



A RELAÇÃO ENTRE INTEGRAÇÃO REGIONAL E QUESTÕES SOCIAIS: COMBATE À POBREZA NO MERCOSUL, CONSIDERANDO A UNIÃO EUROPEIA

Tullo Vigevani¹

Juliano A. S. Aragusuku²

Introdução

Desafios estruturais do passado persistem na realidade sul-americana no início do século XXI. A pobreza e a profunda desigualdade social, que intrinsecamente são mazelas para a região e suas sociedades, perduram como obstáculos para o desenvolvimento e um mal a ser combatido. A capacidade dos países no combate à pobreza varia na medida da desigualdade que também existe entre os países. Dessa forma, o tema é relevante na disciplina das Relações Internacionais. Porém, apenas no pós-Guerra Fria passou a receber maior atenção. O combate à pobreza no plano internacional passa a ser um tema central nas pesquisas, ocupando espaço até mesmo nos estudos de segurança tradicionalmente marcados pelo debate em torno da paz e da guerra através do conceito de segurança humana.

Naturalmente surgem algumas questões. Quais são os meios mais eficazes para combater a pobreza? Como superar as desigualdades sociais entre as populações dos diferentes países? Ideias surgem, políticas são implementadas, e observamos diversos movimentos dentro de uma lógica de cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, em tese, a formação de blocos de integração

1 Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

2 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

regional se apresenta como um possível caminho para a mitigação das desigualdades. O fortalecimento do processo de integração regional entre os países que compõem o bloco do Mercosul poderia ter papel importante na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. A integração regional pode ser um estímulo ao bem-estar social se for conduzida: com a preocupação pelo desenvolvimento de regiões mais pobres. Isto é, se existem políticas diretamente dirigidas ao combate das desigualdades, incluindo fundos específicos. Do contrário, pode ser um fator a mais de exclusão. O objetivo deste texto é discutir como a intensificação da integração regional pode contribuir no combate à pobreza e à desigualdade social no âmbito do Mercosul, tendo em conta algumas experiências bem e mal sucedidas da União Europeia.

A crise em curso atualmente na União Europeia tem tido como consequência exatamente aumentar o debate sobre a capacidade do bloco regional de atenuar desigualdades entre países e também entre regiões dentro de cada país. Por exemplo, a crise na Espanha tem como consequência o acirramento do debate sobre a própria configuração do Estado espanhol, aguçando o movimento pela autodeterminação de algumas regiões. O caso da Catalunha exemplifica isso. Parte da população e mesmo das elites de Itália, Espanha, Portugal e Grécia fazem à Alemanha acusações pela sua escassa sensibilidade frente à crise econômica e social. Acusações que se estendem à Comissão Europeia e ao Banco Central Europeu. Inversamente, o governo alemão e parte importante da população, de forma bi-partisan, entendem que não devem pagar os custos de outros países pela crise financeira a que chegaram. Para os alemães, depois de terem aplicado políticas de austeridade ao longo de décadas, e, no caso, terem arcado com a reconstrução da antiga Alemanha Oriental, custos suplementares são considerados não suportáveis, politicamente inviáveis.

No caso do Mercosul, governos e partes importantes da sociedade no Paraguai, no Uruguai e na Argentina, acreditam que o Brasil, por ser o país com economia maior na região, deveria arcar também com custos maiores, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social dos parceiros. No caso europeu, parte da sociedade grega considera os alemães, particularmente seus bancos e algumas empresas, inclusive empresas do complexo militar, responsáveis por sua crise. O que queremos com estas colocações sublinhar, é que a distribuição dos custos da integração é um tema complexo, que não pode ser tratado com discursos genéricos ou com linguagem de solidariedade humanista, ainda que a solidariedade seja de enorme relevância. É esta, a solidariedade, “um” dos fatores que podem assegurar o êxito dos processos de integração regional.

São recentes as questões da nacionalização das reservas de gás na Bolívia e o conseqüente aumento de preços para as importações brasileiras do produto. Em 2010, pouco antes da crise que levou ao fim do governo Fernando Lugo em junho de 2012, foi pedida pelo Paraguai a abertura de negociações com o Brasil a respeito do preço da energia de Itaipu, considerado injusto, abaixo dos padrões internacionais e resultado de acordos assinados há muitas décadas no período dos governos autoritários. Esses exemplos são significativos. O aumento do preço da energia comprada pelo Brasil, implicaria aumento de custos e diminuição da competitividade de seus produtos. Ainda que saibamos que não são apenas os custos das matérias primas e da energia que determinam a competitividade, seu aumento em geral é objeto de queixa dos empresários dos países que devem pagar preços mais elevados e também de parte da população ou de um seu setor.

Como sugerem John Rawls (2001) e, de outro ponto de vista, Michel Walzer (2004), a fixação dos preços e de outros fatores que pesam na distribuição internacional da riqueza, devem considerar a justiça, especificamente a justiça moral internacional. A relação de integração regional com o combate à pobreza deveria ser compreendido desta forma: atribuição de valores aos fatores produtivos que reconheçam o significado econômico e social dos diversos produtos, sejam eles industriais, minerais, agrícolas, serviços, tecnologia, biodiversidade, sobretudo o trabalho.

O artigo está estruturado em cinco seções. Primeiramente, é necessário contextualizar o que entendemos por pobreza e observar a situação dos países que compõem o Mercosul. Em um segundo momento, discutimos os meios articulados para combater a pobreza e as desigualdades no plano internacional. Na sequên-

cia, observamos os fluxos migratórios no âmbito do Mercosul. Dois motivos fazem das migrações um tema relevante no debate sobre o combate à pobreza: (1) as motivações que levam ao deslocamento de pessoas apresenta caráter econômico (ainda que não exclusivamente); (2) em algumas esferas, as remessas de recursos dos migrantes aos seus países de origem é observada como uma ferramenta eficaz no combate a pobreza, o que consideramos contraditório. Depois, discutiremos como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) aparece como um canal que pode se mostrar eficiente na mitigação das assimetrias existentes entre os países da região, gerando efeitos positivos para a diminuição da pobreza e da desigualdade social. Por fim discutimos a posição brasileira em relação ao Mercosul.

