



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Tese de Doutorado



**Mercosul e a Política de Assistência Social:
possibilidades e limites da construção de uma
política supranacional**

Karen Santana de Almeida Vieira
Orientadora: Profa. Dra. Ivanete Boschetti



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Tese de Doutorado

**Mercosul e a Política de Assistência Social:
possibilidades e limites da construção de uma
política supranacional**

Karen Santana de Almeida Vieira
Orientadora: Profa. Dra. Ivanete Boschetti

Brasília-DF, junho de 2011.



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**Mercosul e a Política de Assistência Social:
possibilidades e limites da construção de uma
política supranacional**

Karen Santana de Almeida Vieira

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Política Social.

Banca Examinadora

Ivanete Salete Boschetti (UnB)
Doutora em Sociologia/EHESS/Paris-França
(orientadora)

Elaine Rossetti Behring (UERJ)
Doutora em Serviço Social/ UFRJ
(Membro Externo não vinculado ao Programa)

Rosa Helena Stain (UnB)
Doutora em Sociologia (UnB)
(Membro Interno vinculado ao Programa)

Sâmya Rodrigues Ramos (UERN)
Doutora em Serviço Social/ Universidade Federal de Pernambuco-UFPE
(Membro Externo não vinculado ao Programa)

Sílvia Cristina Yannoulas (UnB)
Doutora em Sociologia/ FLACSO/ UnB
(Membro Interno vinculado ao Programa)

Daniela Neves de Sousa (UnB)
Doutora em Serviço Social/ UFRJ.
(Suplente)

Dedicatória

Aos colegas assistentes sociais (nas regiões de fronteira), aos gestores brasileiros, argentinos, paraguayos e uruguayos da política de assistência social, que são exemplos de compromisso com a luta pela garantia do direito à assistência social em prol daqueles que buscam condições mínimas de sobrevivência (atravessando as diversas fronteiras do Mercosul) nas incertezas de um espaço supranacional ainda em construção.

Agradecimentos

São tantos a quem tenho que agradecer neste momento que se torna um risco nominá-los e esquecer de alguém.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a meu marido Maurício, pelo apoio, paciência, carinho, incentivo e pela companhia nas viagens que a tese exigiu (em busca de dados), assim como pelo trabalho na leitura e contribuições críticas ao texto da tese.

É impossível não citar a contribuição da minha família que sempre investiu e me incentivou a estudar, e apostou junto comigo que essa seria mais uma etapa (felizmente concluída) ao longo da minha já longa caminhada de estudos.

O apoio da minha terapeuta Fernanda também foi decisivo durante essa tese, pois me ajudou a buscar e manter o equilíbrio necessário para a realização deste trabalho, e a tirar grandiosas e ricas lições de vida dessa experiência. Aliás, esse é o tipo de ajuda profissional que recomendo fortemente aos que decidirem empreender tal aventura intelectual.

Agradeço especialmente à querida professora Ivanete Boschetti pela orientação desta tese. As suas sugestões foram valiosas e contribuíram para a qualidade deste trabalho.

Não posso deixar de mencionar também as professoras Elaine Behring, Rosa Stein, Ivete Simionatto, Sílvia Yannoulas e Sâmya Ramos que participaram da banca de qualificação da tese e da banca examinadora, pelo apoio, pelas sugestões e pelas críticas que enriqueceram esta pesquisa; além do valioso tempo dedicado à leitura deste material.

Agradeço ao colegiado do Departamento de Serviço Social pelo apoio decisivo ao desenvolvimento desta tese. Agradeço também à servidora Domingas, do Departamento de Serviço Social da UnB, pelo incentivo e apoio.

Aos amigos Iturre, Antônia, Misael, Elísia, Priscilla, Sandra, Dionara, Sílvia e especialmente à amiga-irmã Lu, que me acompanhou quase cotidianamente no percurso deste estudo. Agradeço a solidariedade, o carinho e a paciência de todos eles nos meus momentos de crise.

E por último, mas não menos importante, agradeço aos meus guias espirituais, que me iluminaram e me demonstraram pela fé que esse projeto era possível, estimulando-me a procurar e a querer encontrar Deus, fonte inesgotável de força, energia e vida (revelada quando não sabemos mais onde procurar ou encontrar).

Resumo

Esta tese discute as possibilidades e os limites de construção de uma Política de Assistência Social supranacional no âmbito do Mercosul. O percurso investigativo efetuado exigiu o desenvolvimento de análises teóricas sobre a mundialização do capital, a crise do capitalismo, o papel do Estado e a formação de blocos regionais, a dimensão social da integração regional do Mercosul e a análise da Política de Assistência Social em cada um dos países pesquisados (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Destaca-se que a Política de Assistência Social é compreendida aqui enquanto um direito social, assegurado no âmbito de um Sistema de Proteção Social e de iniciativa dos Estados. A metodologia que norteou esse estudo adotou instrumentos formais de pesquisa qualitativa de coleta de dados, tais como entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, bem como a análise e reflexão utilizando documentos oficiais à luz do material teórico coletado em pesquisa bibliográfica. Foram também realizadas 22 entrevistas com assistentes sociais, pesquisadores e gestores da Política de Assistência Social dos países pesquisados. A dimensão social dessa pesquisa justifica-se pelo fato de o Mercosul, desde o início ter seguido uma orientação pautada na mundialização do capital (predominante em seus países membros) e, por isso, privilegiou a integração econômica e aduaneira em detrimento de um modelo de integração baseado em projetos sociais comuns. Por outro lado, as relações de força assimétricas, diferenças culturais, de desenvolvimento institucional e de organização da sociedade civil, além das particularidades históricas e sociopolíticas de cada país membro do bloco regional têm dificultado a implementação de projetos comuns de desenvolvimento social e de uma PAS supranacional. Em suma, esse cenário vem requisitando das autoridades dos diversos governos, dos gestores de políticas públicas, dos assistentes sociais e da sociedade civil iniciativas comuns (conjuntas), assentadas em valores democráticos e de respeito à soberania de cada Estado nação. Tais iniciativas devem ser realizadas com vistas a criar estratégias para proporcionar legitimidade e viabilidade social à construção e/ou formulação de políticas de assistência social para essa região. Espera-se, enfim, que esse trabalho venha a contribuir para iniciar a discussão sobre as possibilidades e os limites de construção de uma Política de Assistência Social Supranacional.

Palavras-Chave: Mercosul, Política de Assistência Social, Mundialização do Capital, Supranacional, Fronteira, Serviço Social.

Abstract

This thesis discusses the possibilities and construction limits of a Supranational Social Assistance Policy within Mercosur. The investigative course done here has required incursions into theoretical analysis on the process of globalization of capital, the crisis of capitalism, the role of the State and the formation of regional blocs, the social dimension of regional integration of Mercosur and the analysis of the Social Assistance Policy in each of the countries surveyed (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay). In the field of the Social Assistance Policy, it is understood here as a social right, guaranteed under a Social Protection System and initiative of the States. The methodology that guided this study has adopted formal instruments of qualitative research data collection such as interviews based on a semi-structured guide, as well as analysis and reflection using official documents in the light of the theoretical material collected in the bibliographic research. Additionally, it has been conducted 22 interviews with social workers, researchers and managers of Social Assistance Policy of the countries surveyed. The social dimension of this research is justified by the fact that Mercosur has followed, since the beginning, a guided orientation in the globalization of capital (predominantly in its member countries), therefore it has concentrated on economic integration and customs rather than a model of social integration based on common projects. On the other hand, the asymmetrical power relations, cultural differences, institutional development and civil society organization, in addition to historical and socio-politics of each member country of the regional bloc has hampered the implementation of common projects of social development and a supranational Social Assistance Policy. In short, this scenario has been requesting the authorities of many governments, policymakers, social workers and civil society initiatives common (joint) seated on democratic values and respect the sovereignty of each nation state, in order to develop strategies to provide legitimacy and social feasibility of the construction and / or formulation of social assistance policies for the region. The hope is that this work will contribute to initiate the discussion about the possibilities and limits of construction of a Supranational Social Assistance Policy.

Keywords: Mercosur, Social Assistance Policy, Globalization of Capital, Supranational, Country Border, Social Work.

Resumen

Esta tesis discute las posibilidades y límites de la construcción de una Política de Asistencia Social (PAS) supranacional en el Mercosur. El proceso de investigación exigió el examen de análisis teóricos sobre la mundialización del capital, la crisis del capitalismo, el papel del Estado y la formación de bloques regionales, la dimensión social de la integración regional del Mercosur y el análisis de la Política de Asistencia Social en cada uno de los países investigados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Se destaca que la Política de Asistencia Social, es aquí comprendida como un derecho social, asegurado en el ámbito de un Sistema de Protección Social de iniciativa de los Estados. La metodología de estudio utilizó instrumentos de la investigación cualitativa, como entrevistas semi-estructuradas, análisis y reflexión de documentos oficiales reunidos por investigación bibliográfica. Se realizaron 22 entrevistas con asistentes sociales, investigadores y gestores de la Política de Asistencia Social de los países mencionados. La dimensión social de esta investigación se justifica porque el Mercosur, desde el inicio, siguió una orientación pautada en la mundialización del capital (predominante en los países miembros) que llevó a privilegiar la integración económica y aduanera en detrimento de un modelo de integración basado en proyectos sociales comunes. Por otro lado, las relaciones de fuerza asimétricas, diferencias culturales, de desarrollo institucional y de organización de la sociedad civil, así como las particularidades históricas y socio-políticas de cada país miembro del bloque regional han dificultado la implementación de proyectos comunes de desarrollo social y de una PAS supranacional. En suma, este escenario viene exigiendo de las autoridades de los diversos gobiernos, de los gestores de políticas públicas, de los asistentes sociales y de la sociedad civil iniciativas comunes (conjuntas) basadas en valores democráticos y de respeto a la soberanía de cada Estado nación. Estas iniciativas deben ser realizadas con el objetivo de crear estrategias para proporcionar legitimidad y viabilidad social a la construcción y/o formulación de políticas de asistencia social para esta región. Se espera, que este trabajo pueda contribuir para iniciar la discusión sobre las posibilidades y límites de la construcción de una Política de Asistencia Social Supranacional.

