesso em: 12 de junho de 2014.

ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy de. **Infraestrutura para a integração e o desenvolvimento da América do Sul**. Disponível em <<https://forum.antinovaordemmundial.com/attachment.php?aid=2110>> acesso em agosto de 2015

ALMEIDA, Rosângela da Silva Almeida. **Proteção Social no Mercosul**: a saúde dos trabalhadores de municípios fronteiriços do rio grande do sul. Tese de doutorado Programa de Pós-Graduação do Curso de Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre, 2008

ANDRÉS, Aparecida. A educação superior no setor educacional do Mercosul. Biblioteca digital da câmara dos deputados, 2010. Disponível em <[bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../educacao\\_superior\\_andres.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../educacao_superior_andres.pdf)> acesso em maio de 2015

ANTUNES, Flavia Mesquita **A Institucionalização do Modelo Regulatório do Setor Elétrico Brasileiro** – O Caso das Distribuidoras de Energia Elétrica RJ, 2008.

ARBACHE, Jorge Saba. (2004). MERCOSUL e mercado de trabalho: **algumas questões para o debate**, publicado em: [<http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22pdf>]. Disponível em 21/05/2015

AUGUSTINI, Josiane. **A Descentralização da Política Nacional de Saúde e sua institucionalidade nos sistemas municipais na linha da fronteira Mercosul**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

BERING, Elaine Rossetti. O Serviço Social e o Mercosul. In: **Serviço Social e Sociedade**: serviço social: formação e projeto político. 79. São Paulo: Cortez, 2004, p. 173-95.

BIROU, Alain. **Dicionário das Ciências Sociais**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1982.

BONIOLO, Eduardo Da Eira. Relações entre Mercosul e União Européia e as consequências para o Brasil. **Revista geo-paisagem**, Ano 3, nº 5, ISSN Nº 1677-650 X , 2004

CAMARGO, S. de. O processo de integração regional: **fronteiras abertas para os trabalhadores do MERCOSUL**. Contexto internacional, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, PUC-Rio, jul./dez. 2010, p. 489-517.

CAMARGO, Sônia de. União Européia: uma Comunidade em Construção. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.30, no.2, maio/agosto 2008, p.467-522

\_\_\_\_\_. **MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal?** Lua Nova, n.68, São Paulo, 2006.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; LOPES, Fernando Dias; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações**. Trabalho apresentado no 23º Encontro Anual da ANPAD, 1999.

CEFIR. Centro de Formación para la Integración Regional. **A trajetória do MERCOSUL**. Disponível em < <http://www.formacioncefir.org/>> acesso em 20 de junho de 2014.

CEPAL. La Declaración del Milenio. In: **Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe**. [s.l.], 2005a. Disponível em: <41.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&bhttp://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21523\_Cached.pdf > Acesso em janeiro de 2015

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências humanas e sociais**. 8a São Paulo: Cortez, 2006.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Panorama Social da América Latina**, 2014. Disponível em < <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1136=1> > acesso em junho de 2015

CONCEIÇÃO. Octavio A. C. A Relação Entre Processo de Rescimento Econômico, Mudança e Instituições na Abordagem Institucionalista. In. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, V. 23, Número Especial, p. 603-620, 2002.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Economia Comportamental: de volta a filosofia, sociologia e psicologia**. Texto para discussão IE/UNICAMP, 2009.

COSTA, Lucia Cortes. Integração Regional e as Mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. Pag. 61-98. In. **A política social na América Latina: perspectivas e desafios no século XXI**. Editora UEPG, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise da reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: UEPG, 2006.

\_\_\_\_\_. Integração regional e proteção social no contexto do Mercosul. In: **MERCOSUL em múltiplas perspectivas**. Fronteiras, direitos e proteção social. Organização de Jussara Maria Rosa Mendes [ et al.]. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

CRPM, **Informe sobre funcionamento do FOCEM** elaborado pela CRPM para consideração do Conselho de Administração do FOCEM, Montevideu, dezembro de 2013 (Anexo VIII ATA CRPM Nº 01/14)

CULPI, Ludimila Andrzejewski. Promoção dos Direitos Sociais na União Européia: o papel das instituições comunitárias. Dissertação para o Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Paraná, 2011.

CULPI, Ludmila Andrzejewski; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. **Mercosul e Políticas de Migração**: análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul (1991-2013). Anais 38º encontro anual ANPOCS, 2014.

DRAIBE, Sonia Miriam. Coesão Social e integração Regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. 2007.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais** (Brasília: Editora UnB) 1978.

EFSUL, **Relatório consolidado auditoria no FOCEM 2015** – Brasília: TCU, 2015. Disponível em [http://efsur.org/sites/Documentos3/Fundo\\_Convergenciaul\\_Relatorio\\_Portu.pdf](http://efsur.org/sites/Documentos3/Fundo_Convergenciaul_Relatorio_Portu.pdf) Acessado em agosto de 2015.

ESTENSSORO, Luis. **Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina**. Tese de doutoramento em Sociologia. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). 2003

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**, 4. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

FIER, Florivaldo. (Dr. Rosinha). **Mercosul um a, b, c**. Publicação do mandato do deputado federal Dr. Rosinha (PT-PR). 2ª edição – 2008 – Curitiba.

\_\_\_\_\_. Saúde no Mercosul: o desafio do novo. In: **Gallo, Edmundo; COSTA, Laís (Orgs)**. SIS - MERCOSUL: uma agenda para a integração. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2004.

FILHO, José Soares. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. In: **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, nº 46, p. 21-38, jul./set. 2009

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, local, n. 21, p. 211-259, jun de 2000.

GLOBO. Dicionário Sociologia. Rio de Janeiro, 1981

GOIN, Mariléia. **O processo contraditório da educação no contexto do Mercosul**: uma análise a partir dos Planos Educacionais. Dissertação de Pós-



Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/ SC, 2008.