O tema da pobreza nas Relações Internacionais e a situação dos países no Mercosul

O primeiro exercício que se faz necessário na discussão sobre como o fortalecimento dos processos de integração regional podem contribuir no combate à pobreza e à desigualdade social é esclarecer o que é esse mal a ser combatido. Buscando uma significação mais elaborada que a simples ideia de falta de renda, Lavinas (2002) colocou que:

Uma definição mais criteriosa vai definir pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades. (p.29)

Dentro dessa lógica, ao longo dos anos 1990, foi articulada no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) a ideia de desenvolvimento humano. A definição do conceito foi apresentada no *Human Development Report* do UNDP publicado em 1990:

Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life, to be educated and to enjoy a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and self-respect. (UNDP, 1990, p.10)

A partir desse conceito foi elaborado o índice de desenvolvimento humano (IDH), em uma iniciativa liderada por Amartya Sen e Mahbub ul Haq. Hoje, o IDH é amplamente utilizado como um instrumento para medir as condições sociais em escala mundial. Calculado a partir de indicadores como expectativa de vida, saúde, educação e renda, é divulgado anualmente nos relatórios do UNDP. Uma classificação é elaborada tomando por base o IDH dos países, separando-os em quatro categorias: desenvolvimento humano muito elevado, elevado, médio e baixo. No quadro do Mercosul e seus membros associados³, apenas Chile e Argentina apresentam desenvolvimento humano muito elevado. Todos os outros apresentam desenvolvimento humano elevado, com exceção de Bolívia e Paraguai, que apresentam desenvolvimento humano médio.

Tabela I - IDH dos membros plenos e associados do Mercosul (2012)

País	IDH	Posição no ranking mundial
Chile	0,819	40
Argentina	0,811	45
Uruguai	0,792	51
Venezuela	0,784	71
Peru	0,741	77
Brasil	0,730	85
Equador	0,724	89

3 Os membros plenos do Mercosul são: Argentina, Brasil, Paraguai (suspensão do bloco entre junho de 2012 e agosto de 2013 em razão do processo de impeachment sumário do presidente Fernando Lugo), Uruguai e Venezuela (adesão aprovada em 2012). Os membros associados são Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador.



País	IDH	Posição no ranking mundial
Colômbia	0,719	91
Bolívia	0,675	108
Paraguai	0,660	111

Fonte: UNDP, 2013.

Esses indicadores são médias que não permitem uma constatação da situação de severas privações na qual se encontra imersa parte considerável da população, um problema estrutural da região. “A pobreza na América Latina é resultado da desigualdade extrema imposta via mercado de trabalho, através de empregos pouco qualificados e, sobretudo, de níveis salariais extremamente baixos, instituídos aquém dos patamares de subsistência.” (LAVINAS, 2002, p.45) Para um panorama mais esclarecedor, podemos utilizar as estimativas de população abaixo do limiar da pobreza. Nos cálculos do UNDP, esse limite é computado para pessoas que sobrevivem com uma renda inferior a US\$ 1,25 em paridade de poder de compra por dia. Existe também uma estimativa calculada pelos governos, na qual suas autoridades definem seus próprios critérios para estabelecer a linha de pobreza considerada adequada.

Tabela II – População abaixo do limiar da pobreza

País	Menos de US\$ 1,25 em PPC* p/dia (%) 2002-2011**	Estimativa da população com menos de US\$ 1,25 em PPC* p/dia***
Bolívia	15,6	1.598.695
Colômbia	8,2	3.899.158
Paraguai	7,2	481.172
Brasil	6,1	12.153.790
Peru	4,9	1.456.958
Equador	4,6	683.789
Argentina	0,9	370.071
Uruguai	0,2	6.783

* Paridade de poder de compra.

** Os dados referem-se ao ano mais recente disponibilizado durante o período especificado.

*** Estimativa calculada com a utilização das estatísticas de populações divulgadas em 2012.

Fonte: UNDP, 2013.

Através da Tabela II podemos vislumbrar uma situação preocupante. Identificamos uma quantidade muito grande de pessoas sobrevivendo abaixo do limiar da pobreza no âmbito do Mercosul e seus membros associados. Curioso notar que o maior país e de maior Produto Interno Bruto (PIB) da região, o Brasil, apresenta uma porcentagem alta de pessoas abaixo do limiar da pobreza em relação a sua população (6,1%). Em números absolutos, a quantidade de pessoas abaixo do limiar da pobreza no Brasil supera a soma de todos os outros países do bloco, o que demonstra alto índice de desigualdade social.

A capacidade dos países para combater a pobreza em seus níveis mais severos varia na medida em que também existem desigualdades entre os países, situação latente na América do Sul. Na tabela abaixo é possível verificar as diferenças entre os países tomando como variável o PIB.

Tabela III – Relação PIB/população

País	PIB (2011, US\$ mi)	PIB per capita (2011)	População (2012)
Brasil	2.476.651	12.594	199.242.462
Argentina	448.165	10.994	41.118.986
Colômbia	333.185	7.100	47.550.708
Venezuela	315.893	10.731	29.890.694
Chile	248.592	14.395	17.423.214
Peru	180.464	6.138	29.733.829
Equador	66.381	4.526	14.864.987
Uruguai	46.710	13.819	3.391.428
Bolívia	23.949	2.374	10.248.042
Paraguai	22.890	3.485	6.682.943

Fonte: UN, 2012.

Mecanismos para superação das desigualdades no plano internacional

A questão que se desdobra desse cenário é como superar as assimetrias no plano regional e internacional. O tema da cooperação internacional para o desenvolvimento não é novo. Passou a receber maior atenção no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Esse momento foi decisivo para a cooperação

internacional, pois como Könz (1994) e Soares (1994) apontaram, o baixo nível de desenvolvimento dos Estados menos favorecidos oriundos dos processos de descolonização e emancipação passou a ser foco de grande preocupação dos países desenvolvidos. Ainda que esse foco muitas vezes tenha resultado na reprodução de fortes mecanismos de dependência. Amorim (1994) aponta que o atraso estrutural da América Latina e o deslocamento dos focos de tensão do centro desenvolvido para a periferia vieram a fortalecer o viés desenvolvimentista da cooperação internacional.

Cabe ressaltar que nesse período foram criadas instituições que tinham como intuito a criação de uma teia de cooperação entre os Estados, destacando-se as conferências de Dumbarton Oaks⁴, São Francisco⁵, Bretton Woods⁶ e Havana⁷. É importante observar que as questões econômicas assumiram pela primeira vez importância institucional, o que veio a modelar a cooperação internacional. Note-se que a proposta da Organização Internacional do Comércio, que ao não ser ratificada pelos Estados Unidos foi substituída pelo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), enfatizava essencialmente a correlação entre desenvolvimento e comércio, inclusive preocupando-se com a necessidade dos países não desenvolvidos terem condições de geração de receitas como base para dar sequência a seus processos de desenvolvimento econômico. O Plano Marshall em 1947 e, no que tange à América Latina, a Aliança para o Progresso em 1961, podem ser indicados como resultados dessa preocupação: combinando-se estímulos ao desenvolvimento na perspectiva liberal, com considerações estratégicas de parte dos Estados Unidos.