Palabras-Clave: Mercosur, Política de Asistencia Social, Mundialización del Capital, Supranacional, Frontera, Servicio Social.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – PIB dos países do Mercosul 2010	76
Tabela 2 – PIB <i>per capita</i> dos países do Mercosul 2009	78
Tabela 3 – Países do Mercosul: pessoas em situação de pobreza e indigência, anos 2002, 2008 e 2009	79
Tabela 4 – Países do Mercosul: variação da pobreza e contribuições dos efeitos crescimento e distribuição, 2008-2009	80
Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Gini e <i>ranking</i> do IDH nos países do Mercosul 2007	81
Tabela 6 – Países do Mercosul segundo sua dívida externa total (salto em milhões de dólares)	82
Tabela 7 – Taxa Anual Média de Desemprego aberto dos países do Mercosul (taxa anual média)	83
Tabela 8 – Países do Mercosul segundo a variação na taxa de pobreza monetária de crianças e adolescentes, 1990 e 2009	83

Lista de Quadros

Quadro 1 - Das entrevistas e dos entrevistados por região do Mercosul	30
Quadro 2 – Presença do tema da Assistência Social na Constituição da Argentina	102
Quadro 3 – Programas Sociais desenvolvidos segundo área temática pelo MDS/AS	111
Quadro 4 – Presença do tema da Assistência Social na Constituição do Brasil	115
Quadro 5 – Programas Sociais desenvolvidos segundo área temática pelo MDS/BR	126
Quadro 6 – Presença da Política de Assistência Social na Constituição do Paraguay	129
Quadro 7 – Programas Sociais desenvolvidos segundo área temática pela Secretaria de Assistência Social do Paraguay	134
Quadro 8 – Presença da Política de Assistência Social na Constituição do Uruguay	139
Quadro 9 – Programas Sociais desenvolvidos segundo área temática pelo Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguay	141
Quadro 10 – Ações, Programas e Projetos Sociais desenvolvidos segundo país e área temática implementados no âmbito do Mercosul Social	148

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – PIB dos países do Mercosul – 2010	77
Gráfico 2 – Contribuições dos países do Mercosul no FOCEM	93
Gráfico 3 – Montante máximo por país-membro a receber do FOCEM	87
Gráfico 4 – Áreas de aplicação dos recursos do FOCEM (2007-2008)	88

Lista de Organogramas

Organograma 1 – Estrutura Institucional do Mercosul	71
Organograma 2 – Ministério do Desenvolvimento Social (Argentina)	111
Organograma 3 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil)	125
Organograma 4 – Secretaria de Assistência Social do Paraguay	133
Organograma 5 – Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguay	141

Glossário de Siglas/Abreviaturas

Asociación de Profesionales de Servicio Social o Trabajo Social del Paraguay	APSSTS-PY
Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social	ABEPSS
Associação de Ensino em Serviço Social	ABESS
Associação Latino-Americana de Integração	ALADI
Associação Latino-Americana de Livre Comércio	ALALC
Banco Interamericano de Desenvolvimento	BID
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	BIRD
Benefício de Prestação Continuada	BPC
Centro de Referência de Assistência Social	CRAS
Comissão de Comércio do Mercosul	CCM
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	CEPAL
Comissão Parlamentar Conjunta	CPC
Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral	SADC
Confraria de Nossa Senhora do Carmen	ARTEAGA
Confraria do Santíssimo Sacramento	CICALESE
Conselho Federal de Assistentes Sociais	CFAS
Conselho Federal de Psicologia	CFP
Conselho Federal de Serviço Social	CFESS
Conselho Mercado Comum	CMC
Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS
Conselho Nacional de Saúde	CNS
Conselhos Regional de Serviço Social	CRESS
Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	CONSAD
Constituição Federal	CF
Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico	APEC
dinheiro-dinheiro	D-D
dinheiro-mercadoria-dinheiro	D-M-D
Direção de Beneficência e da Ajuda Social	DIBEN
Estratégia Nacional de Redução da Pobreza e da Desigualdade	ENREPD
Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social	ENESSO
Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais do Chile	FLACSO
Federal Reserve	FED
Fernando Henrique Cardoso	FHC
Foro Consultivo Econômico-Social	FCES
Fundação de Promoção Social do Paraná	PROMOPAR

Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul	FOCEM
Fundo de Investimento Social	FIS
Fundo de Previdência e Assistência Social	FPAS
Fundo Monetário Internacional	FMI
Fundo Nacional de Ação Comunitária	FUNAC
Fundo Nacional de Assistência Social	FNAS
Grupo de Trabalho	GT
Grupo Mercado Comum	GMC
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH
Instituto Nacional da Juventude	INJU
Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales	INPRO
Instituto Social Brasil-Argentina	ISBA
Instituto Social do Mercosul	ISM
Investimentos Externos Diretos	IED
Legião Brasileira de Assistência	LBA
Lei Orgânica de Assistência Social	LOAS
Mercado Comum do Sul	MERCOSUL
Ministério da Integração Nacional	MI
Ministério da Previdência e Assistência Social	MPAS
Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguay	MIDES/UR
Ministério do Desenvolvimento Social da Argentina	MDS/AR
Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguay	MIDES/UR
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
Norma Operacional Básica	NOB
Organização dos Países Exportadores de Petróleo	OPEP
Organização Internacional do Trabalho	OIT
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	OCDE
Organização Não Governamental	ONG
Plano de Atenção Nacional para a Emergência Social	PANES
Plano Nacional de Desenvolvimento	PND
Política de Assistência Social	PAS
Política Nacional de Assistência Social	PNAS
Produto Nacional Bruto	PIB
Programa Bolsa Família	PBF
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	PNUD
Programa de Atenção Integral à Família	PAIF
Programa de Integração e Cooperação Econômica	PICE
Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional	PRAMTN

Proteção Social Básica	PSB
Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario	PRODECO
Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados	RMADS
Secretaria Administrativa do Mercosul	SAM
Secretaria de Ação Social do Paraguay	(SAS/ PY)
Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva	SAIP
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação	SAGI
Secretaria Municipal de Assistência Social	SMAS
Secretaria Nacional de Assistência Social	SNAS
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania	SENARC
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	SESAN
Serviço Social da Indústria	SESI
Serviço Social do Comércio	SESC
Serviço Social do Transporte	SEST
Sistema Estatístico de Indicadores Sociais	SEIS
Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social	SINPAS
Sistema Único de Assistência Social	SUAS
Subestação da Margem Direita	SEMD
Tarifa Externa Comum	TEC
Tratado Norte-Americano de Livre Comércio	NAFTA

SUMÁRIO

Introdução	19
Problematização do objeto	19
Fundamentação Metodológica da Pesquisa	23
CAPÍTULO I - A Mundialização do Capital, Estados e a construção dos blocos regionais	35
1.1 A opção pelo termo Mundialização do Capital em detrimento de globalização	38
1.2 Aspectos importantes da Mundialização do Capital: as imposições dos mercados e dos comércios	41
1.3 O processo de internacionalização do capital (sua valorização) e a importância do Investimentos Externos Diretos (IEDs)	46
1.4 A Mundialização do Capital e o papel dos Estados na transição neoliberal	50
1.5 Mundialização e a atual crise do capitalismo	54
1.6 A Mundialização do capital e as formação dos blocos regionais	60
CAPÍTULO II – A Construção do Mercosul: limites e tendências da dimensão social nesse processo de integração regional	63
2.1 Mercosul: antecedentes históricos com ênfase em sua dimensão econômica e social	66
2.1.1 O Tratado de Assunção e os limites da dimensão social	68
2.1.2 O Protocolo de Ouro Preto, estrutura orgânica definitiva do Mercosul e o predomínio da dimensão econômica em detrimento da social	69
2.1.3 A dimensão social do Mercosul no processo de integração regional	72
2.2 Heterogeneidades e assimetrias versus construção de uma integração via ações de assistência social comuns	74
2.2.1 Perfil socioeconômicos dos Países-Membros do Mercosul ênfase na dimensão social	76
2.3 O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM): investimento conjunto e implementação ações sociais nos países do Mercosul	85
CAPÍTULO III – A Política de Assistência Social nos países do Mercosul e as iniciativas de assistência existentes no âmbito supranacional	91
3.1 Aspectos teóricos e conceituais da Política de Assistência Social	93
3.2 A Política de Assistência Social na Argentina	99
3.2.1 Ministério do Desenvolvimento Social (MDS/AR) – Argentina	109
3.3 A Política de Assistência Social no Brasil	113
3.3.1 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/BR) – Brasil	124
3.4 A Política de Assistência Social no Paraguay	127
3.4.1 Secretaria de Ação Social (SAS/PY) – Paraguay	131
3.5 A Política de Assistência Social no Uruguay	137
3.5.1 Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES/UR) – Uruguay	140

3.6 Análise da PAS nos países do Mercosul	142
3.6 As limitadas iniciativas de Assistência existentes no âmbito supranacional	144
CAPÍTULO IV – A Política de Assistência Social nas regiões de fronteira e o desafio do atendimento das demandas de nacionais e de estrangeiros pelo profissional Assistente Social (dilemas éticos)	150
4.1 As fronteiras como espaço de teste para a harmonização e transfronteirização de algumas políticas sociais	153
4.2 Fronteira e as discussões do acesso de estrangeiros à PAS nos municípios brasileiros (o caso de Foz do Iguaçu)	155
4.3 Estrangeiro: acesso aos bens e serviços sociais no âmbito do Mercosul	158
4.4 Uma questão ético-profissional: a intervenção do assistente social no acesso de nacionais e estrangeiros às políticas de assistência social nas regiões de fronteira	159
CAPÍTULO V - Mercosul e a Política de Assistência Social: possibilidades e limites da construção de uma política supranacional	
5.1 Discursos dos gestores sobre implementação da PAS nos países do Mercosul.	170
5.2 Balanço analítico das entrevistas com os gestores	195
CONSIDERAÇÕES FINAIS: Possibilidades e limites para a construção de uma PAS supranacional no âmbito do Mercosul	201
Bibliografia	206
Anexo I	215
Anexo II	217

INTRODUÇÃO

Os diagnósticos e as mudanças propostas para a Política de Assistência Social (PAS)¹ na América Latina vêm sendo concebidos no marco de um novo arranjo das relações de poder internacionais. Estas últimas demandam avaliações sobre a reorganização do papel de um Estado provedor de bens e serviços para as adequações impostas nas relações estabelecidas a partir da formação de blocos regionais e da perspectiva política da Mundialização do Capital².

Estas novas demandas, próprias do modelo de desenvolvimento capitalista, fomentam a discussão e o desenvolvimento das condições institucionais, tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito intra-bloco regional para implementar a reorganização de um sistema de Seguridade Social comum, abarcando iniciativas de políticas sociais em diversas áreas, e mais especificamente a da política de PAS.

Evidentemente tal modelo de desenvolvimento, que vislumbra a obtenção de vantagens econômicas e financeiras, está presente nos acordos estabelecidos no âmbito dos blocos econômicos e mercados comuns, dentre os quais o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que também será objeto de análise no presente trabalho. Neste bloco regional, durante muitos anos, visualizou-se o estabelecimento de acordos econômicos e aduaneiros, instituindo-se normativas e acordos no âmbito da circulação das mercadorias e de moeda. No entanto, a Questão Social³, a exemplo do livre trânsito da força de trabalho, não foi problematizada e nem houve avanços no que concerne a normatizações e acordos entre os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguay⁴ e Uruguay⁵).

¹ A Política de Assistência Social será tratada aqui pela sigla PAS, apesar dessa abreviação não existir oficialmente.

² Tomando por base François Chesnais (1996), optou-se pelo termo mundialização do capital ao invés de globalização (expressão que é bastante utilizada na mídia). Sobre esse assunto, veja o capítulo I desta tese.

³ A Questão Social é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum na produção social e cada vez mais coletiva. O trabalho torna-se mais amplamente social – enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém cada vez mais privada, monopolizada por uma parte da sociedade. Portanto, a Questão Social engendra determinantes sociais, culturais, políticos, econômicos e históricos (IAMAMOTO, 1999; NETTO, 2001).

⁴ Embora a tese esteja escrita em português o que exigiria grafar Paraguay com “i” ao invés de “y”, optamos por grafá-lo com “y” em concordância com sua escrita no espanhol e como uma forma de homenagear a cultura desse país.

⁵ Ver nota 4.

Embora tenham sido significativas a interlocução e as reivindicações da sociedade civil, que se manifestou a partir de um expressivo número de grupos de trabalho⁶, este processo é muito mais lento, se comparado ao já estabelecido e ao que se estabelece no âmbito comercial. Essa lentidão no andamento das legislações trabalhistas revela a incapacidade das fórmulas capitalistas de promoverem um desenvolvimento que seja ao mesmo tempo social e econômico e voltado para o interesse humano. Em outras palavras, um desenvolvimento que atenda aos interesses e às necessidades individuais e coletivas conjugando interesses político-econômicos, mas também a qualidade de vida do trabalhador e daqueles que não se inseriram no mundo do trabalho. Além dessas questões, a tese analisa ainda as demandas sociais envolvendo cidadãos estrangeiros em situação de pobreza e a condição de desigualdade social, decorrentes da progressiva facilitação ao trânsito de cidadãos no âmbito dos países do Mercosul, ou da crescente integração das comunidades localizadas em áreas de fronteira. Isto porque não existe uma legislação que assegure o acesso dessas pessoas às políticas sociais dos países do Mercosul, independentemente dos limites fronteiriços.