GOMES, Fábio de Barros Correia. ASSIMETRIAS EM SAÚDE NO MERCOSUL. Biblioteca digital da câmara dos deputados, 2008. Disponível em <[d.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/.../assimetrias\\_saude\\_barros.pdf](http://d.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/.../assimetrias_saude_barros.pdf)> acesso em maio de 2015

GUEDES, Sebastião Ribeiro. **Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo?** Disponível em: <[aceadm3.nuca.ie.ufrj.br/BuscaRace/Docs/guedes3.doc](http://aceadm3.nuca.ie.ufrj.br/BuscaRace/Docs/guedes3.doc)> Acesso em: 5 junho 2015.

GUIMARÃES, Luisa. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Europeia e MERCOSUL.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007, Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul.** RBPI, ano 51, n 2. 2008

ISM, MERCOSUL. **A dimensão social do MERCOSUL.** Marco conceitual. Assunção, 2013. Disponível em [http://ismercotur.org/wp-content/downloads/2013/04/Adimens%L-\\_web\\_spread.pdf](http://ismercotur.org/wp-content/downloads/2013/04/Adimens%L-_web_spread.pdf).

ISM, MERCOSUL. **Proyectos y Políticas Sociales del MERCOSUR en perspectiva.** Assunção, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.go.br/sagirm>

ISM, MERCOSUL. **Informe anual de gestão – 2011,** disponível em <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Informe-Anual-ISM-2011.pdf>> acesso em janeiro de 2015

\_\_\_\_\_. **Informe anual de gestão – 2012,** disponível em <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Informe-Anual-ISM-2012.pdf>> acesso de janeiro de 2015

\_\_\_\_\_. **Informe anual de gestão - 2013,** disponível em <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2014/10/INFORME-DE-GESTION-ANUAL-2013ISM.pdf>> acesso abril de 2015

\_\_\_\_\_. **Informe anual de gestão – 2014,** disponível em <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2015/03/INFORME-DE-GESTI%C3%93N-ANUAL-2014.pdf>> acesso em abril de 2015

IZERROUGENE, Bouzid. O desafio da integração social no MERCOSUL. **Revista PROLAM,** v. 1, p. 100-112, 2009. Disponível em

JAEGER JUNIOR, Augusto. **Mercosul e a Livre Circulação de Pessoas**. Florianópolis, - Dissertação de Mestrado – UFSC/ Curso de Pós-graduação em Direito, setembro de 1999. Disponível em < [www.buscalegis.ufsc.br/.../mercosul%20e%20a%20livrelaçã](http://www.buscalegis.ufsc.br/.../mercosul%20e%20a%20livrelaçã)> acesso em 14 de janeiro de 2015.

KEGEL, Patrícia Luíza e AMAL, Mohame. **Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul**. Rev. Bras. Polít. Int. 52 (1): 53-70 – 2009.

KOENIG, Samuel. **Elementos de Sociologia**, 7 ed. Rio de Janeiro 1985.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral**. 5 ed. São Paulo, 1985.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Rev. Econ. Polit. [online]. 2013, vol.33, n.4, pp. 619-637. ISSN 0101-3157. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572013000400004>.

MANUAL DO FOCEM. Disponível em < [http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/focem/Focem\\_Manual\\_02.pdf](http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/focem/Focem_Manual_02.pdf)> acesso em maio de 2015.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Parlamento do Mercosul**, integração e déficit democrático. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul**. 1997. Promulgado no Brasil pelo Dec. 5.722, de 13 de março de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm)> Acesso em: 10 nov 2013.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. 1994. Ouro Preto. Disponível em: < <http://goo.gl/yvzPRX>> Acesso novembro 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 20 de 3/VIII/1995**. Estabelece a estrutura do Grupo Mercado Comum. XVIII GMC. Assunção. Disponível em: <<http://goo.gl/d4G9yu>> Acesso novembro de 2013.

MERCOSUL. CMC, **Decisão nº 18/05 de 20 de julho de 2006**. Que estabelece sobre a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL FOCEM). Disponível em < [http://www.mercosur.int/msweb/Nes/PT/DEC\\_017-006\\_P](http://www.mercosur.int/msweb/Nes/PT/DEC_017-006_P)> acesso de 05 de junho de 2014.

MERCOSUL. **Decisões CMC Nº 26/03, 45/04, 18/05, 03/07,37/08, 51/08, 31/09, 08/11, 41/12**.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb>>. Acesso em fevereiro de 2014.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu Moreira. **A Governabilidade Regional: Os Mecanismos de Integração**. In: BRIGADÃO, Clóvis (org.). **Antologia de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MORAIS, José Micaelson Lacerda. **Mudança Institucional e Desenvolvimento: Uma Abordagem Institucional-Evolucionária da Política Industrial do Estado do Ceará**. Rio de Janeiro, junho de 2006. Tese submetida ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MOROZ, M; GIANFALDONI, M. H. T. A. **O Processo de Pesquisa: Iniciação**. Brasília: Editora Plano. 2002.

NORTH, Douglass C. (1990) **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

OSBORNE, Richard. Dicionário de Sociologia. Disponível em <[http://chafic.coblioteca\\_Virtual/Temas\\_educacionais/Dicionario\\_de\\_Sociologia.pdf](http://chafic.coblioteca_Virtual/Temas_educacionais/Dicionario_de_Sociologia.pdf)> acesso em maio de 2015

PAIM, Bruno. **O conceito de racionalidade no institucionalismo**. Trabalho de Conclusão de Curso em economia. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: Uma abordagem crítica. In: **Cadernos EBAPE.PR**, v. 4, n° 1, Mar, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n1/v4n1a06.pdf>> acesso em Março de 2014.

PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL - (PEAS). Produção editorial: Tekoha, Assunção, Paraguai - Junho de 2012

PLANO PRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO. **Programa das nações unidas**, 2005. Disponível em <<http://www.unmillenniuugueseoverview.pdf>> acesso em janeiro de 2015

RANZAN, Eduardo Antônio Campos. **Mercosul no século XXI : combatendo assimetrias e ampliando o diálogo**. Monografia apresentada para o curso de Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

REIS, José. **O institucionalismo econômico: crônica sobre os saberes da economia**. Notas Economicas, n° 11, 1998

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Histórico: Divergências Metodológicas no Campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, Pelotas nº 10, janeiro-junho 2012, p. 89-100

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. In: **Lua Nova revista de Cultura e política**. São Paulo, 80. p. 09-44. 2010.

SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL. **Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do MERCOSUL**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/mercosur2005.pdf>> acesso em Junho de 2014.

SILVA, Lilian Mendes Ferreira da. O Papel das Organizações Regionais Africanas no Desenvolvimento da Democracia “**O Caso da SADC**”. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. Universidade De Évora, Escola De Economia. 2014.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. As demandas de pesquisas sobre proteção social no Mercosul: exigências para o Serviço Social. In: **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, Dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art\\_9802006000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art_9802006000200007)>. Acesso janeiro de 2015.

SOUZA, André de Mello; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul**, Texto para discussão nº 1477, IPEA, março 2010. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/pies/PDFs/TDs/td\\_1477.pdf](http://www.ipea.gov.br/pies/PDFs/TDs/td_1477.pdf) acesso em junho de 2015.

SOUZA, José Pedro Galvão de. **Dicionário de Política**, São Paulo: T.A Queiroz, 1998

SOUZA, Maria Luiza de. **Serviço Social e instituição: a questão da participação**. São Paulo: Cortez, 1982. p. 39 – 58.

TERRA FRANÇA, Andressa Silvério. Talcott Parsons: apontamentos para uma análise institucional. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 10, n. 97, p. 181-204, nov. 2009. ISSN 1984-8951. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/51.2009v10n97p181>>. Acesso em: 15 Jun. 2015.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TRAPP. Glaucilene Pedroso. **A Fragilidade institucional do Mercosul e os seus impactos sobre o Mercado de Trabalho**. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre 2010.

VEBLEN, Trostein Bunde. **A Teoria da Classe ociosa**: um estudo econômico das instituições – São Paulo, Abril Cultural. 1983

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FAVARON, Gustavo de Mouro e CORREIA, Rodrigo Alves. 2008. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a01v51n1.pdf>.

VIZENTINI, Paulo. MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas. In: **O MERCOSUL no limiar do século XXI**. Marcos Costa de Lima e Marcelo de Almeida Medeiros (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 2000.

WANDERLEY, Luiz E. W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C.; WANDERLEY, M.B. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 1997. p.51-161.

## APÊNDICES

## APÊNDICE 1

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

<b>Roteiro de perguntas ao ISM</b>	1. Como é o funcionamento do ISM?
	2. Quem é a equipe de trabalho do ISM?
	3. O ISM possui regimento interno?
	4. Quais atividades são desenvolvidas?
	5. Como é feita a organização dos trabalhos?
	6. Quais as maiores dificuldades?
	7. Como observam a integração com o modelo intergovernamental?
	8. Como é a contribuição financeira dos estados?
	9. Quais outras formas de captação de recursos?
	10. Quais as normas para gastar os dinheiros?
	11. Como é a prestação de contas?
	12. O que o ISM tem realizado para promover ações em políticas sociais?
	13. Como é a participação da RMADS no ISM?
	14. Quais avanços e desafios que o ISM possui?
	15. Quais as parcerias com as instituições de ensino?
	16. Quais são as investigações em andamento?
	17. Com o atual governo do Paraguai, quais são os desafios?
<b>Roteiro de perguntas ao FOCEM</b>	1. Quais os investimentos do Focem no Paraguai?
	2. Como é operacionalização dos recursos do Focem?
	3. Os recursos estão sendo aplicados respeitando um cronograma de desembolso?
	4. Existe dificuldade no repasse dos recursos?
	5. Possui um trabalho articulado com o ISM?
	6. Qual é a equipe de trabalho do Focem?
	7. Como está o andamento dos projetos?
	8. Qual o maior desafio e possibilidades do Focem?

## **ANEXOS**



## ANEXO 1

### Entrevistas

Entrevistado: Marcelo Mondelli	
Data da entrevista: 02 de Dezembro de 2013	
Local: Sede do Instituto Social do Mercosul em Assunção - Paraguai	
<b>PERGUNTAS</b>	<b>RESPOSTAS</b>
Objetivo do ISM?	La idea es que el PEAS pase a trabajar articuladamente con las otras áreas, pues lo que está ocurriendo es que cada uno trabaja para si mismo, la idea es que se tenga encuentros semestrales, intercambio de experiencias para conocer cómo está el trabajo de cada área, el área de salud/educación, pero para que lleguemos a eso todavía tenemos un proceso lento.
Quantos técnicos tem no ISM?	Por el momento somos cinco.
Eles estão no ISM?	Ahora uno (1) esta fuera, y tenemos cuatro (4), Carmen Garcia es la asistente social, un encargado de políticas públicas, que no esta aquí, esta fuera e retornando el miércoles, después estoy yo, después existe el área administrativa con dos personas. Y el director como ustedes saben que no esta en Asunción por los problemas que existen entre Paraguay y Venezuela, que es una situación muy especial (...), por cuestiones diplomáticas no puede llegar al país. El ahora esta en Montevideo, y el intercambio se realiza por videoconferencia, pero esta participando de muchas reuniones en el MERCOSUR y esperamos que antes del final de año sea resuelta esta cuestión
O golpe afetou as atividades do ISM e hoje como está?	El golpe de Estado del Paraguay afecto mucho las actividades del Instituto (...) Todo igual, el Paraguay no está participando de ninguna reunión en el Mercosur.
De que maneira o atual governo está prejudicando o ISM? Em qual sentido?	Esta restringiendo el presupuesto
Mas isto afeta diretamente no pagamento de salários dos funcionários do ISM?	No, afecta directamente las actividades, las acciones. Ahora tenemos tres países que no están cumpliendo con el presupuesto, solamente dos países están cumpliendo con el presupuesto: Argentina y Uruguay. Llega a un total de 25% el presupuesto pago. El Brasil está pendiente desde 2008, siendo que el mayor presupuesto de contribución es del Brasil. Esto se debe a una norma, no solo del ISM, sino de todos los organismos creados después de 2007 del MERCOSUR, como es el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, el Tribunal Permanente de Revisión y el Órgano Representante del Mercosur. De esta forma, el Congreso Brasileiro está recién aprobando algunos proyectos y el proceso de pago para el exterior en el Brasil tiene que ser aprobado por el parlamento del Mercosur.
E quando vêm os recursos, para quem é realizada a prestação de contas?	La rendición de cuentas es realizada a un órgano específico del Mercosur, también responsable por aprobar presupuestos.