Mesmo na disciplina das Relações Internacionais é possível constatar uma atenção maior ao tema, crescente após o término da Guerra Fria. Constituída nos anos que sucederam a Primeira Guerra Mundial, alicerçada nos marcos da paz e da guerra, a disciplina apresentava tradicionalmente como preocupação no seu *mainstream* a busca por meios para evitar a guerra, transitando do idealismo em torno da paz para a busca pela proteção dos Estados nacionais frente às ameaças externas. Na linha do neoliberal institucionalismo, por exemplo, o contexto

4 Washington Conversations on International Peace and Security Organization (1944).

5 United Nations Conference on International Organization (1945).

6 United Nations Monetary and Financial Conference (1944).

7 United Nations Conference on Trade and Employment (1947/1948).

emergente do pós-Guerra Fria arrefeceu a preocupação com questões de segurança e poder, abrindo espaço na agenda para temas como “busca por maior crescimento econômico e segurança social, no sentido de melhoria da qualidade de vida do conjunto da população e superação de problemas sociais existentes que desequilibram as relações domésticas da nação.” (MARIANO, 1995, p.22)

Desse movimento surgem diversas iniciativas que ao menos em sua aparência tinham como objetivo a superação das assimetrias entre os países na esfera internacional. Cooperação internacional para o desenvolvimento através de órgãos multilaterais, fluxos de ajuda externa bilateral para o desenvolvimento, e dentro desse quadro podemos configurar a busca pela superação de assimetrias no âmbito dos processos de integração regional. A equação é simples: países mais ricos devem assistir os países mais pobres nos seus processos de desenvolvimento. Peterson (2004) coloca que a assistência é uma obrigação moral da população dos países desenvolvidos como meio para aliviar a carestia. O autor baseia sua afirmação numa premissa ética de Singer, de acordo com a qual: “if it is in our power to prevent something bad from happening, without thereby sacrificing anything of comparable moral importance, we ought, morally, to do it.” (SINGER, 1972, p.231).

Porém, o combate à pobreza e às desigualdades não pode ser tratado de forma romântica, tampouco ingênua. Os preceitos éticos e morais são importantes, mas os fatores político-econômicos devem ser observados. Em alguns casos há o receio de importantes grupos da sociedade em apoiar a integração regional porque significaria o desvio de recursos do próprio país para fortalecer a experiência de âmbito regional. Isto é, é criticado o desvio de recursos necessários ao desenvolvimento do próprio país para outros países integrantes o bloco.

Philippe Schmitter (2003) analisou as razões pelas quais o eixo da vida política dos países europeus, cinco décadas depois do Tratado de Roma, continua sendo a disputa de poder em nível nacional. O interesse pela União frequentemente surge na forma de crítica. Em alguns países fortaleceu-se nos últimos anos ou decênios a disputa sub-regional, interna aos Estados nacionais. Isso não aconteceu no Mercosul.

Ainda assim, ocorreram avanços nos processos de integração. Porém, não é possível esperar a superação das assimetrias dentro da lógica da livre iniciativa capitalista. O raciocínio de Wallerstein (1990) é esclarecedor para a compreensão dessas limitações. O capitalismo, que de acordo com o autor floresceu como organização econômica para reger o sistema-mundo ao longo dos últimos 500 anos, faz com que os fatores econômicos transbordem da alçada onde qualquer entidade política possa ter controle total. Isso acabou por favorecer a atividade capitalista, permitindo extensiva expansão do sistema que veio acompanhada de uma distribuição muito desigual de seus ganhos. Isso ocorre porque nesse sistema mundial nos deparamos com uma extensiva divisão funcional e geográfica do trabalho, o que acaba por fazer com que as atividades econômicas sejam distribuídas de forma desigual pelo sistema, fator que “legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho de outros, isto é, receberem uma maior parte do excedente” (WALLERSTEIN, 1990, p.339).

Ainda segundo Wallerstein, isso gera no sistema mundial uma divisão em três categorias: centro, semiperiferia e periferia. Essas três categorias são necessárias para o funcionamento do sistema capitalista, pois em razão da divisão do trabalho, cada uma possui a sua função na produção econômica internacional.

A divisão dum economia-mundo supõe uma hierarquia de tarefas na qual as tarefas que exigem maiores níveis de qualificação e uma maior capitalização estão reservadas às áreas mais bem posicionadas. Dado que uma economia-mundo capitalista recompensa essencialmente o capital acumulado, incluindo o capital humano, em maior medida que a força do trabalho 'em bruto', a má distribuição geográfica destas qualificações ocupacionais envolve uma forte tendência para a sua manutenção. As forças do mercado reforçam-na em vez de a minar. E a ausência dum mecanismo central na economia-mundo torna muito difícil a introdução de forças capazes de contrariar a má distribuição dessas recompensas. (WALLERSTEIN, 1990, p.339 e 340)

No processo de expansão, a economia-mundo acaba por aumentar as desigualdades econômicas e sociais entre os Estados no seu processo de autoperpetuação. Portanto, são necessários mecanismos compensatórios. Políticas assertivas devem ser adotadas de forma a direcionar os recursos para as iniciativas de superação das assimetrias, pois na lógica do mercado não há incentivo para isso. Sem dúvida, a experiência desses primeiros anos do século XXI sugere uma ampla reflexão sobre o tema. De forma diferente do que sugeria a Teoria da Dependência, não há uma determinação histórica que leva necessariamente à reprodução da dependência. A experiência demonstra que podem acontecer mudanças da maior importância. Basta ver o papel atual de alguns países asiáticos. A análise de Wallerstein faz luz sobre o fato que a interação internacional e regional não leva necessariamente a mecanismos *win-win*.

As motivações para que as políticas de combate à pobreza nos blocos regionais integrem a agenda têm origem na própria realidade vivida pela integração regional. Nas diferentes teorias sobre integração, insiste-se sobre a importância que ela traga benefícios perceptíveis para seus integrantes. “É preciso oferecer aos grupos participantes compensações por sua participação e para equilibrar os possíveis efeitos deletérios que ela possa ocasionar. [...] A perspectiva futura de receber algo em troca do sacrifício presente estimula o apoio à integração [...]” (MARIANO, 1995, p.10). No Mercosul, alguns fatores podem ter contribuído para avanços, ainda limitados, como os observados nos últimos 20 anos. Porém, as políticas de liberalização econômica não foram adequadas para alavancar o crescimento das áreas mais pobres dos países componentes do bloco. As experiências do Mercosul e da União Europeia reforçam o fato de que políticas públicas tornam-se mais necessárias. Seja para promover os investimentos que o mercado por si só não é levado a fazer, seja para

a inserção no mercado das populações até aqui dele afastadas – muito pobres no Brasil, desempregados crônicos e sub-desempregados na Europa. Segundo Badia e Sarsanedas (2013), 21,1% dos espanhóis vive abaixo da linha de pobreza, particularmente nas Ilhas Canárias, Andaluzia e Extremadura. Há na Espanha seis milhões de desempregados; segundo Badia e Sarsanedas, 26% da força de trabalho.