Contudo, entende-se que as medidas protetivas se tornam um imperativo e que o Estado em consonância com a pressão da sociedade civil deve assegurar o atendimento desse crescimento populacional de cidadãos do Mercosul, que, muitas vezes, enfrentam situações de carência e distorções sociais fora de seus países de origem. A ausência de atuação para resolução da situação pode, sem dúvida, agravar a condição de pobreza dos próprios países que os abrigam.

É nesse cenário que se situa a problemática da PAS nos países que compõem o Mercosul como membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay) que fazem parte do Mercosul desde a constituição do bloco, não contemplando assim aqueles que fazem parte do Mercosul ampliado (Venezuela⁷, Bolívia⁸, Chile⁹, Colômbia¹⁰, Equador¹¹, e Peru¹² e

⁶ Tais grupos de trabalho tiveram o objetivo de organizar o significado e as implicações dos acordos trabalhistas no âmbito do Mercosul, no que se relaciona às profissões (alterações nas regulamentações profissionais, códigos de ética e outras legislações trabalhistas dos países).

⁷ A Venezuela ratificou o protocolo de entrada em 4 de julho de 2006. Durante a XXIX Conferência do Mercosul em Montevideu no dia 9 de dezembro de 2005, outorgou-se o *status* de Estado associado em processo de adesão, que na prática significa que tinha voz mas não voto. Uma vez que a Venezuela adotou o marco legal, político e comercial do Mercosul na metade de 2006, firmou-se o protocolo para se converter em Estado associado. (CMC n. 29/2005).

⁸ A Bolívia formalizou sua associação na XI Reunião da Cúpula em Fortaleza (Brasil), em 17 de dezembro de 1996, por meio da Decisão CMC n. à assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Bolívia.

⁹ O Chile formaliza sua associação ao Mercosul em 25 de junho de 1996, durante a X Reunião da Cúpula do Mercosul, em San Luis, Argentina, por meio da assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Chile (ACE n. 35; CMC n. 3/96).

México¹³), uma vez que fazem parte do bloco na condição de membros associados.

O Mercosul, que antes tinha uma natureza apenas econômica, agora comporta demandas sociais, visto que os impactos econômicos-comerciais e políticos desse bloco regional tornaram-se objetos de discussão e mesmo de resistência, despertando a atenção de representantes políticos, empresários, trabalhadores, organizações não-governamentais, universidades, entre outros.

Ademais, embora a legislação social da classe trabalhadora já esteja minimamente assegurada por meio da legislação trabalhista interna dos países-membros, observa-se a situação dos cidadãos que ainda não estão inseridos no mundo do trabalho por diversos motivos vinculados: estagnação dos postos de trabalho, questões de gênero, raça, idade, escolaridade, entre outros.

Essa realidade expressa a dialética da contradição entre a lógica da expansão capitalista e a atual necessidade social e ética de fazer valer os direitos de cidadania, especialmente os direitos sociais que se concretizam por meio das políticas públicas. Tal contradição cria espaço para o surgimento de novos paradigmas de sociabilidade nos quais a política social se faz necessária, como meio para concretização de direitos.

Diante destes fatos, surge a indagação: qual a perspectiva de construção de uma Política de Assistência Social comum (supranacional) dentro do bloco regional do Mercosul?¹⁴ Evidentemente, responder a esse questionamento não é tarefa simples, uma vez que exige uma análise cuidadosa de fatores históricos-estruturais e específicos de cada um dos países-membros envolvidos nesse objeto de estudo.¹⁵ Contudo, é por essa perspectiva que se enfocará o tema das Políticas Sociais destinadas à Assistência Social na Argentina, no Brasil, no Paraguay e no Uruguay, nos marcos político-econômicos da sociedade capitalista, da Mundialização do Capital, da formação dos blocos regionais (centrado no Mercosul). O

¹⁰ A Colômbia, Equador e Venezuela formalizaram sua associação ao Mercosul em 2004, mediante a assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (CMC n. 59/04).

¹¹ O Equador formaliza sua associação ao Mercosul em 2003 pela assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru (CMC n. 39/03).

¹² O Peru formaliza sua associação ao Mercosul em 2003 pela assinatura do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru (CMC n. 39/03).

¹³ Este é Estado Observador, cujo *status* ainda não é oficial.

¹⁴ O termo supranacional nesta tese será utilizado como sinônimo de política social comum ou política social internacional no sentido comunitário ou de ações conjuntas pelos Estados membros do Mercosul. Cabe destacar que essa perspectiva de construção de uma PAS comum ou supranacional tem o objetivo de fomentar a discussão da internacionalização, harmonização e/ou atuação de ações conjuntas devidamente acordadas e sem o objetivo de transferência de soberania dos Estados partes. A compreensão é de que a tomada de decisões deve primeiramente se sujeitar aos procedimentos de cada lei nacional.

¹⁵ Estudos dentro do escopo da análise legal acerca das possibilidades e limites da criação de uma PAS supranacional são imprescindíveis nessa discussão, contudo esse tema não será objeto de análise desta tese.

intuito é o aprofundamento do entendimento de que a concepção da política de assistência se pauta na garantia de um direito social e não do assistencialismo, filantropia ou benemerência.

O **objeto de estudo** desta pesquisa será, assim, a PAS no Mercosul, com ênfase **nas seguintes indagações:**

- a) Já foram implementadas ou existem iniciativas que apontam para a implementação de ações comuns da assistência social no âmbito do Mercosul?
- b) O que já existe em termos de discurso e/ou diretrizes, por parte das esferas decisórias, em relação à criação de uma PAS comum no âmbito do Mercosul?
- c) Os princípios que regem a integração regional são efetivados na implementação dos projetos e dos programas da PAS de cada país, especialmente nas regiões de fronteira?
- d) No que se refere à implementação da PAS comum, que análise pode ser extraída do aporte dessas informações no processo decisório do bloco regional do Mercosul?

Por decorrência, tem-se que o **objetivo geral** desse trabalho é analisar se no âmbito do Mercosul existe a perspectiva de construção de uma Política de Assistência Social supranacional. Ele desdobra-se nos seguintes **objetivos específicos:**

- a) Analisar a Política de Assistência Social em cada um dos países do Mercosul;
- b) Analisar os discursos sobre a PAS comum nos países do Mercosul;
- c) Identificar se existe ou se foram implementadas ações de Assistência social comuns no âmbito do Mercosul;
- d) Verificar se existem ou se foram implementadas ações de Assistência Social comuns nas regiões de fronteira independentemente de acordos formais entre os países membros;
- e) Analisar se esses fatores contribuíram para a inclusão do tema da Assistência Social na agenda político-decisória do Mercosul.

A busca de respostas a essas indagações, além de referendar o caráter qualitativo da pesquisa, traduz as inquietações da autora quanto ao conhecimento das movimentações do Estado e da sociedade, com vistas ao fortalecimento da cidadania da pessoa em situação de pobreza e na condição de desigualdade social no âmbito do Mercosul. Ademais, apresenta subsídios para uma reflexão crítica sobre como as ações formuladas e implementadas estão contribuindo para um efetivo enfrentamento dos desafios provocados pelo fenômeno da pauperização no Mercosul, tendo por base as seguintes **hipóteses:**

- I. O Mercosul, desde o início, seguiu uma orientação pautada na mundialização do capital predominante em seus países membros e por isso privilegiou a integração econômica e aduaneira em detrimento de um modelo de integração baseado em projetos sociais comuns.
- II. As relações de força assimétricas, as diferenças culturais, de desenvolvimento institucional e de organização da sociedade civil, além das particularidades históricas e sociopolíticas de cada país membro do bloco regional tem dificultado a implementação de projetos comuns de desenvolvimento social e de uma PAS supranacional.

Trata-se de uma temática relacionada à área de concentração: Estado, Política Social e Cidadania. Compõe a linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, os quais relacionam a política social com o Estado e enquanto um direito social de cidadania, no contexto da relação Estado/sociedade.

Para a discussão desse objeto de estudo, elegeu-se como categorias de análise: a Mundialização do Capital, o bloco regional do Mercosul frente à situação de pobreza e à condição de desigualdade de seus países membros, e a Política de Assistência Social propriamente.

Fundamentação Metodológica da Pesquisa

A proposta metodológica deste trabalho pressupõe a utilização do método de pesquisa qualitativa, tendo em vista que os dados coletados referem-se às percepções, às opiniões e aos valores envolvidos no discurso dos entrevistados e à qualidade na análise dos dados encontrados nos documentos pesquisados.

Quanto aos documentos pesquisados, explica-se que, embora a análise documental seja pouco explorada, esta pressupõe uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos. Complementa as informações obtidas por outra técnica, assim como desvela aspectos novos de um tema ou de um problema. Além disso, os adeptos das técnicas qualitativas tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo do conteúdo manifesto da mensagem, para atingir, mediante a inferência, uma interpretação mais profunda. (MINAYO, 1994:203)

Adentrando um pouco mais no objeto de estudos dessa tese, a análise das possibilidades e dos limites de construção de uma Política de Assistência Social

Supranacional, no âmbito do Mercosul, far-se-á a utilização da coleta e da observação dos dados em dois níveis de análise:

1º) Serão observados os pontos das descrições/análises da PAS em cada um dos países membros do Mercosul. Neste item, serão delimitados os percursos históricos dos desenvolvimentos das PAS - sinalizando que forças estavam presentes na gênese da constituição da política e que fatores influenciaram o seu desenvolvimento e a sua implementação - associados aos aspectos das demarcações legais em cada um dos países pesquisados. É importante ressaltar que, neste tópico, os dados serão apresentados de forma descritiva, dado um panorama geral da situação da PAS em cada um dos países. O principal obstáculo enfrentado para a análise dos estudos sistematizados sobre a PAS entre os países do Mercosul tem sido justamente a heterogeneidade dos processos de implementação e de desenvolvimento da PAS, o que dificulta consideravelmente uma demarcação da análise dos dados na perspectiva de compará-los entre si.

2º) Será realizada uma análise entre os países do bloco a partir do conjunto de dados da PAS dos países em suas parcerias e acordos comuns, com vistas a atender o Mercosul Social. Em outras palavras como cada um dos países isoladamente observa, implementa e defende, em termos de ações no âmbito do espaço supranacional do Mercosul (especialmente nas regiões de fronteira que se tornam espaços de experimentação de ações nesse sentido), ações, projetos ou programas de assistência social.

Nesses dois níveis de investigação e análise será observado, apesar da heterogeneidade no universo dos dados pesquisados, se existe ou não uma convergência de resultados no estudos das PAS nos países do Mercosul e que corroborem para responder a nossa questão central da pesquisa. Além disso, é necessário observar que se determinado fato é um *todo* composto de partes, leis e relações conectadas entre si e em movimento, resulta que a *desarticulação* e a *fragmentação* desse todo opera uma amputação do mesmo e elimina a possibilidade de conhecê-lo como tal. Em outras palavras, não é possível captar a amplitude de determinações ontológica das partes e da totalidade - determinações que só podem ser apreendidas se a análise percorre a transversalidade essencial do todo. Por isso, toda a análise desse trabalho se deu a partir da perspectiva da totalidade na dialética marxista como categoria central, e baseada nos teóricos Kosík (1969), Lukács (1967) e Marx (1973).