<p>Mas consegue se utilizar o dinheiro ou ocorre como no Brasil, aonde se chega o dinheiro e não se consegue utilizar por questões burocráticas?</p>	<p>El problema es que el dinero no llega aqui. Pues el Brasil representa 40% del presupuesto del ISM y es muy grande el impacto</p>
<p>Então desde 2008 o Brasil não contribui?</p>	<p>Si, desde 2008</p>
<p>Mas vocês fazem outro tipo de captação de recursos?</p>	<p>Si, por cooperación y esto no es fácil. Es a través de un grupo del Mercosur que se llama "Grupo de Cooperación Internacional". Y ahora con la entrada de Venezuela que comenzara contribuir, pero todavía no se sabe como esta este proceso.</p>
<p>Os técnicos trabalham por contrato?</p>	<p>Si, con contrato. Es realizado un concurso publico por llamadas públicos. Y los técnicos que estan aqui, fue realizado un concurso en el 2010 y el ingreso fue en febrero de 2011. Algunos técnicos ya salieron, es el caso de una compañera brasilera, pues ustedes saben que existen cuatro departamentos en el ISM. El área de comunicación era del Brasil y fue el área que decidió salir. Es una dimensión político-institucional que todavía necesita ser fortalecida, tanto el ISM, como la Comunidad de Participación Social y el Instituto de Políticas Publicas de Derechos Humanos, todo eso es un proceso muy lento.</p>
<p>Que membros da Sociedade Civil pressionam o ISM? Existe participação? Quem são as pessoas? Ou é somente uma questão de Governo?</p>	<p>No es solamente una cuestión del gobierno, y si, existe a presión de la Sociedad Civil a través de las cúpulas sociales, que tienen en las actas de las actividades brasileras y de Montevideo. Todas reivindican consolidación institucional del ISM y del IPPDH, y son socios que están muy ligados al ISM. Pero este es un trabajo de la "Unidad de Participación Social" que esta en Montevideo. La Unidad de Participación Social fue creada en 2010 y solamente ahora, cerca de un mes fue nombrada la coordinadora de la UPS. Para que puedan ver que una normativa en el papel es totalmente diferente que en la práctica, por eso se necesita madurecer y fortalecer, pero todavía es iniciante. El ISM esta en este momento trabajando con las cúpulas sociales. La cúpula de economía solidaria/Derechos Humanos y todas las áreas, en que este es un espacio que el ISM desde el comienzo esta intentando fortalecer, pero es difícil fortalecer un espacio que no tiene recursos para desenvolver actividades concretas.</p>
<p>Mesmo sem recursos o que o ISM vem desenvolvendo?</p>	<p>La publicación del libro "La Dimensión Social del Mercosur": marco conceptual" que viene a describir acciones y el fortalecimiento social del Mercosur. Lo más importante es que esta publicación viene siendo utilizada por los ministerios de desenvolvimiento social.</p>
<p>Então tem a participação dos Ministros de Desenvolvimento Social?</p>	<p>Si, totalmente. Eso es la base. Y en el caso de Paraguay, con el corte de diálogos con la Secretaria de Acción Social, nosotros perdimos vínculo con Paraguay, el golpe indico que el ministerio de acción social no pueda hablar con ningún miembro del Mercosur.</p>
<p>O ISM tem acesso as ações do FOCEM no Paraguai? Vocês conhecem?</p>	<p>Si, pero el ISM no tiene ninguna participación, pues son áreas del Focem que coordinan estas acciones y las ejecutan. El gobierno paraguayo no quiere hablar con el Mercosur hasta que la cuestión de Venezuela sea resuelta, por causa del ingreso de Venezuela al Mercosur, Paraguay tomo una posición no muy favorable.</p>

Entrevistada: Carmen Garcia	
Data da entrevista: 02 de Dezembro de 2013	
Local: Sede do Instituto Social do Mercosul em Assunção - Paraguai	
<b>PERGUNTAS</b>	<b>RESPOSTAS</b>
Quanto tempo trabalha no ISM?	Igual que todos, entramos todos juntos, hace tres años en febrero. Es el primer equipo.
Com a falta de recursos afeta no pagamento dos funcionários?	Para el pago de sueldos no, pero no podemos hacer actividades, hasta ahora nunca tuvimos problema ni retraso en el pago de sueldos pero si es un problema hacer actividades. Para hacer pesquisas, por ejemplo si nosotros queremos hacer un proyecto y hablamos con Ponta Grossa no podemos porque no tenemos el dinero para pagar investigadores o para cualquier otra cosa no tenemos.
Qual trabalho de pesquisa estão desenvolvendo?	El problema es que no podemos hacer pesquisas no tenemos recursos. Si, hicimos un plan pero no podemos ejecutarlo, comprometernos. Los recursos para los sueldos tenemos hasta marzo y después no sabemos. Nuestro contrato va hasta Febrero de 2015, entonces lo primero que hacen cuando entra un dinero es garantizar los sueldos y no hay un presupuesto para una pesquisa o un viaje.
Quais Políticas sociais o ISM vem promovendo?	Lo que pasa es que hay iniciativas muy buenas que se hicieron, una es lo PEAS, qué usted ya conoce, es un plan de trabajo, como metas o líneas a ser desarrolladas.
Como é o diálogo com o ministério de ação social?	Para ellos lo MERCOSUL es un tema más de los cincuenta mil temas que tiene la agenda. El personal está en otra cosa, para marcar una videoconferencia, no hay un personal exclusivo que trabaja, Hay muchos problemas y entre estos el MERCOSUL, entonces ahí, entra la agenda del gobierno la prioridad que tiene en el gobierno, no es que no se quiere, se quiere pero el problema es que hay muchas agendas cruzadas y con las características que tiene el MERCOSUL, que todas las decisiones son por consenso ¿Próxima cúpula social? Sí claro, será en Venezuela, fue marcado ahora para 17/01/14 poco se sabe porque Venezuela en realidad no estaba preparada para asumir, estaba recién introduciéndose al Mercosur y ya le todo administrar una pre tempore. También en MERCOSUL estamos regionalmente...el próximo año es un año electoral en cada uno de los países, eso para muchas instituciones a nivel regional.
Diferentes áreas que trabalham no ISM?	Sí trabajadores sociales, Marcelo es de las relaciones internacionales, Mariano de Argentina es trabajador social, este es el equipo técnico. Había una persona de comunicación ya se fue y no pudimos incorporar otra persona, para ser el llamado hay todo un proceso con estos cuatro países de conformar una mesa, para hacer este proceso de selección. ¿Pero si dirigiera para los RMADS? No, el responsable es el Instituto Social, el Director, el tiene que tener en su comisión de selección integrado por los representantes de los cuatro países, ahora cinco. Entonces no es la RMADS, son los representantes del MERCOSUL de los cinco países que tienen de asignar un profesional que forme parte de la selección y así se hacen llamados.