Nos anos 2000 cresce um fenômeno de importância que influi fortemente o comportamento dos blocos regionais, a baixa governabilidade. Essa característica comum nas sociedades contemporâneas tem impactos no combate à pobreza, na medida em que este objetivo não se traduz sempre em ações produtoras de resultados eficazes de parte dos Estados. No caso da União Europeia, o conflito distributivo, entre os Estados e entre os grupos sociais e regionais dentro de cada Estado, tem como consequência indecisões e atrasos que comprometem irremediavelmente o que se busca combater. O mesmo acontece no Brasil, onde a não resolvida e sempre adiada discussão sobre a reforma fiscal, a regulamentação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e mesmo sobre a distribuição dos recursos do pré-sal⁸ tem peso na baixa capacitação da administração pública para enfrentar com maior eficácia os problemas sociais. Esses impasses afetam também o processo de integração, pois as assimetrias fiscais pesam contra o seu aprofundamento. As consequências no tocante às políticas de combate à pobreza são sentidas.

Os índices baixos, em alguns casos negativos, de crescimento econômico na Europa ou os baixos índices no Mercosul têm a ver com esta questão: dificuldade do setor público para intervir eficazmente com objetivos de alavancagem do crescimento. Em outros termos, os obstáculos opostos à intervenção do Estado, por meio de empresas públicas ou pelo sistema financeiro sob seu controle, ajudam a explicar o agravamento ou ao menos a continuidade dos problemas sociais, particularmente o aumento da pobreza e para alguns países as migrações. Ao fator altamente positivo representado pelo fortalecimento da democracia, nem sempre corresponde capacidade de adoção de políticas de longo prazo. A atenuação das desigualdades exige uma visão de mundo de longo prazo e capacidade de debilitar privilégios. Os governos têm pouca capacidade para avançar em políticas efetivas pró-integração, mesmo nos casos de existência da chamada vontade política.

8 Trata-se do debate sobre a distribuição dos recursos provenientes da descoberta de reservas de petróleo na camada pré-sal, no fundo dos mares brasileiros.

Os exemplos são inúmeros. Sendo a integração regional e a inserção econômica em escala global fatores em tese positivos, exige-se para a primeira elevados níveis de convergência macroeconômica. O processo de integração comercial e produtiva significa a confiança dos parceiros nas condições econômicas, particularmente estabilidade monetária e concertação, de forma que a integração não se traduza em vantagem competitiva para o parceiro determinada pelo uso instrumental da moeda. Para o objetivo de promover melhoria das condições econômicas, particularmente para a população, inclusive a atenuação das diferenças entre Estados e entre regiões dentro dos Estados, são necessários mecanismos compensatórios que tenham como horizonte maior igualdade, o que significa planejamento de cadeias produtivas. No caso do Mercosul, a ideia de cadeias produtivas regionais foi relevante no período 1986-1990. Perdeu força ao longo do tempo porque sua efetivação ficou dependente de iniciativas empresariais que não se efetivaram. Parte dos investimentos necessários acabaram alocando-se nas áreas de maior desenvolvimento relativo, aumentando assim o empobrecimento dos Estados ou regiões mais débeis. As consequências sociais são diretas. Se a integração viabilizasse a maximização das vantagens do mercado ampliado, distribuindo territorialmente os fatores produtivos, particularmente o capital e os investimentos, contribuiria para o aumento do emprego de forma extensiva, fator fundamental para o combate à pobreza.

Diferentemente da União Europeia, que é centro da reflexão histórica e teórica a respeito dos processos de integração regional, no caso do Mercosul a não-complementaridade econômica é óbvia. Mas não há estudos adequados, suficientes sobre isso. Ao menos não há massa crítica analítica que permita entender o problema e, eventualmente, sugerir superações. O tema foi relevante quando Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento de 1988, no qual se estabelecia a possibilidade de políticas de complementação setorial. Essas políticas, em alguns casos, foram parcialmente bem sucedidas, em outros não.

A relação estrutural com os países centrais resulta de secular formação histórica, social, política, econômica. Essa relação não poderia desaparecer de imediato e, de fato, permanece. O Mercosul não alterou profundamente essa tradição, ainda que haja modificações importantes nos últimos anos. Considerando as dificuldades das políticas públicas, como descrito acima, no tocante à América

do Sul, inclusive ao Brasil, essa relação estrutural, histórica com os Estados Unidos e com a Europa, pode reproduzir-se em relação a outras regiões. Regiões nas quais o êxito das políticas públicas, como é o caso da China, produziu saltos para frente. Os países sul-americanos têm relações econômicas orientadas ao papel de fornecedores de commodities, com baixa agregação de valor, o que parece permanecer no início do século XXI. O corolário imediato são postos de trabalho de menor qualidade.

O Mercosul não conseguiu, ou talvez não tenha se proposto, alterar esse tipo de relação. Do ponto de vista dos interesses empresariais e corporativos essas relações são vantajosas. Resultados de diferentes pesquisas, particularmente a realizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) (ARAUJO, 2004), sugerem que o impulso das empresas e dos operadores econômicos é manter as relações externas por meio dos canais em relação aos quais ganharam confiança, familiaridade. A baixa propensão às mudanças resulta da sensação de estabilidade e de segurança. O padrão de relacionamento externo do bloco do qual faz parte o Brasil, encontra dificuldade para mudar, debilitando a possibilidade de fortalecer a longo prazo as políticas de combate à pobreza. A análise empírica sugere reprodução de modelos históricos.

Migrações como fator de fortalecimento da integração e sua contribuição no combate à pobreza

Políticas de combate à pobreza, no que se relacionam com a integração regional, têm a ver com uma concepção de mundo na qual a solidariedade tem um papel político e econômico, além de moral. Portanto a integração não pode se restringir à política de mercado, não desprezível, deve-se ter em conta o fator econômico, mas também buscar unificar vida política, cultura e sociedades. Onde houve progressos nesses campos também melhorou o ambiente integracionista. Circulação de mão de obra, de estudantes, de professores, programas comuns. Algum avanço nas formulações de sociedade e de cidadania comum.