É necessário esclarecer ainda que neste tópico não se deve gerar uma expectativa de homogeneidade das informações ou de uma análise comparada. Os dados coletados em cada instituição envolvida na pesquisa foram contextualizados considerando a dinamicidade histórica, política e econômica do país pesquisado. Por isso, a heterogeneidade em relação à

data de implementação da instituição e/ ou da implementação dos programas se deve às diferentes referências que cada país utiliza para considerar ou não a PAS como parte de uma política que deve ser assegurada pelo Estado, ou pelo governo em questão.

Até porque é interessante observar que alguns países consideram a PAS como parte de uma estrutura administrativa de Ministério (Argentina e Uruguay) similar ao que acontece no Brasil. Outros implementam essa política, a partir da estrutura institucional de uma Secretaria diretamente ligada a um gabinete de governo (ou à Presidência da República, caso do Paraguay), como será observado no Capítulo III, mais adiante¹⁶.

Considera-se aqui indispensável a análise do acervo dessas informações e outras, como a pesquisa dos protocolos de intenções e/ou dos acordos firmados, das iniciativas implementadas e o próprio discurso técnico-político no âmbito dos grupos de trabalho que vislumbram a estruturação dessa política por dois motivos: 1) para responder as questões propostas para esse trabalho; e 2) para defender ou refutar a tese aqui analisada sobre a possibilidade de criação de uma PAS supranacional.

No âmbito do Mercosul Social, a pesquisa qualitativa foi desenvolvida em três etapas. Na primeira, foi realizado um mapeamento dos documentos, atividades e reuniões desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho dos técnicos dos respectivos órgãos gestores da PAS nos países de origem, com vistas a atender a expectativa do Mercosul Social (GT Mercosul Social). Esta etapa teve como objetivo atualizar as informações obtidas na fase de elaboração do projeto, uma vez que poderiam ter ocorrido mudanças como, por exemplo, a implantação ou desativação de programas, projetos ou atividades desenvolvidas pelo GT Mercosul Social. É importante ressaltar que essa fase do levantamento foi estratégica, no sentido de que a pesquisadora obteve o acesso às informações do GT Mercosul Social e que correspondia como um todo à coleta de dados sobre o tema nos demais países pesquisados. Tal estratégia foi possível, visto que o trabalho do GT Mercosul Social era feito conjuntamente com os técnicos representantes de cada país e há a socialização de todas as informações deste grupo entre seus participantes.

¹⁶ Vale esclarecer e lembrar que o perfil levantado de cada instituição gestora da PAS teve como referência tanto as informações da esfera governamental levantadas nos *websites* de governo, nos decretos e legislações vigentes sobre o tema como também nas informações obtidas nas entrevistas com os gestores dos programas que esclareceram e complementaram as informações presentes nos relatórios técnicos das instituições e nos *websites* oficiais consultados e informações provenientes da análise acadêmica, especialmente de autores que estudassem o tema em seu país de origem.

Algumas das informações presentes nas atas das reuniões dos GT Mercosul Social foram retiradas de *websites* oficiais do Mercosul Social.¹⁷ Durante toda a pesquisa, acompanhou-se as páginas da *web* para atualizar os dados. Foi em alguns casos também utilizado o complemento da pesquisa via contato telefônico, com o objetivo de esclarecer algumas distorções nas informações levantadas ou possivelmente devido à não atualização da página.

Embora a ideia inicial do projeto fosse a de que a pesquisa de campo seria apenas no GT Mercosul Social localizado nas instituições pesquisadas com o tema da PAS, não foi possível desconsiderar que o Mercosul Social é desenvolvido por outros Ministérios e Secretarias (Ministério da Saúde, da Educação, da Cultura, do Meio Ambiente, da Reforma Agrária, da Previdência Social, do Turismo, do Esporte, e Secretaria das Mulheres, Direitos Humanos e da Juventude, dentre outros) e que as ações implantadas nessas outras dimensões se comunicam em alguma medida com a proposta do GT do Mercosul Social da PAS. Contudo, nesse trabalho, a opção foi analisar apenas as ações do Mercosul Social implantadas pelas instituições relacionadas com a PAS. O objetivo foi delinear de maneira abrangente os modelos de ações e/ou de políticas sociais desenvolvidas no escopo de atuação da Assistência Social que podem se relacionar com a perspectiva de construção de uma PAS comum no bloco regional. Evidentemente, tal modelo seria melhor evidenciado e contrastado com a inclusão de um panorama geral das diferentes ações e serviços já em funcionamento pelo Mercosul Social. Por isso, em alguns casos essa situação será considerada.

Quanto à escolha da abordagem qualitativa para a coleta de dados a partir de entrevistas, deu-se porque a enquete dos entrevistados como um todo (Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay) ou mesmo de uma amostra representativa, apesar de finita, inviabilizaria a investigação em função de limitações de ordem financeira e temporal que um empreendimento como este exigiria. Outro motivo que nos levou à escolha dessa abordagem refere-se à qualidade dos dados levantados, pois trata-se de um objeto de estudo que está em transformação, o que mostra a necessidade de uma preocupação maior com a qualidade dos dados e com um aprofundamento de sua análise.

Por último, vale lembrar que os métodos de análise e as diferenças de enfoques metodológicos são ferramentas colocadas a serviço da pergunta e do objetivo de pesquisa que precisam ser analisados com dados empiricamente relevantes. Por isso, é a natureza das

¹⁷ Pesquisa realizada no site: <http://www.mds.gov.br> e www.mercosur-social.org/, acesso do ano de 2007 até junho de 2011.

perguntas e do objetivo de investigação que deve determinar que método é mais relevante ou conveniente para se avançar no conhecimento sobre a análise do objeto observado (as possibilidades e os limites de construção de uma política supranacional no Mercosul). Todavia, a depender de quantos casos se examinam, sempre é possível ou desejável combinar métodos qualitativos, estatísticos e formais de análise. Sabe-se que existem limitações em qualquer método de análise, por isso torna-se possível empregar outros recursos para compensar alguma limitação que apareça no desenvolvimento do estudo.

Sobre os entrevistados e as entrevistadas e sobre o roteiro de perguntas nos Ministérios e/ou Secretarias

Primeiramente, é importante ressaltar que houve adequações metodológicas e de inclusão de entrevistados em relação à proposta inicial desta pesquisa, devido à inexistência de estruturas organizacionais formais de atendimento de demandas aos estrangeiros nas regiões de fronteira.

Neste sentido, a proposta inicial da pesquisa previa analisar, além dos órgãos gestores da PAS (que explicaremos à frente), as instituições que trabalhavam com a temática de assistência social na intervenção direta com os usuários¹⁸ nas regiões de fronteira. Essa motivação se deu por se acreditar que nessa região poder-se-ia visualizar o deslocamento de pessoas e a problemática de inserção ou não desses usuários (na condição de estrangeiros e/ou nacionais sem documentação) em programas, serviços ou benefícios sociais.

Para isso, fez-se um planejamento, estabelecendo a realização de entrevista com assistentes sociais que trabalhavam nas regiões de fronteira no Mercosul. Inicialmente, pensou-se nas cidades de Foz do Iguaçu, Porto Iguaçu e Ciudad del Este, porque poder-se-ia pesquisar as regiões de fronteira entre Brasil/Argentina; e Brasil/Paraguay. Em seguida, a pesquisadora se deslocaria para a Cidade de Uruguaiana para verificar a situação de fronteira no caso do Brasil/Uruguay.

Contudo, na cidade de Foz do Iguaçu, verificou-se que seria inviável realizar a pesquisa nos moldes planejados, seja na própria cidade de Foz seja nas demais regiões de

¹⁸ Poder-se-ia, assim, analisar a fala dos profissionais que lidam diretamente com a problemática dos estrangeiros, sobre os limites e as possibilidades de se definir critérios e/ou parâmetros de inserção ou não de pessoas nos programas de assistência social e qual a demanda de estrangeiros por esses programas. Poder-se-ia ainda proceder à identificação de questões, como por exemplo a cargo de qual país ficaria a questão do financiamento, planejamento e execução desses programas, de modo a atender o estrangeiro que tem livre trânsito e/ou permanência nos países que compõem o Mercosul.

fronteira. Desta forma, houve uma readequação dos parâmetros inicialmente estabelecidos para a coleta de dados. A inviabilidade do trabalho planejado deu-se, em função de que, em Foz do Iguaçu, ainda não tinha sido implementado o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) nos moldes previstos pela legislação brasileira para a implementação da política nacional de assistência social e preconizado pela estrutura definida pelo MDS/BR¹⁹.

Por esses motivos, fomos à instituição que à época era a responsável pela implementação do Programa Bolsa Família na cidade de Foz do Iguaçu: a Fundação de Promoção Social do Paraná (Promopar)²⁰. Lá foi realizada entrevista com duas assistentes sociais sobre o trabalho que desenvolviam, ao implementarem os critérios de acesso ou não de estrangeiros e ou nacionais não residentes no Brasil sem documentação ao principal programa de assistência social brasileiro à época, o Programa Bolsa Família.

Tais alterações ou adequações metodológicas, no entanto, não prejudicaram o planejamento da pesquisa de forma integral. Por isso, é importante expor aqui o planejamento utilizado na definição da coleta de dados e na escolha dos entrevistados.

O primeiro procedimento para a definição dos entrevistados no âmbito dos órgãos gestores da PAS foi o mapeamento dos referidos Ministérios e/ou Secretarias nos países pesquisados: Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay. O objetivo de mapeamento foi, por um lado, definir os programas a serem pesquisados e, por outro lado, entender a dinâmica interna das estruturas institucionais e mapear os diversos serviços oferecidos ao público-alvo, no que se refere à intersecção da Assistência Social com o Mercosul.

Neste sentido, três públicos foram prioritários para a coleta de dados: 1) profissionais que trabalhavam com a política de assistência social na cidade de Foz de Iguaçu; 2) pesquisadores da temática da política de assistência social na cidade de Foz de Iguaçu; 3) gestores, assessores e outros profissionais (assistentes sociais ou não) de cada um dos países, que estivessem exercendo cargos de gestão nos departamentos ministeriais e/ou nas sessões das respectivas secretarias diretamente relacionada com a política de gestão da PAS com o Mercosul.

¹⁹ Segundo explicação de uma entrevistada na Secretaria Municipal de Assistência, houve atrasos na implementação deste porque os administradores teriam que realizar concursos públicos e processos seletivos para a seleção de pessoal que trabalharia nos CRAS e outras questões relacionadas a própria infraestrutura institucional, faltavam ajustes para atender as regulamentações de implantação.

²⁰ Segundo o decreto 1556 de 26 de novembro de 1979 a Promopar está vinculada à Secretaria de Estado da Saúde e do Bem-Estar Social, e tem personalidade jurídica de direito privado, com autonomia técnica, administrativa e financeira. Como tratava-se de instituição com personalidade jurídica de direito privado foi necessário acessar o Decreto 7.332 de 19 de outubro de 2010 para entender às condições que os entes federados tem que cumprir para que possam aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta instituição cumpria os requisitos exigidos, logo não é necessário que se enverede por uma análise/discussão nesse sentido.

Resumidamente, organizou-se o agendamento das entrevistas com os gestores em quatro espaços institucionais: Ministério do Desenvolvimento Social da Argentina, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, a Secretária de Ação Social do Paraguai²¹ e o Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguai e as demais entrevistas foram contatadas nas Universidades²², junto à Representante da Sociedade Civil e da Pastoral do Imigrante²³, e na Secretaria Municipais de Assistência Social (no caso de Foz de Iguaçu/Brasil).