Quais dificuldades existem com as diferentes profissões?	Creo que es bueno, son diferentes formas de trabajar, diferentes perspectivas, entonces en la hora de proponer hay que dialogar permanentemente con lógicas distintas, con estructuras de pensamiento, y no solamente esto sino profesiones y también tradiciones técnico-operativas de los países. Por ejemplo Paraguay no tiene una tradición tecno burocrática fuerte, entonces la lógica de continuidad de permanencia es otra. Los Uruguayos tienen una trayectoria mas tecno burocrática es un Estado fuerte, entonces son lógicas distintas.
O contato com os diretores a cada ano dificulta?	Es a cada 2 años. Ahora dificultó, porque esto coincidió con la suspensión del Paraguay en la incorporación de Venezuela. Se dio también a partir de esto la situación que Paraguay no reconoce la Venezuela y la sede del Instituto, está en Paraguay. Entonces se nombró un director que no podía de residir en Paraguay, entonces esto significo un problema, no solamente un director que no conoce la estructura MERCOSUL porque es nuevo, siendo que no puede venir a la sede, a dirigir, solo a distancia, esto genera un problema de comunicación.
¿Observan la importancia de tener un cuerpo permanente?	Claro! Es muy importante tener un cuerpo permanente en el Instituto porque la memoria Institucional es la garantía, una cosa es la idea de cómo planificar el Instituto otra cosa es la práctica, es todo un problema. En el Instituto dicen que el personal solo puede quedar siete años, después tiene que cambiar, no explica cómo tiene que cambiar. Creo que será un problema cuando llegar los siete años, ahora estamos en el tercer año, faltan cuatro. Lo más importante es ver si realmente el Instituto va a mantenerse con el sistema financiero. El problema ahora es el financiero, lo que pasa es que no podemos aprovechar nada del personal, actividades, tenemos recursos garantizados solo para un año.
Como você se sente?	Muy mal, porque mucha inseguridad, mucha incertidumbre. La pregunta es: ¿Será que el Instituto va a seguir o no va a seguir? ¿Va a cerrar o no va a cerrar? ¿Qué va a pasar?
Como vocês pressionam os países? Observam dificuldades no repasse de recursos?	Todo el mundo sabe dentro del MERCOSUL la situación de Brasil, porque no es solamente con el MERCOSUL, no solamente con el Instituto, es con todos los órganos del MERCOSUL. Entonces lo que hacen es informar en todas las reuniones a cada seis meses a todos los órganos. ¡Claro! Y ahora ya se aprobó en el parlamento, que fue toda una lucha, pero ahora está parado en la presidencia. Esto está desde Junio de este año, que fue cuando el parlamento aprobó, está en la presidencia todavía examinando y no sabemos cuándo terminara.
Os outros países estão em dia com suas contribuições?	Los que están al día con sus cuotas son Uruguay y Argentina. Paraguay pagaba muy bien, hasta que se suspendió, cuando se suspendió dejó de pagar. Venezuela tampoco pago su cuota.
E com a entrada da Venezuela?	Si uno de los Estados no es reconocido por otro estado parte es un problema. Es por eso que Paraguay tiene que reconocer Venezuela¿

O ISM tem uma rotina?	Sí tenemos rutina, pero está paralizado ahora . Entonces nosotros marcamos la videoconferencia y acontece que ellos dicen: "a no puedo". E se pasó una semana para que volvamos y nos reunimos, la comunicación es muy lenta, pero nosotros tenemos un ritmo de trabajo. Por ejemplo investigaciones, hay muchos requerimientos al instituto de informes, de agenda, de diferentes órganos del MERCOSUL que se reúnen, que hacen y que solicitan la licencia del Instituto. Hay una dinámica propia de los órganos del MERCOSUL que se tiene informes tiene que entregar en seis meses, informes anuales, mucha presencia del Instituto en diferentes encuentros de analisis social esto imprime una dinámica interesante, que el instituto fue construyendo a largo plazo, pero que ahora esta teniendo dificultades de dar salidas.
Possuem um regimento interno? Possui divisão de trabalho?	Un Estatuto, están aprobando una propuesta de regiménto interno, esta para ser aprobada, necesita de la aprobación del consejo del Instituto que esta conformado por representantes de los cinco países. Sí, hay una división del trabajo que está implícito en el estatuto, porque en el estatuto esta la función de cada departamento y la competencia de cada departamento.
Como é a prestação de contas do ISM?	Hay un órgano que rige lo cual tiene que presentar a cada seis meses los informes del estado de cuentas del Instituto que es el GAP-Grupo de Asuntos de Presupuestos que es un órgano del MERCOSUL en lo cual se presentan sus informes presupuestarios a cada seis meses, todo en el MERCOSUL ocurre cada seis meses, se realizan generalmente dos reuniones por semestre, entonces a cada seis meses tiene se tiene que hacer. En la director del instituto esta Miguel Angel Contreras, está a dos años en la función hasta Agosto de 2015, esto coincidió con la presidencia Pró-Têmpore de Venezuela, pero no siempre debe coincidir.
Quais os desafios do PEAS?	El primero desafío es, poner un acuerdo un delineamiento básico, porque cada país tiene sus particularidades, entonces dentro de estas particularidades pueden poner como un eje central de la estrategia dentro del MERCOSUL, esto es muy claro, porque está en todos los documentos de la RMADS, la CCMASM. <u>Se establecieron prioridades</u> , atendiendo la pobreza extrema, la idea por ejemplo con el Simpjis es poder tener los indicadores sociales de los cinco países consensuados en un plataforma, esto es un proyecto del Instituto, que tiene dos fases, uno es armonizar los indicadores sociales, consensuar los indicadores sociales, y otro es tener sistematizado todos los programas sociales del combate a la pobreza extrema en los cinco países, también sistematizados. Para emprender esta tarea también es difícil porque existe diferencias entre los países por ejemplo Brasil tiene todo sistematizado en cuanto el Paraguay ahun no.
O ISM possui sede?	Esa es nuestra propuesta pero el gobierno del Paraguay, tiene que asignar esto. . Son ellos los que tienen que permitir este cambio de sede, porque al tener su cede en Paraguaya es responsabilidad del Estado Paraguay el de brindar las condiciones para que el ISM asiente. Cuando Paraguay estaba en el Mercosul pagaba el alquiler a la secretaria de Acción Social, pero cuando el fue suspendido pago el instituto, el Instituto fue el mantenedor del edificio. , Nosotros proponemos de que uno de los puntos de la negociación, con la reincorporación de Paraguay sea el local para tener una sede propia, un lugar propio. Nuestra propuesta es también ir al edificio del tribunal porque ahí se concentra mejor el órgano del Mercosul en un mismo lugar y poder aprovechar la infraestructura que ya tiene, como el salón de video conferencia. Para la biblioteca nosotros llevaríamos