A partir dessa observação constatamos um movimento que pode proporcionar consequências positivas, mas que também pode gerar efeitos paradoxais no combate à desigualdade. Trata-se das migrações. Podem os movimentos migratórios, fortalecidos por uma possível livre circulação de pessoas, contribuir para a superação das desigualdades no âmbito do Mercosul? Através da análise

de dois documentos publicados por organismos internacionais – Comissão Global sobre Migração Internacional das Nações Unidas e Banco Mundial –, Patarra (2006) observa a configuração de dois eixos que conduzem o debate atual relacionado ao tema: “políticas migratórias ancoradas em Direitos Humanos e remessas dos emigrados como instrumento de combate à pobreza nos países de origem.” (p.18) A ligação estabelecida entre os processos migratórios e os direitos humanos é também explorada no âmbito do Mercosul, como pode ser observado na cartilha preparada para instruir trabalhadores do bloco regional:

A livre circulação de trabalhadores deve ser um elemento fundamental na integração regional que estamos construindo, não só por ser o trabalho o fator produtivo mais importante em cada economia, mas também porque a migração em busca de melhores oportunidades é um direito humano essencial na construção de um espaço ampliado compartilhado. (BRASIL..., 2010, p.10)

Por outro lado, a identificação das remessas dos emigrados como um meio eficaz no combate à pobreza (ADAMS JR. & PAGE, 2005) é bastante controversa. O relatório do Banco Mundial identifica três modalidades de aspectos positivos que as migrações proporcionam para os países em desenvolvimento: “as remessas, redução das pressões no mercado de trabalho interno e contatos com mercados internacionais e acesso à tecnologia.” (PATARRA, 2006, p.20) É certo que as remessas correspondem a consideráveis montantes de recursos para os países de origem dos emigrados. No entanto, os efeitos variam de acordo com o tamanho da economia do país e de outras condições. Nos casos de Argentina, Brasil e Uruguai, as remessas corresponderam a menos de 1% do PIB em 2012. No caso do Paraguai, quase

5% do PIB. Situação bastante diferente de países como Haiti, onde as remessas correspondem a 25%, e Guiana, Honduras, El Salvador e Nicarágua, onde chega a cerca de 17% (IDB, 2013).

Se as remessas proporcionam entradas consideráveis de recursos nas economias dos países em desenvolvimento, possivelmente “acabam por tornar dependentes pessoas e famílias inteiras e que, ao fim e ao cabo, podem reforçar, por essa via, sua condição de eternos países em desenvolvimento.” (PATARRA, 2006, p.16) Cabe ressaltar também que os migrantes compõem nos países onde vivem um contingente de “mão-de-obra flexibilizada e que se sujeita a todas as formas de superexploração de trabalho, contribuem para sua produção e consumo e carregam prévios investimentos dos países de origem em sua formação, educação e saúde.”

A partir dessas constatações, podemos pensar mais atentamente no caso do Mercosul. No projeto para evolução do processo de integração regional do Mercosul, após a superação das fases de estabelecimento de uma zona de livre comércio e da formação de uma união aduaneira, viria na sequência os processos para a implementação de um mercado comum. Ou seja, após a eliminação de barreiras comerciais e adoção de uma tarifa externa comum, seriam também eliminadas as restrições aos movimentos dos fatores produtivos (trabalho e capital). Essa fase do processo de integração implica na livre circulação de pessoas entre os países do bloco. O Mercosul ainda não avançou para além da união aduaneira.

Porém, apesar de a livre circulação de meios de produção ainda não ser uma realidade, alguns avanços foram encaminhados com a finalidade de proporcionar melhores condições aos imigrantes que circulam dentro

do bloco. De fato, observamos uma intensificação dos fluxos migratórios. Patarra e Baeninger observam “relações entre o processo de reestruturação produtiva, internacionalização da economia e formação de blocos econômicos, de um lado, e os volumes, tendências e características dos movimentos migratórios internacionais, de outro lado” (2006, p. 136). Ao notar diversidades de deslocamentos e aumento na intensidade dos fluxos migratórios, as autoras identificam como desafio a governabilidade das migrações internacionais no âmbito do Mercosul. Dessa constatação surge a demanda por instrumentos legais, administrativos e de informação sobre migrações.

Em 2009, entraram em vigor dois acordos assinados em 2002: o Acordo de Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo Mercosul + Bolívia e Chile. Esses acordos permitem “aos nacionais desses países residirem e trabalharem no Brasil por dois anos com status provisório, e depois disso solicitarem status de permanente.” (REIS, 2011, p.57) Outro instrumento de importância significativa para os migrantes foi o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, assinado em 1997, entrou em vigor em 2005⁹. Estabeleceu “que as contribuições previdenciárias feitas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos países signatários do Acordo, se acumulam como se tivessem sido efetuados em um mesmo país”. (BRASIL..., 2010, p. 19)

No caso do Brasil, observamos fluxos migratórios nos dois sentidos. Em razão de seu maior peso econômico, o país exerce atração em relação a fluxos migratórios oriundos dos países da região, e esses fluxos apresentaram crescimento no âmbito interno do Mercosul. Dentre os 161.048 imigrantes procedentes das Américas entre 1991 e 2000, 53,62% foi a proporção correspondente ao contingente de pessoas originárias dos países do bloco (MATOS et al, 2006, p. 147). “Os fluxos migratórios do Paraguai, Uruguai e Argentina para o Brasil associam-se a fatores econômicos diversos, a exemplo de situações de aumento da pobreza em determinados países, expansão do dinamismo de economias sub-regionais do Centro Sul brasileiro, entre outros” (p. 148). Soma-se a esses fatores laços históricos e a proximidade geográfica.

Por outro lado, observamos também contingentes importantes de brasileiros nos países da região, principalmente nas regiões fronteiriças. A lógica da emigração

9 Outros instrumentos importantes: Acordo de Regularização Migratória Interna dos Cidadãos dos Estados Partes do Mercosul (assinado em 2002); Declaração de Assunção sobre tráfico de pessoas e tráfico ilícito de Migrantes (assinada em 2001); Declaração de Santiago sobre princípios migratórios (2004); Declaração de Assunção contra o Tráfico e Exploração de Pessoas no Mercosul e Estados Associados (2005).

de brasileiros em direção aos países vizinhos apresenta características distintas se comparada ao sentido inverso. Como registrou Reis (2011, p.48), a lógica que rege o fluxo de brasileiros em direção ao Paraguai “está diretamente relacionada à expansão da fronteira agrícola brasileira, sobretudo ao cultivo da soja e à criação de gado, e também à própria política paraguaia de atração de imigrantes.” Além da agricultura, o garimpo e outras atividades comerciais atraem brasileiros para outros países vizinhos. Esse tipo de migração acaba por gerar tensões e conflitos sociais. Como os que acontecem com os brasiguaios, em alguns casos proprietários de grandes extensões de terra, em outros casos camponeses pobres. No que se refere ao Paraguai, a política liberal do presidente empossado em 2013, Horacio Cartes, ao buscar atrair investimentos brasileiros, terá como consequência maior migração de brasileiros de alta qualificação para aquele país. Situação que pode reproduzir-se nas terras baixas da Bolívia, particularmente na área de Santa Cruz de la Sierra, onde a expansão da produção de soja interessa ao agribusiness brasileiro. Talvez por isso, o tema da pobreza tenha sido pauta da reunião entre os presidentes Rousseff e Cartes em Brasília em setembro 2013, e também de reunião entre Cristina Kirchner e o próprio Cartes.