Na definição dos gestores a serem entrevistados, uma pesquisa sobre os possíveis informantes foi feita com antecedência, levando-se em consideração a relação com a PAS e o Mercosul. Além disso, ao chegar à instituição, a pesquisadora relatou seu objeto de estudo e solicitou indicação de contatos para a entrevista nos referidos órgãos, o que confirmava o mapeamento realizado anteriormente.

Das indicações obtidas, somente no Uruguai não foi possível realizar a entrevista com um informante-chave, à época, em função do mesmo estar ausente do país, no momento da visita. Contudo, durante a estada no país optou-se por entrevistar outros dois assessores, que também tinham uma relação direta com a PAS e com o Mercosul. E, em momento posterior, em visita ao Brasil, foi possível realizar a referida entrevista com o informante-chave do Uruguai, o que complementou os dados obtidos anteriormente.

Além disso, é importante ressaltar que não foi possível durante a pesquisa de campo, quer pela impossibilidade da pesquisadora quer pela sobrecarga de compromisso dos gestores, o agendamento antecipado das entrevistas. No entanto, este não foi um obstáculo, tendo em

²¹ No capítulo III desta tese, constata-se que a Secretaria de Ação Social do Paraguai é uma Secretaria com *status* de Ministério, diretamente vinculada à Presidência da República do Paraguai. Em termos comparativos seria o órgão similar ao que se encontrou nos outros países responsável pelo desenvolvimento da PAS no Paraguai.

²² Estabeleceu-se contato também com professores que residem em Foz do Iguaçu e que pesquisam o tema das políticas sociais nesse bloco regional. Realizou-se entrevista com o intuito de entender mais sobre essa problemática da pesquisa, especialmente a partir da ênfase nos estudos já realizados nas regiões de fronteira nos municípios de Iguaçu e Guaíra, no que se relacionava especificamente à política de assistência social e ao tema do acesso dos estrangeiros às políticas sociais. Convém ressaltar que essas entrevistas foram especialmente importantes, porque os referidos pesquisadores nos desencorajaram de prosseguir viajando em busca de entrevistas nos moldes que estabelecemos inicialmente (Porto Iguaçu, Ciudad del Este e Uruguiana). Segundo eles, não seria encontrada a estrutura institucional de assistência social que se esperava, o que certamente levaria a um gasto financeiro e temporal desnecessário em função das reduzidas informações que poderíamos adquirir.

²³ Para enriquecer os dados deste trabalho ainda no que se refere à informação, se há ou não uma demanda de estrangeiros ou nacionais sem documentação por políticas de assistência social brasileira, foi-nos indicado entrevistar uma representante da sociedade civil que trabalhava com a temática da exploração sexual de crianças e adolescentes e uma assistente social que trabalha com atendimento a estrangeiros na Pastoral do Imigrante. As referidas entrevistas foram realizadas com sucesso, abordando os seguintes temas: atende ou não cidadãos estrangeiros que demandam ações de assistência social; 2) características das demandas e possibilidade de atendimento; 3) conhecimento do entrevistado sobre legislação ou procedimento documentado para o atendimento de estrangeiros; 4) análise sobre a possibilidade de criação de uma PAS comum no Mercosul e principais obstáculos para a criação.

vista que os gestores se mostraram interessados e disponíveis para a entrevistas, apesar da importância do cargo que ocupavam e da sobrecarga de compromissos assumidos em decorrência da função exercida.

Quanto ao número de entrevistados por país, esse ficou por volta de pelo menos três profissionais por país, sendo que, em alguns casos, aproveitando a oportunidade, esse número variou para mais (Brasil, Argentina, Paraguay) nas consultas com pessoas da Sociedade Civil. Cabe ressaltar que as categorias que foram entrevistadas por estarem mais disponíveis e que estavam capacitadas para intervir junto ao tema em questão foram: assistentes sociais e gestores, formados em relações internacionais, ciência política, estatística e outros. Vale lembrar que, dentre os entrevistados nos órgãos gestores dos respectivos países, encontramos assistentes sociais, mas em apenas dois dos países (Paraguay e Brasil). Estes não foram, porém, entrevistados porque não estavam trabalhando diretamente com a problemática da pesquisa. Nos demais países ou não foram encontrados assistentes sociais, ou eles estavam em número bem reduzido quando comparado às demais categorias profissionais que trabalhavam com a temática.

O total geral de entrevistas foram 22 (vinte e duas), que ficaram assim distribuídas, de acordo com a região do entrevistado:

Quadro 1 - Das entrevistas e dos entrevistados por região

Formação Profissional do Entrevistado	Regiões onde ocorreram as entrevistas				
	Fronteira Brasil/Paraguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Assistente Social	6				
Gestor da PAS ²⁴		2	2	2	2
Sociedade Civil, Pesquisadores do tema e Outros	1	2	3	1	1

Instrumentos de Pesquisa

A pesquisa de campo empregou a técnica qualitativa de coleta de dados, utilizando entrevistas abertas, semiestruturadas, gravadas. Tal entrevista é útil pela autonomia dada à pessoa entrevistada em seu discurso. O objetivo principal desta técnica de coleta de dados é

²⁴ Aqui estavam incluídas diferentes áreas de formação Assistentes Sociais, Relações Internacionais, Ciência Política e Estatística.

avançar qualitativamente uma investigação. Para tal, ela ultrapassa as perguntas e respostas, do tipo – “o que é...?” e do tipo – “sim” ou “não”, abrindo o discurso do entrevistado.

Quanto ao instrumental utilizado para a realização das entrevistas, optou-se por um roteiro de perguntas abertas sobre o tema em análise, porque, consideradas as especificidades do tema, esse instrumento não restringe a fala e a expressão das opiniões dos entrevistados. Tentou-se prevenir a inibição ou o não desenvolvimento de um diálogo sobre o assunto e a dificuldade de expressão dos entrevistados.

Outra vantagem da utilização do roteiro aberto foi que, por um lado, a pesquisadora teve que superar suas limitações do idioma, ao tratar a temática, uma vez que grande parte das entrevistas foram realizadas com pessoas de língua espanhola. Este fato determinou a necessidade de se apontar diferentes caminhos para o diálogo com os entrevistados, com o objetivo de que ambos (entrevistado e entrevistador) pudessem se compreender. Daí a necessidade também de se construir uma escuta atenta para além da linguagem verbal (não-verbal), ou seja, a adoção de uma estratégia que auxiliasse na construção desse diálogo e para o se fazer entender.

Pelos motivos expostos entendeu-se que as entrevistas abertas foram, nessas circunstâncias, o método mais apropriado de coleta de dados, além de terem se revelado rica fonte de informação.

O tempo de realização das entrevistas variou de 40 (quarenta) minutos a 1 (uma) hora. Além disso, foi necessário conquistar a confiança dos entrevistados, de maneira que eles pudessem expor as questões sobre o seu cotidiano profissional falando livremente de suas ideias, impressões e opiniões sobre o assunto. O que apontou para a necessidade também de se assegurar aos entrevistados a confidencialidade e o anonimato nas informações obtidas, conforme a Resolução CNS nº 196/96.

Neste sentido, foram elaborados dois instrumentais, um para profissionais e pesquisadores que lidam diretamente com a temática do estrangeiro na política de assistência social e o Mercosul e outro para gestores, com questões voltadas para a descrição do cenário e/ou panorama prospectivo da política de assistência social e sua intersecção com o Mercosul²⁵. É importante ressaltar que as questões formuladas, como descritas nos tópicos anteriores, atendiam ao duplo objetivo de conduzir a entrevista e ao mesmo tempo deixar o entrevistado à vontade para enfatizar o que achasse necessário.

²⁵ Instrumentais disponíveis em Anexo I.

Os instrumentais das entrevistas foram elaborados tendo como modelo preliminar quatro blocos de questões para profissionais²⁶ e quatro blocos para os gestores²⁷ e pesquisadores. Os roteiros de perguntas tanto para profissionais quanto para os gestores e pesquisadores²⁸ buscaram uma interface que possibilitasse a produção de um diálogo entre os dois grupos pesquisados e algum grau de comparação dos dados analisados qualitativamente.

Sobre as questões propostas aos entrevistados, apenas uma delas provocou resistência nos entrevistados. A questão dizia respeito à possibilidade de se criar uma política comum entre os países do Mercosul, no que se refere à política de assistência social. A questão trata de interpelar o interlocutor sobre sua opinião pessoal acerca da construção de uma política de assistência social comum entre os países do Mercosul e seus possíveis desdobramentos. Contudo, gerava resistência, porque os entrevistados diziam que esta era uma questão muito subjetiva; e eles queriam entender qual o objetivo da questão e de que forma a resposta seria utilizada.

Foi esclarecido que, apesar da resposta do entrevistado se tratar de algo subjetivo e prospectivo, ainda assim era interessante para a pesquisa a referida resposta. Embora aparentemente não houvesse espaço para uma intervenção no nível individual e opinativo como se estava inquerindo, era importante o papel que o entrevistado ocupava como representante governamental nos fóruns de discussão do Mercosul.

De posse das informações levantadas, foi feita a transcrição de todas as fitas e a análise do discurso, de caráter qualitativo, em consonância com o referencial teórico presente nesta tese. Por ser relativamente pequeno o universo entrevistado, sendo reduzido o número de profissionais entrevistados em cada órgão/instituição, havia o risco de o entrevistado ser reconhecido pelas citações, incorrendo numa postura antiética de quebra de sigilo da identidade do profissional. Para evitar tal risco, optou-se por ocultar o nome do profissional, a localidade/instituição e o nome do programa do qual o entrevistado faz parte. Nesse sentido,

²⁶ No instrumental para profissionais, o primeiro bloco teve como objetivo identificar o entrevistado, com perguntas sobre que demandas de estrangeiros chegavam para serem atendidas pela política de assistência social nas regiões de fronteira, qual a legislação existente sobre esse tema, e quais os limites e possibilidades de intervenção do assistente social nesses casos dos estrangeiros. A segunda parte teve o intuito de estabelecer uma percepção do gestor sobre os limites e as possibilidades de construção de uma política em comum de assistência social no Mercosul e sobre sua inserção ou não em fóruns de discussão sobre esse tema.

²⁷ Já nas entrevistas com os gestores a primeira parte visava traçar um painel do estado da arte de iniciativas que relacionam a política de assistência social na perspectiva do Mercosul e uma segunda parte, cujo enfoque foi exclusivamente saber sobre a percepção do gestor sobre os limites e as possibilidades de construção de uma política em comum de assistência social no Mercosul.

²⁸ Para a entrevista com os professores pesquisadores foi acrescentado um bloco de perguntas sobre a viabilidade ou não da ida às cidades e ou municípios limítrofes a cidade de Foz de Iguaçu, nos territórios argentino, e paraguaio, uma vez que estes pesquisadores vinham realizando pesquisas sobre esse tema e poderiam nos adiantar o estado do desenvolvimento da política nesses países, antes de se investir tempo e recursos materiais nessas viagens.

será utilizado como identificação das falas a especialidade e o país de origem. No caso em que houve mais de um profissional da mesma especialidade, foi utilizada uma enumeração da categoria, ou seja, assistente social 1, 2 e 3 e assim por diante.

Sobre a obtenção de dados oficiais, especialmente os obtidos no Brasil, é importante ressaltar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (local que trabalhei à época da coleta de dados de 2007 a 2009)²⁹, representados pelo diretor e o coordenador do setor que tratava das questões do Mercosul Social anuíram verbalmente com a realização da pesquisa nessa unidade. Isto foi um pré-requisito para o desenvolvimento do trabalho, já que a pesquisa só pode ser concretizada após a aprovação das instituições envolvidas.