	otros libros para complementar con los libros que tienen allí.
Quanto a participação da Sociedade Civil?	<p>La participación social en el Mercosur tiene demanda histórica porque el Mercosul en el principio fue un acto financiero netamente, fue un hecho más de acuerdo comercial entonces diversos movimientos sociales empezaron, principalmente los sindicatos, a exigir incidencia, también en las negociaciones del Mercosul. Después a partir de eso se abre un órgano en MERCOSUL que habilita un diálogo entre los sindicatos y las cooperativas que es el Foro consultivo Económico y Social. Ese es un primer órgano en el cual a partir de la demanda social, se incorpora en la agenda del Mercosur el tema social. Ya en el 2003 esta mirada tuvo mas fuerza cuando los gobierno de corte progresista en la región empezaron a instalar la dimensión social del Mercosur como una necesidad Posteriormente se estructura y se crean las cumbres sociales del Mercosul, que se realiza cada semestre, conjuntamente con el encuentro de presidentes, las organizaciones sociales del Mercosul se reúnen durante uno o dos días, reflexionan sobre temas y presentan a los presidentes su minuta de la integración. Cada 6 meses, esa es la forma en la cual las organizaciones sociales participan. A partir de Diciembre del 2010, se creó la UPS que es la Unidad de Participación Social, que es el órgano encargado de organizar estas cumbres sociales del Mercosul, llevar la agenda, tener una continuidad de temas. En realidad el Instituto Social del Mercosul no tiene dentro de sus competencias específicas el dialogo con la sociedad civil, porque el órgano que tiene que hacer eso es la UPS que es la Unidad de Participación Social.. El Instituto como está vinculado al tema social, siempre tuvo una participación activa en las cumbres sociales del Mercosul. Siempre hay una agenda y el instituto tiene participa activamente del Mercosur., con temas que tienen que ver con la participación, ética, políticas sociales, derechos humanos.</p>
Quais os avanços do PEAS?	<p>La RMADS es la reunión de ministros y autoridades de desarrollo social. Ellos se reúnen desde 2002 más o menos, con la intención de fortalecer la dimensión social del MERCOSUL. Justamente porque había una visión muy comercial, entonces con la ascensión del gobierno progresista, hay la intención de fortalecer o visibilizar la agenda social del MERCOSUL, que se estructura desde la RMADS. Ustedes ya saben que tiene una normalidad, a cada seis meses se encuentran, hacen una agenda de trabajo conjunto. El Instituto es un proyecto que surge de la RMADS, o sea como una instancia que de permanencia y encaragda de llevar las agendas conjuntas de los países . . . Nosotros somos un instituto con la función de acompañar los temas de la RMADS y la CCMAS, ambos órganos tienen una agenda de trabajo, seguramente que en el sitio web de la secretaría del MERCOSUL están las actas de las RMADS y los temas que abordaron. En 2007 se estructura la CCMASM que es el Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR, en esta aglutinación esta no solamente los diferentes ministerios y secretarias de acción social sino también salud, educación etc. El abanico de Ministerios que conforman el área social, esta instancia fue creada para consolidar una agenda de lo social, quien lidera esta instancia continua siendo la RMADS, ayudado por todos los Ministerios, que también tienen una agenda de trabajo que está en construcción esto también está en las actas. Porque básicamente las reuniones especializadas tiene una agenda propia de trabajo se reúnen dos veces cada semestre en esta agenda el ISM colabora con algunas acciones, pero en realidad estas instancias tienen agendas propias.</p>

Quais avanços são observados?	El primer avance es lo PEAS. El PEAS surge dentro de la RMADS, no dentro del Instituto. El PEAS es un documento que tiene aprobación del CMC y a partir de eso es una primera herramienta para pensar en la política social, este es el primer logro de todo y otro logro es la estructuración del Instituto, muy pocos órganos del Mercosur logran estructurar un instituto permanente con funcionarios, porque la mayor parte de los órganos del Mercosul funcionan en reuniones semestrales, instituto solamente es lo nuestro y Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) que funciona en Argentina y después no hay más en el área social, entonces también fue un logro de la RMADS,. Otro órgano que me parece interesante, pero nosotros no conocemos mucho es la Agricultura Familiar en el MERCOSUL (REAF), ellos tienen una estructura bastante interesante, porque dentro de la REAF está la organización de los campesinos y hacen encuentros de la REAF de doscientas personas a cada semestre y por otro lado es importante que esta instancia tienen un fondo para garantizar la participación de las organizaciones sociales también en dicho espacio.
¿Desafíos ISM?	Uno de los principales desafíos que tiene ahora en el Instituto es la cuestión presupuestaria, de la sustentabilidad del instituto como proyecto institucional, , las propuestas ya están, tenemos proyectos de investigación, tenemos socios, acuerdos, convenios con universidades con redes, pero el problema es que no tenemos presupuesto para implementar las cosas e no sabemos se vamos tener continuidad o no, eso dificulta la proyección de las acciones. Esto es el tema en este momento histórico del Instituto.