“Ao longo do desenvolvimento do processo de integração, a migração tanto poderia fornecer argumentos contra a ideia da livre circulação, e ser utilizada como um fator disruptivo nas relações entre o Brasil e seus vizinhos, como poderia ser interpretada e utilizada como uma espécie de catalisador do processo de integração.” (REIS, 2011, p.64) Reis (2011, p.64) interpreta que os países da região optaram pela segunda maneira, o que não significa que se trata de um procedimento fácil. Se trata de um processo “carregado de contradições, desentendimentos e tensões, que envolvem interesses estatais distintos e pressões de diversos grupos sociais e políticos atingidos mais ou menos diretamente pelas migrações, sobretudo nas zonas de fronteira.”

As migrações refletem-se também na questão urbana, uma vez que a quase totalidade dos migrantes possuem como destino os grandes centros da região. “Os destinos migratórios dos fluxos da migração internacional do trabalhador global para o Brasil, entre 1990-2000, estão concentrados nas duas principais metrópoles brasileiras, já definidas na hierarquia urbana nacional como metrópole globais: São Paulo e Rio de Janeiro.” (PATARRA & BAENINGER, 2006, p.130)

Durante a segunda metade do século XX, a população urbana multiplicou-se por seis no Brasil, 4,5 no Paraguai, e por dois na Argentina. A título de exemplo, a região

metropolitana de São Paulo, que possuía uma população de 2.622.786 habitantes em 1950, atingiu 20.731.917 de acordo com estimativa do IBGE em 2012. Matos et al coloca como explicação plausível para esse notável processo de urbanização na região do Mercosul, um dos mais intensos do mundo no período, uma série de razões: “desestabilização de economias agrárias e piora no nível de subsistência de populações em rápido crescimento; expansão da industrialização e da modernização nos marcos do avanço do capitalismo ocidental; oferta de bens e serviços vitais na área de saúde, saneamento, habitação e educação; e aumento real e virtual de oportunidades de emprego e renda nas cidades em expansão” (MATOS et al, 2006, p. 144).

Configurar os desdobramentos das migrações como fatores positivos no combate à pobreza soa contraditório. Inicialmente, as motivações que levam ao movimento migratório, apesar de diversas, são basicamente econômicas. Ou seja, a esmagadora maioria das pessoas se deslocam porque não possuem condições socioeconômicas adequadas em suas localidades. Segundo, identificar as remessas de recursos dos migrantes para os seus países de origem como medidas efetivas no combate à pobreza é paradoxal. Se por um lado aliviam paliativamente as necessidades das famílias nos seus países de origem, não alteram a lógica estrutural da dependência, reforçando a situação de uma economia mundial desigual.

Não podemos deixar de registrar, ainda que sem discutir, que em verdade o grande peso de migrações relativas ao Brasil refere-se aos migrantes brasileiros que dirigem-se aos países desenvolvidos, sobretudo Estados Unidos, alguns países da Europa (Reino Unido, Portugal, Itália) e Japão, além do Paraguai. As estimativas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2010 indicam existirem ao menos 3 milhões de brasileiros no exterior. Há aproximadamente 1,5 milhão de estrangeiros no Brasil, mas entre estes um grande número de migrantes vindos ao país na primeira metade do século XX, ou ainda nas décadas de 50 e 60. Como vimos, a contribuição das remessas dos migrantes brasileiros no exterior correspondem a aproximadamente 1% do PIB, segundo Martes e Soares (2006). Para eles, consolidando o enfoque que apresentamos:

“[...] as remessas monetárias, raramente, são usadas com propósito produtivo, o que se deve em larga medida à inexistência de ambiente propício a esse tipo de investimento: se o país de origem não oferece ambiente social, econômico e institucional favorável para que o migrante use seu capital econômico e humano produtivamente, parece irreal esperar que as remessas possam, por si mesmas, promover a redução da pobreza e o desenvolvimento local.” (p.50)

Convergência para superação das assimetrias

A situação da integração regional no Mercosul nos últimos anos apresenta um paradoxo que deve ser claramente identificado. O paradoxo resulta do quadro político em desenvolvimento nos anos 2000. Nos anos 2000 a convergência política entre governos do Mercosul avançou fortemente. Pensemos nos governos Kirchner na Argentina, Lula da Silva e Rousseff no Brasil, os governos do Frente Amplio no Uruguai e de Lugo no Paraguai. Portanto é paradoxal que o aumento da convergência política não tenha tido impacto no fortalecimento do processo de integração. O governo brasileiro, conjuntamente com os outros países do bloco, buscou afirmar ações e projetos que, segundo ele, visam o equilíbrio no interior do Mercosul, favorecendo o desenvolvimento de infraestrutura e indústria e apostou na ampliação do bloco com a assinatura de acordos de associação com países da Comunidade Andina e a viabilização do ingresso da Venezuela.

De forma lenta foram dados alguns passos para superar o déficit institucional, e houve algumas iniciativas de consolidação do projeto no campo social com a criação de novas áreas de atuação como o Programa de Trabalho do Mercosul e o Instituto Social do Mercosul. A constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em dezembro de 2004, com quotas de participação que foram aumentadas ao longo do tempo, representou um avanço, sobretudo conceitual, importante no campo da cooperação com vista a reduzir as assimetrias. O objetivo do FOCEM é “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e

regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.”¹⁰ Em razão de seu foco em melhorar as capacidades dos países e regiões menos favorecidas, o Fundo aparece como uma importante ferramenta para a superação das assimetrias na região.

O montante anual destinado inicialmente ao FOCEM, em 2004, foi de 100 milhões de dólares, sendo a contribuição brasileira de 70%¹¹. Em contrapartida, está prevista a destinação de 48% para o Paraguai e 32% ao Uruguai. As cotas foram sucessivamente aumentadas, alcançando um total de 300 milhões de dólares em 2012. No período de 2005 a 2009, foram aprovados 25 projetos no âmbito do FOCEM, totalizando US\$ 160.728.003,00. Foram 14 projetos desenvolvidos no Paraguai, seis no Uruguai, três no âmbito da Secretaria do Mercosul, um projeto regional e um no Brasil¹² (IPEA/ABC, 2010).

A ação do FOCEM é inspirada nos fundos estruturais europeus. Os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão são os instrumentos financeiros da política regional da União Europeia, que tem por objetivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros, participando, assim no objetivo de coesão econômica, social e territorial. Para o período de 2007-2013, a dotação financeira atribuída à política regional pela União Europeia aproxima-se dos 348 bilhões de euros: 278 bilhões para os Fundos Estruturais e 70 bilhões para o Fundo de Coesão. Esta dotação representa 35% do orçamento comunitário, ou seja, constitui a segunda rubrica orçamentaria. Temos aqui certamente

10 O que é o FOCEM. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=que-es-el-focem>>. Acesso em: 04 out. 2013.

11 A Argentina aporta 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1%.

12 Projeto de implementação da Biblioteca Biunila – Unila e do Imea.

o exemplo mais importante do papel que a integração regional poderia ter no tocante à luta contra a pobreza e, particularmente, a luta contra as desigualdades. Seu sucesso apenas parcial, no nosso entender, explica-se pelas razões já expostas e não pelo valor intrínseco dessas políticas. Quando comparamos os recursos do FOCEM com os dos Fundos Estruturais e de Coesão, considerando as grandes distâncias nas capacidades nacionais, percebemos quanto grande é o caminho a percorrer no caso do Mercosul.