Quanto à obtenção de uma autorização formal nos Ministérios e/ou Secretarias dos demais países pesquisados esclarece-se que essa não foi formalmente documentada, contudo teve anuência verbal e disponibilização dos dados de forma voluntária, depois do esclarecimento dos propósitos da pesquisa e de visita às instituições pesquisadas. Essa dispensa da formalidade se deu, uma vez que a **estada** nos países visitados foi curta, impossibilitando o estabelecimento de uma aproximação maior com as rotinas administrativas, tal qual como ocorreu no Brasil. Em geral, foram realizadas de duas a três visitas aos respectivos ministérios e pelo menos um encontro pré-programado para a realização da entrevista.

Por fim, ressalta-se que esta tese, além da introdução e das considerações finais, está dividida em cinco capítulos: (1) o primeiro capítulo traz uma análise da mundialização do capital e a construção dos blocos regionais fazendo uma revisão bibliográfica especialmente da influência desses processos nos Estados nacionais; (2) o segundo capítulo descreve o processo de formação do Mercosul, observando o aspecto social dos países que compõem esse bloco regional à luz de indicadores que ilustrem suas assimetrias; (3) o terceiro capítulo analisa a concepção e a organização da Política de Assistência Social nos países do Mercosul e as atuais iniciativas de assistência social no âmbito do Mercosul Social; (4) o quarto capítulo analisa a situação da Política de Assistência Social nas regiões de fronteira e o desafio (dilemas éticos) do atendimento das demandas de nacionais e de estrangeiros pelo profissional Assistente Social; (5) o quinto e último capítulo descreve a partir das percepções dos gestores

²⁹ Destaca-se que a pesquisadora atuou na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), de 2007 a 2009. E, embora a pesquisadora estivesse trabalhando com atividades de avaliação e monitoramento de políticas, teve a oportunidade de conhecer um setor específico da Secretaria que tratava diretamente das questões do Mercosul Social, junto ao Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro, contudo com intercâmbio com os outros países membros (Argentina, Paraguai e Uruguai) do Grupo de Trabalho do Mercosul Social.

diretamente envolvidos com a PAS e o Mercosul Social em cada um dos países pesquisados as possibilidades e os limites da construção de uma política supranacional de assistência social no Mercosul.

CAPÍTULO I

A Mundialização do Capital, Estados e a construção dos blocos regionais

“A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento.” (CHESNAIS, 1996: 24)

A Mundialização do Capital, Estados e a construção dos blocos regionais

Este capítulo tem o objetivo de discutir o processo de mundialização do capital, partindo da compreensão deste fenômeno na totalidade de suas múltiplas determinações, e identificar as dimensões que esse fenômeno comporta, envolve e impõe, e especialmente, enfatizar os processos de formação dos blocos regionais.

A mundialização do capital traduz a capacidade estratégica de adotar um enfoque e condutas globais para questões voltadas à produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços internacionalizados. Na esfera financeira, provoca com suas operações de arbitragem e liberalização e se traduz em um dos principais impulsos para fomentar os processos de integração regional em suas dimensões políticas e econômicas. E interfere no escopo da intervenção do Estado nacional, com vistas a atender ao discurso da coordenação deste ao mundializado território do capital (CHESNAIS, 1996).

Entretanto, por trás dos discursos hegemônicos e linearizados sobre a mundialização do capital percebe-se, na realidade, um forte fracionamento social e territorial, além da perda de coerência entre Estado, produção capitalista e sociedade. O capital (não somente na forma dinheiro, mas na forma de poder político e de poder econômico) encontra-se aparentemente “deslocalizado”, e essa aparência tenderia a alterar a soberania dos Estados nacionais e conseqüentemente a implementação de suas diretrizes políticas, econômicas e sociais (com o objetivo de atender as imposições de compromissos mundializados).

Neste sentido, questiona-se: qual a natureza desse processo de mundialização do capital? Quais são as alterações que esse processo proporciona na esfera da reprodução do capital (seja da manufatura, dos serviços ou da financeirização), e das funções do Estado-Nação no atendimento das demandas da sociedade? E qual sua relação com os processos de integração regional?

1.1 A opção pelo termo Mundialização do Capital em detrimento de globalização

Para compreender a lógica dinâmica da mundialização do capitalismo contemporâneo, faz-se necessário desvendar a força retórica e conceitual contida nos termos “globalização” e “mundialização do capital”, de forma a caracterizar as dimensões que essas terminologias incorporam enquanto instrumentos ideológicos.

Primeiramente, é necessário situar que o termo globalização era desconhecido antes da metade da década de 1970 (HARVEY, 2004). Contudo, observa-se que nos dias atuais, há uma vasta literatura sobre esse termo e com diferentes acepções conceituais, dependendo da área do conhecimento que a estuda. Harvey (2004: 27) ressalta que a globalização é entendida por muitos teóricos como um dos termos “[...] mais hegemônicos para compreender a economia política do capitalismo internacional”.

Entretanto, embora o autor supracitado ressalte o papel da economia política do capitalismo internacional como principal disseminadora do conceito de globalização, a partir da ideia do global ou da hegemonia, esse uso não se restringe ao mundo dos negócios. Ela pode ser encontrada em temáticas relacionadas à política, cultura, identidade nacional e outros.

Chesnais (1996), por sua vez, entende que o principal problema com a terminologia da “globalização” é a sua falta de nitidez conceitual. Segundo o autor, percebe-se que o termo globalização supostamente indica uma internacionalização econômica livre, não submetida a intervenções institucionais ou nacionais, e que utiliza a raiz de conotação geográfica *globo*, entendendo esta como uma esfera com habitantes indiferenciados, espalhados por sua superfície. Além do mais, carrega um forte conteúdo ideológico em defesa das vantagens da integração sob a lógica das benesses das finanças de mercado, a qual, por meio da liberalização, pode adotar, por conta própria, condutas globais.

Harvey (2004:28) também desmistifica a conotação do termo globalização primeiramente associado à impressão de uma “nova era” com um “toque de inevitabilidade tecnológica”. Afirma que o conceito traz, na verdade, um “mundo novo do neoliberalismo globalizante”, segundo a incorporação do processo do “imperialismo” e do “neocolonialismo” de maneira acrítica e diferente da ideia de um mundo sem fronteiras a partir do ícone da imagem do globo terrestre e de suas propriedades geométricas:

Há contudo outro ângulo da questão que pode ter uma relevância igualmente profunda. A imagem de satélite da NASA chamada ‘*Earth Rise*’ [Ascensão da Terra] mostrava a Terra como um globo em livre flutuação no espaço.

Essa imagem assumiu rapidamente o *status* de ícone de um novo tipo de consciência. Não obstante, as propriedades geométricas do globo diferem das de um mapa bidimensional. Não têm fronteiras naturais exceto as dadas por terras e oceanos, cortinas de nuvens e padrões de vegetação, desertos e regiões bem irrigadas. Não têm elas um centro específico. Talvez não seja um acaso que a consciência da artificialidade de todas essas fronteiras e centros, que desde então dominou o pensamento acerca do mundo, se tornasse muito mais aguçada. Ficou bem mais fácil, com esse ícone do globo pendurado ao fundo, escrever sobre um ‘mundo sem fronteiras’ [grifos do autor] (como o fez tão persuasivamente MYIOSHI, 1997) e assumir uma abordagem radicalmente descentrada da cultura (com as densas tradições culturais da China, da Índia, da América do Sul e da África parecendo tão proeminentes e tão dominantes em termos geográficos em segmentos do globo quanto as do Ocidente). As viagens ao redor do mundo, já estão bem mais fáceis, passaram de súbito a não ter ponto natural de interrupção, e a continuidade das relações espaciais se tornou de repente, tanto na prática como na retórica, um fato fundamental da vida. E pode muito bem ser que o foco do corpo como centro de todas as coisas seja ele mesmo uma resposta a essa descentralização de tudo o mais, promovida pela imagem do globo (em vez da do mapa bidimensional) como o *locus* da atividade e do pensamento humano. (HARVEY, 2004:28)

Diante dos motivos expostos, se faz aqui a opção pelo termo mundialização do capital em detrimento de “globalização”, acompanhando, especialmente, o raciocínio de Chesnais (1996)³⁰. Tenta-se desconstruir a apologia ao termo global, da ideia de globalização, a partir da identificação deste processo como sendo benéfico e necessário à apresentação de um mundo que nasce como sem fronteiras - “*borderless*”³¹ -, ao qual todas as economias devem se adaptar, pois as grandes empresas estariam “sem nacionalidade”³². Nesta ótica, a liberalização e a desregulamentação da economia são entendidos como processos naturais e necessários.

O apelo ao global mascara, na verdade, uma arbitragem intransponível e ditada por um restrito grupo de atores internacionalizados e gestores das carteiras de ativos do capitalismo mundial, cujo papel é decidir quem serão os beneficiados pela integração ou exclusão dos mercados globalizados.

Por este motivo, o que alguns denominam de globalização, Chesnais (1996; 1998) aponta como “processo de mundialização da economia, de regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, ou melhor, uma configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (1996:13).

³⁰ François Chesnais (1996, 1998) tem sido uma referência imprescindível a questão dos aspectos ideológicos do termo globalização.

³¹ “*Borderless*” é o título do livro de 1990 de Ohmae.

³² “Sem nacionalidade”, em inglês, *stateless* é a expressão empregada pela influente revista *Business Week* (1990).

Em outras palavras, o referido autor explica que esses termos (global, globalização) não são neutros. Assumir sua pretensa neutralidade seria impingir à evolução econômica recente um papel natural na superação da velha compartimentação nacional em prol de uma atuação mais livre dos indivíduos no mercado. Contudo, o globo terrestre continua um mundo de nações desiguais e no qual os países desenvolvidos (ex. a tríade EUA, União Europeia e o Japão), o G8³³, e o FMI³⁴ se julgam árbitros e no direito de valorar positivamente ou negativamente as nações subalternas, além de punir os países que desobedecem às suas recomendações.

Assim, concordamos com Chesnais (1996) que a mundialização (*mondialisation*) - termo de origem francesa -, embora tenha encontrado dificuldades de se impor até mesmo no discurso econômico e político francês, ainda é o que melhor explica o fenômeno em questão, haja vista sua capacidade de diminuir (pelo menos um pouco) a falta de nitidez conceitual dos termos “global” e “globalização”.

Para Chesnais, “a palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento” (1996: 24). Contudo, observa-se que a construção de instituições políticas mundiais capazes de dominar o movimento do capital é o que os grandes grupos industriais ou os operadores financeiros internacionais não querem em hipótese alguma, pois julgam ter recuperado uma liberdade de mercado que existiu até o início do século XX ou mais precisamente até a crise de 1929. Por isso, há a rejeição a políticas mundiais coercitivas. Contudo, como veio lembrar a mais recente crise do capital ou uma vista d’olhos à história financeira do século XX, basta pouca coisa para que um lugar aparentemente estável e seguro financeiramente deixe de sê-lo em questão de dias. E de certa forma, demande um árbitro para atuar na órbita da mundialização financeira.

Assim, para um melhor entendimento das conotações atribuídas à mundialização do capital, não basta entender a complexidade do caráter ideológico que há por trás do aparente discurso semântico. É necessário indagar o que há realmente de novo no modo de

³³ G8 é um grupo internacional que reúne os oito países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá (antigo G7), mais a Rússia - esta última não participando de todas as reuniões do grupo. Durante as reuniões, os dirigentes máximos de cada Estado membro discutem questões de alcance internacional.