Entrevistado: Carlos Virgílio Barreiro Chamorro	
Data da entrevista: 02 de Dezembro de 2013	
Local: Secretaria de Ação Social - SAS em Assunção - Paraguai	
<b>PERGUNTAS</b>	<b>RESPOSTAS</b>
Quais são os recursos do Focem aplicados no Paraguai?	Los recursos son los mismos para Paraguay y Uruguay. Pero nosotros vemos que el repaso de los fondos es el doble para el Uruguay comparando con el Paraguay, porque la población es la mitad. El Gobierno por medio de nosotros está presentando un posicionamiento del país para intentar nivelar la inversión social por habitante, entendiendo que la inversión es el sistema de infraestructura. El objetivo real es la población, que están siendo instruidos para el MERCOSUL. Creo que Paraguay no estaba preparado para aprovechar los recursos, este es el mayor problema. También tiene que ver con la cultura y experiencias de cómo utilizar adecuadamente los fondos. Paraguay está caminando en el proceso de tener una mayor participación de los recursos. El proyecto que estoy trabajando fue aprobado en el 2008, son \$6 millones de dólares. Nuestro proyecto son sistemas de agua y saneamiento básico, exclusivamente para pueblos jóvenes con situación de extrema pobreza. El proyecto estaba parado. En 2008-2012 fue el primer repase.
Foi aprovado o projeto mas está parado?	Estaba parado, no teníamos un buen equipo, ni estructura de trabajo. Yo soy especialista en Planeamiento y Gerenciamiento de Proyectos. Me incorpore hace un año, en 3 meses he cumplido las condiciones previas. Recibimos el primer repase de \$1 millón de dólares y ahora estamos trabajando en los pueblos jóvenes.
As obras já iniciaram?	Si, empezamos ahora, yo hable con el nuevo gobierno para priorizar el proyecto.
Quando iniciaram as obras?	Las obras iniciaron en Febrero en este año.
Em que etapa está?	El proyecto consiste en tres etapas. La primera etapa son ocho comunidades. Estamos en esta etapa ahora enviaremos al MERCOSUL. Está sujeto a aprobación de las comunidades. Nosotros enviamos la lista de las comunidades y ellos eligen cuales serán aprobadas. Nosotros ya preparamos los estudios técnicos, ya enviamos una parte, estamos muy avanzados con la segunda etapa. Son más nueve comunidades. El proyecto completo son 40. La primera parte son 8 comunidades, la segunda son 9. Hicimos una última licitación para otra parte.
Existe alguma dificuldade para o uso dos recursos?	No, no es un problema de dinero. Es un problema de capacidad de gestión. Este es el problema que tenemos.
Para usar o dinheiro possui muita burocracia?	Si, hay mucha burocracia, además pienso que el problema es de la organización del proyecto, de la gestión.
Como é prestação de contas?	Nosotros tenemos ahora en Diciembre la primera, un control, doce meses después del primer repase. Ahora estamos trabajando preparando todo.



A equipe está mais preparada?	Si, nosotros estamos ahora, ya tenemos personal técnico como pueden ver, esta fue una de las condiciones para que yo quedara en el cambio de gobierno, yo presente los problemas y las posibles alternativas pero el mayor problema era el personal. Yo soy el director del proyecto ante el MERCOSUL, ante la Secretaria Permanente.
O trabalho é por contrato?	Si por contrato, por un año. Solo un año, no debería ser así pero así es. Ahora estoy negociando el próximo año, porque todos los contratos son por un año aquí en Paraguay. Somos contratados, estos contratos son hechos por la duración de los proyectos. Son proyectos cortos, dos años y medio más o menos. Deberían ser contratos permanentes.
A qualificação dos profissionais?	Si es interrumpido. Por eso no tenemos mucha experiencia en proyectos en el Paraguay. No hay mucho personal calificado.
Você é engenheiro?	Ingeniero Civil, tengo una maestría en Gerenciamiento de Proyectos y una maestría en Ingeniería Civil, una maestría hecha en los Estados Unidos y otra aquí en Paraguay. Este proyecto es muy importante.
Existem outros departamentos do Focem no Paraguai?	Lo están terminando, ya finalizaron, son para construcciones de casas.
O alcance a coesão social nos projetos do Focem?	El FOCEM y la SAS son tradicionalmente un investimento en lo social, ejecutado por la SAS. Aquí en la institución, en la sesión de nombre SENASA, ellos tienen un sistema de agua. Este es un proyecto piloto para evaluar la capacidad Institucional de la Secretaria de Acción Social en la elaboración de proyectos, supervisión de proyectos, porque tradicionalmente no son hechos aquí, son hechos por otras instituciones.
Andamento dos projetos?	Nosotros estamos trabajando solamente en saneamiento básico de agua potable. Baños son sistemas de saneamiento para el interior. Estamos hablando con el gobierno de prioridad el combate a la extrema pobreza. El mayor problema es el acceso a agua potable.
Ações na área rural?	No solo área rural, tenemos asentamientos urbanos, la cantidad de pobres es muy grande. Tenemos 300 territorios sociales, asentamientos, la mayor parte urbanos. Donde el mayor problema es el acceso a agua potable. Eso tiene un impacto en la salud. Entonces nuestra misión también es trabajar con las aéreas urbanas. Tenemos territorios rurales y territorios urbanos.
Com a mudança do governo teve um impacto nos trabalhadores do Focem?	Yo estaba en el gobierno de Lugo, trabajando en otra área. Fue afectado por el golpe, soy de Frente Iguazú, del equipo social del gobierno. Entonces fuimos todos afectados, estamos trabajando tradicionalmente, con el déficit de gerentes fue difícil para mí seguir en el proyecto. Entonces yo veo en el área de salud un grande impacto, porque el avance mayor fue en el área de salud en Paraguay.
Muitas coisas já foram conquistadas?	Si, ahora la diferencia es que después del golpe el gobierno es un partido de derecha, pero más moderado. Ellos tienen todo el programa de combate a la pobreza extrema, nosotros esperamos aprovechar esta oportunidad.