A integração regional para o Brasil

No caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, a integração é apresentada como instrumento importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, não seria um fim em si mesmo. No momento da constituição do Mercosul os governos explicitam isso: ao firmar o Tratado de Assunção, em março de 1991, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais, analisou Luiz Felipe Lampreia (1995). A temática social não está presente naquela fase. A lógica instrumental é importante. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial nos anos 90. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global.

Terry Nardin (1983) desenvolve conceitos úteis para esse debate. Ao discutir as formas de associação internacional, sintetiza as possibilidades em duas: associação prática e associação de objetivos. A associação prática seria aquela em que as relações entre Estados não estão necessariamente engajadas em qualquer busca comum, mas que, apesar disto, têm de conviver um com o outro. Portanto, a associação é instrumental. Ao contrário, a associação de objetivos é aquela em que os Estados cooperam para o fim de assegurar certas crenças, valores e interesses compartilhados, que têm objetivos comuns. O próprio Nardin mostra-se cético quanto à possibilidade de no sistema internacional encontrarmos associação de objetivos.

O desenvolvimento do Mercosul não se apresenta uniforme. Podem-se apontar fases distintas. A partir de 1999, com a crise do real e sua desvalorização e a posterior recessão Argentina, de 2001, o Mercosul evidencia crise, cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros mesmo depois de decorridos quase 15 anos. Além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos, e valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem ser considerados na busca de explicações consistentes. As crises econômicas, de diferentes matizes, vividas pelos países do Mercosul expressam esta lógica. As crises nacionais não foram momentos de ajustes no processo de integração, ocasiões de busca oportunidades. De fato, elas redundaram em debilitamento da integração e redução do esforço de complementaridade.

As dificuldades nas economias nacionais podem explicar determinadas posições e contribuíram para a atitude de grupos empresariais e de setores das elites. Nosso ponto de vista é que os elementos materiais não são por si só explicativos. A experiência do Mercosul sugere que os benefícios econômicos da integração são elementos necessários, mas não suficientes para garantir continuidade e aprofundamento. Da mesma forma, essa experiência demonstra os limites de uma integração fundada na lógica dos benefícios que possam ser alcançados. Esses são condições *sine qua non*, mas insuficientes para garantir a dinâmica em espiral crescente (*spillover*). Caberia neste ponto perguntar-nos se temas semelhantes, relativos a valores não devam ser considerados em outras experiências, inclusive naquelas muito avançadas, como a europeia, ou em outras institucionalmente mais atrasadas, mas com enorme importância potencial, como a asiática ou a da Ásia-Pacífico.

A integração não pode ser pensada apenas enquanto projeto de política externa, exige forte intersecção com as políticas internas. A existência nesse momento histórico na América do Sul de governos preocupados com a questão social sugere serem os problemas a ela conexos, emprego, distribuição da renda, fim da miséria extrema, temas agregadores. Mas não necessariamente vontades nacionais se transferem ao plano regional. A percepção de que o parceiro estaria em situação de vantagem no que diz respeito aos benefícios obtidos com o processo de integração foi sempre prejudicial à continuidade dos esforços de consolidação do Mercosul. O mesmo vale para a Europa. Desse modo, pode-se

afirmar que elementos da perspectiva realista de relações internacionais, que prevaleceram secularmente nas relações do Cone Sul, não desapareceram totalmente. Isto é, manteve-se no seio dos aparelhos do Estado e em setores da sociedade a preocupação pela necessidade de incrementos nos benefícios que não alterassem as relações pré-existentes. Isso vai contra a construção de políticas sociais cooperativas, coordenadas de modo a propiciar a alocação de recursos pensando regionalmente, nos termos de Nardin, com uma perspectiva de associação de objetivos.

A partir de determinado momento, mesmo antes das crises brasileira e argentina de 1999 e 2001, houve uma diminuição do interesse da sociedade e das empresas pela integração. Isso foi particularmente visível no setor automotivo. As multinacionais, General Motors, Volkswagen, Fiat, Ford, desde 1986 e mais acentuadamente no início da década de noventa, planejaram produção e investimentos integrados no bloco, inclusive visando a utilização do Mercosul como possível plataforma global de exportação de uma parte de seus produtos, sobretudo caminhões e carros médios e pequenos. No final da segunda metade da década de noventa, mais acentuadamente a partir de 1997, com as dificuldades comerciais e políticas, a perspectiva de atuar regionalmente foi se atenuando. O que contribuiu para aumentar a crise no bloco, pois, frente a riscos protecionistas, parte das empresas privilegiou o mercado maior, o Brasil. O Mercosul teve significações além do comércio, gerando interesse além desta esfera. De modo limitado, o processo de integração atingiu grupos em diferentes esferas: centrais sindicais, universidades, cultura, políticos, funcionários, etc..

A evolução do Mercosul permanece indefinida nestes anos 2010. O interesse pela integração não cresceu a

ponto de criar uma dinâmica própria, como deveria se esperar de acordo com o modelo neofuncionalista de Haas (2004). Não foi gerado impacto significativo na sociedade, sobretudo no Brasil. A dinâmica do bloco não levou a um efetivo processo de institucionalização, ainda que haja iniciativas embrionárias e parciais, como o Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, instalado em agosto de 2004. A lógica intergovernamental, associada a um papel importante dos governos e das presidências, viabilizou que fosse mantido um determinado equilíbrio, que acaba por garantir níveis de integração de baixa intensidade. Após 2003, no governo Lula da Silva, como dissemos, a identificação entre os governos teve papel significativo, mas o aprofundamento da integração continuou tendo dificuldades. Temas que foram fundamentais nas políticas dos Estados nacionais, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, como o combate à pobreza, tiveram rebatimento escasso na planificação regional. Tiveram ênfase na definição dos argumentos do Mercosul em alguns fóruns internacionais, como na FAO, no G20 financeiro, mesmo na OMC, mas não puderam transformar-se em projetos de planejamento regional conjunto.