³⁴ O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional que se coloca a pretensão de assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro mundial, pelo monitoramento das taxas de câmbio e da balança de pagamentos, por meio de assistência técnica e financeira. Sua sede é em Washington, DC, Estados Unidos da América.

produção capitalista, que é caracterizado como novidade na sua atual fase de desenvolvimento: a financeirização do capital.

1.2 Aspectos importantes da mundialização do capital: as imposições do capital financeiro

Com a mundialização do capital, o mercado mundial se transforma em um espaço de rivalidade, onde as corporações mantêm uma ambígua relação de dependência e concorrência entre si, tanto no que se refere ao processo de produção das mercadorias quanto nas imposições e exigências do mercado mundial de trocas.

No que se refere à produção de mercadorias, a mundialização do capital caracteriza-se por uma alta concentração da oferta de produtos, sobretudo nos setores de alta tecnologia e de produção em escala, tais como: automóveis, processamento de dados, e produtos petroquímicos, bens de consumo não duráveis etc.

Contudo, seu efeito dá-se sobretudo numa liberalização muito mais ampla da produção de mercadorias, o que facilita as operações dos grupos industriais multinacionalizados (por um lado) e piora as condições de trabalho e dos trabalhadores (por outro).

Trata-se da elaboração de produtos “semi-elaborados” (Chesnais, 1996: 26), a partir da terceirização internacional de sua produção até chegar aos suprimentos internacionais de produtos (acabados/concluídos), manifestos nos intercâmbios intracorporativos (40% do comércio dos EUA e do Japão). Em outras palavras, descentraliza-se a produção de determinado produto - suas diferentes partes podem ser confeccionadas em vários países (até se chegar ao produto final), os quais ficam sem uma referência completa de sua produção -, recorrendo-se a novas combinações entre a cooperação internacional interempresas coligadas para se assegurar a expansão desta produção e racionalizar suas operações.

Para caracterizar esse movimento geral do capital na esfera produtiva, Harvey (1996:140) utiliza a terminologia “acumulação flexível”. Esta consiste, como a própria palavra prevê, na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Ademais, essas mudanças no âmbito do capital produtivo afetam diretamente também o capital comercial, especialmente no que se refere ao setor de oferta de serviços, como será analisado mais à frente:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1996: 140).

Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem uma maior racionalização das operações na esfera da produção, mas esta ocorre a partir de um alto custo social em termo de condições dos trabalhadores nas fábricas³⁵ e ao pouco investimento na implantação de fábricas de produção no âmbito local. As empresas que adotam essas estratégias e alianças internacionais combinam uma série de atividades transfronteiras, suplantando as estratégias internacionais do passado: exportações e suprimentos externos, investimentos estrangeiros e alianças internacionais (CHESNAIS, 1996: 27).

O trabalho que antes, nos moldes fordistas (dominante até 1970), era organizado e rígido, foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível, em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e com forte controle do trabalho e dos trabalhadores:

A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego ‘estrutural’(em oposição ao “friccional”), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (HARVEY, 1996: 141).

Contudo, embora a acumulação flexível seja importantíssima para entender a lógica do capital industrial nesse processo de desenvolvimento do capitalismo, faz-se necessário caracterizar um outro período relativamente longo (e de absoluta hegemonia), em função do esgotamento do regime de acumulação fordista, o período do denominado capitalismo financeirizado.

Precisar o significado do capital financeiro não é tarefa fácil, considerando a complexidade do tema. De início é preciso considerar que ela foi inicialmente usada por

³⁵ Klein (2000, 17), para ilustrar as condições precárias em que se encontram os trabalhadores com a descentralização da produção, cita o problema das trabalhadoras da fábrica *Kaho*, em Jacarta: “[...] aquelas trabalhadoras indonésias já estavam acostumadas a pessoas como eu: estrangeiros que vinham conversar com elas sobre as terríveis condições nas fábricas onde cortavam, costuravam e colavam para empresas multinacionais como *Nike*, *Gap* e *Liz Claiborne*. Mas, essas costureiras em nada se pareciam com as idosas operárias que encontro no elevador voltando para casa. Eram todas jovens, algumas com apenas 15 anos; somente poucas tinham mais de 21. [...] O problema das trabalhadoras de *Kaho*, que ganham o equivalente a 2 dólares por dia, era que estavam sendo obrigadas a cumprir longas horas extras, mas não eram pagas por seu trabalho de acordo com o que reza a lei”.

Rudolf Hilfedring em sua obra *O capital financeiro*, de 1909, sendo retomada por Lênin e Bukharin em suas formulações sobre o imperialismo³⁶; tornando-se assim uma categoria da teoria marxista do século XX (BOTTOMORE, 1988).

De forma muito sucinta, o surgimento do capital financeiro é resultante do movimento do capital portador de juros que, perdendo a correspondência com a produção material, vai se transformando em capital fictício; e que, a partir da centralização dos recursos produtivos nas grandes sociedades por ações (e da constituição e mercados financeiros), converte-se numa forma privilegiada de acumulação capitalista. Cabe, entretanto, destacar que o capital financeiro “[...] não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio” (CHESNAIS, 2005: 35).

É nesse sentido que se compreende a mundialização do capital: a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro, no quadro do imperialismo (CHESNAIS, 1996), como tentativa de superação de uma crise estrutural.

Quanto à acumulação financeira, pode-se precisar com Chesnais:

Por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargos valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros –divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (2005: 37).

Essas “instituições especializadas” são cada vez mais instituições financeiras não-bancárias (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros), que, ao lado dos bancos propriamente ditos, constituem o que se vem designando por “investidores institucionais” - agentes especializados na aplicação financeira (e não em investimentos produtivos, como o nome poderia levar a supor) de tipo qualitativamente novo.

Sobre a origem dos focos de acumulação financeira, pode-se situá-la na década de 1950, nos EUA, e na década de 1960, na Europa. De um lado, ainda em plena “idade de ouro”, as rendas não consumidas das famílias, na forma de poupança salarial ou de investimentos em seguros de vida, vão sendo centralizadas pelas instituições financeiras. De outro, já no final da década de 1960 (como explicado anteriormente), o regime de acumulação fordista vai dando sinais de esgotamento, com baixa na rentabilidade do capital industrial.

Diante da impossibilidade do processo de acumulação seguir na mesma intensidade, os capitais multinacionais passam a buscar outra forma de valorização, fora da produção. Encontram-na com a criação, em 1958, na cidade de Londres, de um mercado interbancário

³⁶ “O imperialismo refere-se ao processo de acumulação capitalista em escala mundial na fase do capital monopolista. E a teoria do imperialismo é a investigação da acumulação no contexto de um mercado mundial criado por essa acumulação” (BOTTOMORE, 1988, p. 187).

de capitais líquidos (quando os bancos começam a se internacionalizar), com *status* de paraíso fiscal, ou seja, um mercado financeiro desregulamentado, sem qualquer controle estatal (CHESNAIS, 2005).

Num segundo momento, a partir de 1976, já em plena recessão, a acumulação financeira se fará principalmente pela reciclagem, pelos bancos internacionais, de petrodólares (somadas resultantes do aumento do preço do petróleo, imposto pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, em 1973) em empréstimos aos governos dos países do Terceiro Mundo, principalmente da América Latina. A dívida pública assim contraída é um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo; num efeito “bola-de-neve”:

Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é *contrair um novo empréstimo*. (CHESNAIS, 2005, p. 39 – *grifo nosso*).

Todos estes eram “[...] sinais prescientes da redução do poder norte-americano de regulamentação do sistema financeiro internacional” (HARVEY, 2003, p. 135), e a aceleração da inflação neste país, bem como a desvalorização do dólar, pelo acirramento da competição internacional, tornam-se ameaça à posição hegemônica da moeda americana. Diante disso, em 1971, os EUA rompem unilateralmente com o padrão-ouro para a emissão de moeda (que havia sido firmado em Bretton Woods, no pós-guerra), seguindo-se um período de indefinição no sistema monetário internacional. Então o Federal Reserve (FED), elevando brutalmente a taxa real de juros no final de 1979, acaba por criar o padrão dólar-dólar, ou dólar auto-referenciado, desvinculado de lastro. A hegemonia americana e a dominância financeira saem, por conseguinte, fortalecidas: Chesnais (2005: 40) fala no “golpe de 1979”, que instaurou a “ditadura dos credores”.

No rastro da economia americana, elevam-se as taxas de juros nos principais países do capitalismo central (precipitando a crise da dívida do Terceiro Mundo). Todavia, a “restauração do poder das finanças” (utilizando uma expressão de Chesnais, 2005) ainda não estava completa.

Com a ascensão dos governos Reagan, nos EUA (1980-1988), e Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, reuniram-se pela primeira vez as condições sociais e políticas necessárias à liberalização dos mercados financeiros e à desregulamentação dos mercados de capitais,

tendência que seria seguida pelos outros países do G7³⁷. Em todos esses países, a formação dos mercados liberalizados - completamente abertos aos investidores estrangeiros - apresentava-se como uma saída face à crise fiscal do Estado (produzida, em última instância, durante o fordismo), na medida em que permitia o financiamento da dívida pública:

Nos países da OCDE, como nos países periféricos, a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira *por intermédio das finanças públicas*. A necessidade de recorrer ao financiamento mediante empréstimos torna-se permanente [...] (CHESNAIS, 2005, p. 41 – *grifo nossos*).

O que, evidentemente, trará consequências profundas para o papel do Estado, especialmente (mas não só) nos países do Terceiro Mundo, e que será apresentado mais à frente neste capítulo. Contudo, um outro aspecto importante deve sim, neste momento ser destacado: o papel central do Estado (e da dívida pública, que tem a garantia do Estado) na solvência dos mercados financeiros, pois, ao contrário do que possa parecer, “a liquidez não é uma propriedade intrínseca do capital” (CHESNAIS, 2000, p. 314 – tradução nossa).

Assim, a partir dos anos 1980, abre-se uma nova etapa da acumulação financeira³⁸, “[...] na qual os dividendos se tornam um mecanismo importante de transferência e acumulação e os mercados de ações o pivô mais ativo” (CHESNAIS, 2005, p. 42), inaugurando novas formas de relação entre o capital financeiro e o capital produtivo.

De fato, a esfera financeira só pode se alimentar da riqueza criada ao nível da produção, possuindo uma autonomia apenas relativa (CHESNAIS, 1996). A dominância financeira impõe outras normas de rentabilidade ao capital produtivo, por meio da comparação entre as taxas de juros e as taxas de lucros industriais:

O objetivo dos fundos é valorizar seus ativos industriais, pelos mesmos critérios que os seus ativos financeiros como um todo. Os gestores dos fundos buscam a maior rentabilidade, mas também o máximo de mobilidade e flexibilidade, e não reconhecem nenhuma obrigação além dessa de fazer render os seus fundos; as consequências de suas operações sobre a acumulação e o nível de emprego ‘não são problema deles’ (CHESNAIS, 1996: 293).

Há portanto uma relação íntima entre a hegemonia financeira e aquilo que se vem chamando de “reestruturação produtiva”. Na tentativa de recuperar as taxas de lucro e diante da extrema mobilidade dos investimentos, a produção em massa é substituída pela produção sob demanda e com estoques mínimos (“*costumeirização*” e “*just-in-time*”), mas é principalmente

³⁷ EUA, Alemanha, Japão, Itália, França, Grã-Bretanha e Canadá.