<p>Os recursos estão sendo pagos em dia pelos países?</p>	<p>Si, pero el Paraguay no está haciendo el trabajo.          ¡Lo que paso en el Instituto también!          Yo hable con el nuevo ministro, presente mi renuncia, el me dijo para quedar me y trabajar, yo le dije de los problemas que hay y de la necesidad de apoyo político para el proyecto porque hay recursos pero no se utiliza, o sea es mal utilizado. El dijo que este es uno de los puntos que tenemos que resolver, entonces yo pienso en facilitar el trabajo, hacer de la ingeniería lo que hay que hacer, entonces el facilito y para mí el hizo lo que debería hacer.</p>
<p>Voces são independentes?</p>	<p>No, el motivo por el cual se paró el proyecto es que el anterior jefe no era de la intervención del Estado. El dice que el mercado tiene que solucionar. ¡También por la cuestión Cultural que em Paraguay es diferente! Si es, estamos haciendo una contención diferente, son varios temas.</p>
<p>Avanços do Focem?</p>	<p>Si un gran avance, Paraguay necesita mejorar su infraestructura. Lo que pasa, ustedes son estudiantes y conocen esta cuestión, es cuando hablas de normal una media es una mala distribución. Aquí en Paraguay es la misma y el ingreso está creciendo, el PIB más todavía, un tanto se concentra en un grupo de mas ingreso, ellos están terminando el ingreso ahora, muy bueno eso, se concentra el ingreso con el PIB a un segmento de la población, entonces nosotros necesitamos de una mayor distribución, aumentar la capacidad de consumo, ofrecer a toda la comunidad, pero necesitamos que ellos mejoren la situación económica, entonces yo pienso que proyectos como estos son importantes. Algunos proyectos ya están hechos, como: - soluciones integrales, compra de tierra. SAS y FOCEM prepararon sistemas de agua, electricidad, casas, comunicación y entretenimiento. Estas comunidades son hoy comunidades económicamente productivas, ya no necesitan del apoyo, ellos ya están generando socialmente, son incorporados a la producción del mercado de trabajo. Eso nosotros necesitamos trabajar en las comunidades que no tienen condiciones, necesitamos mejorar, y este proyecto no es solo de agua, mitad del proyecto es aumentar la capacitación, información para mejorar el uso, como la comunidad debe hacer para tener un mayor uso de la información. Porque si no ellos no van utilizar el agua. Porque el impacto de nuestros próximos cinco años en terminar el proyecto es disminuir con las enfermedades intestinales, motivo de muerte en Paraguay. Si ellos tienen agua, electricidad ellos serán capaces de empezar a producir, trabajar y progresar. Estos son proyectos de alta calidad, los recursos del FOCEM son aplicados en estos proyectos. ¡Vemos la importancia de los recursos del FOCEM en Paraguay! Fundamentales, porque muchas personas solo ven proyectos rentables económicamente, no socialmente. Este es nuestro problema necesitamos ver mas allá de los rentable, ver lo social. ¡No es un investimento y si un gasto social! Entonces ustedes tienen que ver la importancia de este proyecto para clases en situación de extrema pobreza.</p>
<p>As pessoas tem conhecimento que os projetos são financiados pelo Focem?</p>	<p>Si conocen, pero debido al atraso ellos están usando parte del resultado, hoy ellos saben del avance de la obra en otras comunidades.</p>

<p>Quem está no governo recebe o mérito?</p>	<p>Nuestro proyecto es un proyecto mediano. Económicamente es un proyecto sin condición de que ellos realicen, entonces nosotros entregamos a ellos todos los recursos para este proyecto, nosotros repasamos a ellos, transferimos todo para la organización social, ellos tienen la administración, manutención y realización del sistema. Entonces nosotros tenemos que administrar, como se preparar agua potable. Ellos tienen que poner los tubos de agua y arreglar todo, hay mucho trabajo que hacer.</p>
<p>O ISM tem reuniões com os Ministros de Desenvolvimento Social e possui também diálogo com o Focem?</p>	<p>El problema que tenemos es la falta de dialogo, mayor dinámica de las áreas sociales.</p>
<p>Quem coordena as suas ações?</p>	<p>Nosotros somos un órgano de ejecución de proyectos, pero existe el órgano de Control y coordinación que está en el Ministerio de la Hacienda. La dirección del investimento público controla el ambiente financiero.</p>
<p>Você acredita que o Mercosul pode servir de boas práticas para que as políticas sociais sejam desenvolvidas no Paraguai?</p>	<p>Creo que para eso tiene que ser más fuerte, tiene que unirse más, porque lo que vemos no es una integración muy buena. Porque nosotros vemos una competencia entre Brasil y Argentina, intentando liderar y nosotros quedamos allí. Entonces es muy difícil que una unión sea exitosa. Los dos más grandes, si ellos están colocando medidas evitando el comercio, intentando liderar y pierde la región, Paraguay depende mucho de Argentina y Brasil, las políticas en Argentina y Brasil definen la situación de Paraguay. Entonces somos muy pequeños, crecimiento grande, tenemos crecimiento dos o tres veces del Brasil como país, pero eso es temporal. Lo que necesita Paraguay es mejorar la infraestructura social, para mejorar su situación económica, de la mayor parte de la población y ser la base del crecimiento económico más adelante. Avanzo del FOCEM en Paraguay. Yo pienso que FOCEM tiene que tener su foco en la área de combate a la pobreza, buscar dar mejor infraestructura básica, agua potable y saneamiento básico son prioridades del FOCEM. El interés tiene que ser concretado y mejorar la capacidad, realizar los proyectos y mejóralos.</p>

## ANEXO 2 ORGANOGRAMA DO MERCOSUL

### ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