Nas teorias de integração regional, o papel dos Estados e das elites entrelaça-se com a disponibilidade da sociedade em geral. O Mercosul, num certo sentido, tem características específicas. Não invalida a afirmação a respeito do entrelaçamento, mas destaca-se um fato que teve menor influência em outros processos de integração, sem deixar de existir também nos outros: o Mercosul foi impulsionado pelos chefes de Estado (MALAMUD & SCHMITTER, 2011). No caso do Brasil, amparado pela diplomacia, em alguns casos com apoio de grupos do ministério da Fazenda, mas com ausência de pressões ou de demandas por cooperação por parte

das elites e dos grupos de interesse. Alguns setores empresariais no despontar da cooperação Argentina-Brasil, a partir de 1986, aderiram com interesse, mas não se mantiveram como força ativa de sustentação ao longo do tempo. Não totalmente diferente é a situação do movimento sindical e dos movimentos da sociedade civil.

Frente a isso, os sinais de preocupação pelos limites colocados pelo formato da integração se sucedem, mas não parecem suficientes para superar as debilidades estruturais. Sinais que manifestam-se entre alguns funcionários governamentais e mesmo entre algumas forças políticas, particularmente as do Partido dos Trabalhadores (PT). O presidente Lula da Silva pareceu aproximar-se da questão: “O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos”¹³. Sabemos que na sociedade brasileira essa perspectiva não apenas não é consensual, como enfrenta resistências reais, como foi verbalizado por Samuel Pinheiro Guimarães na reunião de Cúpula de Mendoza em junho de 2012. Na ocasião, Pinheiro Guimarães renunciou ao cargo de alto-representante geral do Mercosul, alegando falta de apoio e condições políticas para exercer o cargo¹⁴.

Conclusão

É possível promover o combate ao problema estrutural da pobreza no Mercosul. O sucesso ou não depende de como são implementadas – ou até mesmo se são ou não implementadas – políticas com a finalidade de superar as assimetrias, não apenas entre os países da região, mas também entre as regiões dentro dos países. A resolução do problema da desigualdade não pode esperar soluções dentro da lógica de mercado. São necessários mecanismos compensatórios. Políticas assertivas devem ser adotadas de forma a direcionar os recursos para as iniciativas de superação das desigualdades. Como analisamos, o mercado não propicia incentivos adequados.

13 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul – Córdoba, Argentina, 21/07/2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/39557329298-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>>. Acesso em: 03 out. 2013.

14 O Globo. Alto representante-geral do Mercosul renuncia. 28/06/2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/alto-representante-geral-do-mercosul-renuncia-5342170>>. Acesso em 03 out. 2013.

Apesar de ser interpretado como um movimento eficaz no combate à pobreza, os fluxos de remessas oriundas dos processos migratórios possuem significado contraditório. Se por um lado mostram-se como adequada medida paliativa para aliviar a pobreza das famílias, por outro contribuem para a perpetuação de um ciclo vicioso que perpetua as relações de dependência.

A execução de políticas que visam a convergência estrutural, promovendo a mitigação das assimetrias existentes entre as economias da região, como a lógica do FOCEM sugere, aparece como o exemplo do papel que a integração regional poderia ter no tocante à luta contra a pobreza e, particularmente, na luta contra as desigualdades. Sobretudo políticas de integração produtiva, de aumento da competitividade com base no desenvolvimento científico e tecnológico, sustentam o combate à pobreza. Vistos os bolsões de profunda pobreza existentes no Brasil e nos países do Mercosul, ações específicas, de intervenção direta, com parâmetros regionais, podem sustentar melhores níveis de vida.

Referências bibliográficas

ADAMS JR., R.H.; PAGE, J. Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*, v. 33, n. 10, pp. 1645-1669, 2005.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 149-163.

ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (organizadora). *Os Países da Comunidade Andina (Volumes 1, 2, 3)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores, 2004.

BADIA, Francesc; SANSANEDAS, Oleguer. Impoverishing Spain: the mortgage revolution. *Focus/CIDOB*, junho 2013. Barcelona. Disponível em: <http://www.cidob.org/en/publications/articulos/spain_in_focus/june_2013/impoverishing_spain_the_mortgage_revolution>. Acesso em: 05 out. 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Como trabalhar nos países do Mercosul: guia dirigido aos nacionais dos Estados parte do Mercosul*. Brasília: MTE, 2010.

CAMARGO, Sonia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, pp. 489-517, jul./dez. 2010.

GRATIUS, Susanne. Brazil and the European Union: between balancing and bandwagoning. *European Strategic Partnership Observatory Working Paper*, n. 2, pp. 1-21, jul., 2012.

HAAS, Ernest. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Notre Dame: University of Notre Dame Press: 2004.

IDB (Inter-American Development Bank). *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2012: Differing behavior across subregions*. Washington: FOMIN, 2013.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)/ABC (Agência Brasileira de Cooperação). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 165-218.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Seminário sobre Mercosul". *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, ano 21, n° 76, set. 1995.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C.. The experience of European. In: WARLEIGH-LACK, Alex; ROBINSON, Nick; ROSAMOND, Ben (eds). *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*. London and New York: Routledge, 2011, pp. 135-57.

MARIANO, Karina L.P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. *Cadernos Cedec*, n. 50, p. 1-30, 1995.

MARTES, Ana Cristina Braga e SOARES, Weber. Remessas de recursos dos imigrantes. *Estudos Avançados*, Vol 20, n. 57. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (USP), maio/agosto 2006.

MATOS, Ralfo et al. Conexões geográficas e movimentos migratórios internacionais no Brasil meridional. In: CANALES, Alejandro I. (Org.). *Panorama actual de las migraciones en América Latina*. Guadalajara: ALAP, 2006.

NARDIN, Terry. *Law, Morality, and the Relations of States*. Princeton: Princeton University Press, 1983.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica: Brasil no Mercosul. In: CANALES, Alejandro I. (Org.). *Panorama actual de las migraciones en América Latina*. Guadalajara: ALAP, 2006. p. 130.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados (USP)*, n. 20, v. 57, pp. 7-24, 2006.

PETERSON, Martin. Foreign aid and the moral value of freedom. Ethical theory and moral practice. v. 7, n. 3, p. 293-307, jun. 2004.

RAWLS, John. *Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, pp. 47-69, jan./jun. 2011.

SCHMITTER, Philippe C., Democracy in Europe and Europe's democratization. *Journal of Democracy*. Washington, Johns Hopkins University, v. 14, n. 4, October 2003. pp. 71-85.

SINGER, P. Famine, Affluence and Morality. *Philosophy & Public Affairs*, v. 1, n. 3, pp. 229-243, 1972.

SOARES, Guido F. S. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 219-272.

UN. United Nations Statistics Division. *National Accounts Main Agregates Database*. Basic Data selection. New York: UN, 2012. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp>>. Acesso em: 03 out. 2013.

UNDP. *Human Development Report 2013*. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York: UN, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O sistema mundial moderno*. v. 1. Porto: Afrontamento, 1990.

WALZER, Michael. *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism*. New Haven: Yale University Press, 2004.