³⁸ É importante destacar que ainda não há consenso sobre o qualificador “nova” para caracterizar essa etapa de acumulação capitalista, uma vez que, na visão marxista o inchaço do capital financeiro passa a fazer parte da própria dinâmica do capitalismo. Por outro lado, Harvey (2003) identifica a emergência de um novo regime de acumulação, ao se referir à acumulação flexível, em contraposição à rigidez do fordismo que era o regime de acumulação anterior.

sobre o trabalho que recairá o peso da redução dos custos de produção. Tanto a precarização das relações de trabalho (com a terceirização, o contrato por tempo parcial e o trabalho com autônomos), como a disseminação do toyotismo³⁹, fazem parte desse quadro mais geral, tratando-se de formas de intensificação da exploração (aumento do valor excedente não-pago).

Numa outra frente, formas mais “eficientes” de exploração do trabalho são facilitadas pela atuação dos grandes grupos econômicos em nível mundial, por meio da deslocalização da produção (para países onde as condições forem mais vantajosas, especialmente com relação ao nível dos salários e aos direitos trabalhistas) e da subcontratação⁴⁰ internacional, que só foram possíveis devido à liberalização e à desregulamentação comercial (CHESNAIS, 2001).

Esta última etapa é que consiste no regime de acumulação financeiro propriamente dito. Em síntese, os recursos financeiros centralizados nos períodos anteriores, principalmente por meio da dívida pública, permitem agora a reconstituição dos mercados financeiros e a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro (CHESNAIS, 2001).

1.3 O processo de internacionalização do capital (sua valorização) e a importância do Investimentos Externos Diretos (IEDs)

Sobre a concentração e centralização do capital financeiro, é importante observar que ela decorre da compreensão do processo de internacionalização do capital a partir da dinâmica de uma estrutura básica de investimento, que é o Investimento Externo Direto (IED). O IED suplantou os fatores geradores de interdependência entre as economias nacionais – comércio exterior (*trocadas de mercadorias*) - , tornando-se o principal vetor no processo de internacionalização.⁴¹

³⁹ Behring (2003:34) explica que, no mundo da produção e do trabalho, difundiu-se nos anos 1980 o modelo japonês, o ohnismo/toyotismo, como um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. É a denominada produção flexível, que altera o padrão rígido fordista com base na nova técnica caracterizada pela microeletrônica digital e miniaturizada. Cria-se, então, a máquina-ferramenta de controle numérico, que passa a ser, progressivamente um novo núcleo de convergência tecnológica. Até porque sua utilização é de importância estratégica no setor de bens de capital, aumentando a precisão na produção. Forja-se uma articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações. Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é, em geral, horizontalizada/descentralizada. Trata-se de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas/médias empresas, muitas vezes até com perfil semi-artesanal e familiar. Behring ressalta que nesse modelo observam-se os fenômenos do aprofundamento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical.

⁴⁰ Sistema em que pequenas firmas com funções especializadas assumem atividades antes internacionalizadas nas firmas manufatureiras de produção em larga escala, com frequência multinacionais (HARVEY, 2003).

⁴¹ Chesnais (1996: 47) sobre esse assunto explica que não se deve pensar que o IED surgiu como um fenômeno novo. A novidade está na tomada de consciência do IED e dos IEDs, pois, na verdade, os investimentos

O IED tem proporcionado a integração horizontal e vertical das bases nacionais, sendo que este se caracteriza por um alto grau de concentração dentro dos países adiantados (especialmente os da tríade EUA, UE e Japão) e essa concentração se efetiva às custas dos países em desenvolvimento, além de provocar a denominada regionalização do comércio exterior. Essa concentração é uma exigência de proximidade da produção toyotista⁴²; das oportunidades proporcionadas pelos grandes mercados continentais (União Europeia e NAFTA), bem como das exigências de proximidade ao mercado final da concorrência oligopolista.

Ademais, a disseminação do IED tende a ser acompanhado pela mundialização das instituições bancárias e financeiras, cujo efeito é facilitar as fusões e aquisições transnacionais. Os capitais bancário e financeiro transnacionais acompanham – e impulsionam – as operações do capital industrial transnacional. Esse efeito facilita fusões e aquisições transnacionais. Desse modo, a mundialização das operações de capital se dá a partir da funcionalidade do IED.

Por esses motivos, o IED possui as seguintes características: não tem liquidez imediata, ou seja, não se reduz a uma transação pontual; dá origem a fluxos de produção, comércio e repatriação de lucros de mais longo prazo; implica transferências patrimoniais e de poder econômico; revela o componente estratégico das decisões de investimento das companhias que passa por esvaziar concorrentes locais, suga tecnologia, antecipa ações e reações de concorrentes, e explora os assalariados, evidentemente. Assim, há uma unidade: centralização e concentração do capital industrial mais a centralização e concentração do capital monetário, e seu reflexo nos bancos (nascimento do capital financeiro), e exportação do capital monetário em contraposição à exportação de mercadorias (CHESNAIS, 1996).

Entretanto, nos países em desenvolvimento houve pouco investimento do IED no fim da década de 1980 (recessão OCDE), enquanto muitos países do mundo foram excluídos dos acordos de cooperação tecnológica, tendo sido esgotadas ainda as vias tradicionais de transferências de tecnologia. Não obstante tudo isso, Chesnais (1996) identifica um crescimento do IED no setor de serviços. Segundo este autor, entre 1981 e 1990, o setor cresceu a uma taxa média anual de 14,9%, sendo 50,1% do IED total, em 1990. Nos anos subsequentes é possível perceber uma participação alta de IED nos serviços financeiros, especialmente nos serviços imobiliários e no controle das grandes distribuidoras. Outro

estrangeiros sempre cumpriram seu papel desde o fim do século XIX na determinação das especializações comerciais dos vários países ou regiões do mundo. Contudo, este sempre foi desprezado ou subestimado.

⁴² Vide nota 10, neste capítulo.

elemento que merece destaque nesse período é o processo de privatização de grandes infra-estruturas de serviços públicos no contexto daquilo que Behring (2003) denominou das “contra-reformas”⁴³ do Estado nos espaços nacionais sob a égide do neoliberalismo.

O IED, as franquias, o comércio de patentes, as novas modalidades de comércio intra-empresas referentes à transferência internacional de tecnologia, as multinacionais do tipo redes e a mundialização dos investimentos e da produção, são algumas das principais características da mundialização do capital.

A interdependência entre as economias nacionais ocorre para além do crescimento dos IED, a partir do: (1) crescimento contínuo dos fluxos de trocas intrafirmas, (2) da disseminação de novas modalidades para acordos inter-empresas quanto à transferência internacional de tecnologias (indo além da concessão de franquias e do comércio de patentes). O que implica a possibilidade das empresas e de alguns países capitalistas terem novos acessos a novos conhecimentos e às tecnologias-chave; e (3) o surgimento de novos tipos de empresas multinacionais com formas organizacionais tipo "rede".

Neste sentido, Chesnais (1998) assinala que, sobretudo a partir de 1990, é perceptível a importância dos investimentos externos diretos (IED) mais do que as trocas. O IED, ao contrário das trocas, tende a moldar as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio de bens e serviços. De certo modo, é a importância do IED (e sua peculiar natureza) que corrobora para a disseminação do atual padrão mundial produtivo nas ditas “inovações” de ordem produtivas e organizacionais (toyotismo)⁴⁴. Ele é capaz ainda de dar um molde comum à estrutura de produção⁴⁵ (e de intercâmbio) do capital em vários lugares do mundo capitalista.

Entretanto, para além das vantagens da mundialização do capital em seu aspecto organizacional, Chesnais (1996) denuncia os problemas encontrados na terceirização da mão-

⁴³ Montañó (2002) e Behring (2003) utilizam o termo *contrarreforma* para explicar que, ao desmistificar as propostas neoliberais de reforma do Estado, sobretudo no modo com que foram apresentadas e implementadas na “era FHC”. Estes autores mostram com competência que estamos diante não de uma reforma, mas de uma “contrarreforma” que anula algumas das mais importantes conquistas das classes subalternas em sua secular luta pela conquista de direitos. Vide também nota 123.

⁴⁴ Vide nota 38, deste capítulo.

⁴⁵ Quanto à estrutura de produção, Chesnais (1996) fala em uma mundialização do capital industrial – ou segundo, Harvey (1993), acumulação flexível, em que se discute sobre o aspecto organizacional das corporações capitalistas, empresas ou firmas. Segundo Chesnais (1996), esses são grupos financeiros com características predominantemente industriais que se distinguem da grande massa de empresas pelas seguintes vantagens competitivas:

- 1- dimensão
- 2- alcance global
- 3- modos de organização
- 4- poder financeiro – pleno acesso aos mercados financeiros

de-obra, a solidariedade empregado-patrão dominada pelo patrão, o rebaixamento da situação social da mão-de-obra terceirizada, a apropriação da mente dos trabalhadores mais qualificados, a precarização do emprego para a maioria, a desregulamentação dos contratos de trabalho para todos.

A mundialização, como foi analisado, não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Ela inclui também a mundialização financeira (que se afina às diretrizes do ajuste estrutural). Eis o motivo pelo qual o capital financeiro é o tema central do estudo de Chesnais (1996):

O estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (*securities*) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à ‘liquidez’, da qual Keynes denunciara o caráter ‘anti-social’, isto é, antitético ao investimento de longo prazo. Não é mais um Henry Ford ou um Carnegie, e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares, quem personifica o ‘novo capitalismo’ de fins do século XX (CHESNAIS, 1996: 14-15).

Cabe destacar ainda que os IEDs são os elementos determinantes da mundialização, pois estes são gerenciados pelos oligopólios mundiais, desenvolvidos a partir dos avanços tecnológicos e pelas políticas neoliberais desregulamentadoras e privatizantes. Nos países latino-americanos, caminha-se pouco a pouco na definição de políticas de desenvolvimento como forma de atrair mais capitais estrangeiros com destino produtivo. Essa definição de estratégias se diferencia de país para país. No Uruguai, por exemplo, inclui identificar setores prioritários e dar ênfase na indústria do software, enquanto a Argentina e o Paraguai aparecem atrasados nessa mesma área. Já o Brasil⁴⁶ diz que “[...] tem uma política ativa de atração de IED, mas não como parte de uma diretriz nacional [...]” (Revista Exame, 04/05/2007).

Por fim, ressalta-se que na mundialização há uma reestruturação vertical da economia-mundo em torno dos países da Tríade. Assim, o que Chesnay (1996) observou foi um mundo fracionado, mas dentro de uma dialética de fracionamento/integração em que o capitalismo acabou rejeitando tudo aquilo que não conseguia integrar na sua lógica. Daí as

⁴⁶ Em análise de outra reportagem sobre a especificidade do caso brasileiro, verifica-se que a queda de IED no Brasil supera a média mundial. O país sofreu queda em 2009 dos investimentos mais profunda do que a média mundial, perdendo posições no *ranking* dos maiores destinos de investimentos estrangeiro direito. Segundo dados divulgados pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), o Brasil registrou redução de 49% nos investimentos em relação à média mundial (de queda de 39% entre 2008 e 2009). De acordo com a mesma entidade, no mundo, uma recuperação de investimentos apenas será sentida em 2011 (Estadão, 20/01/ 2010).

formas assumidas pelo capital monetário deixam pouca margem de manobra para soluções dos problemas estruturais que esse processo acarreta: desemprego, fuga de capital pela mobilidade, poder na mão de poucos, e a dominação de algumas das instituições do capitalismo detentoras de poder.

1.4 Mundialização do capital e o papel do Estado na transição neoliberal

Considerando que o modo de acumulação capitalista sob dominância financeira (atualmente em crise)⁴⁷ está intrinsicamente relacionado com o neoliberalismo, tentar-se-á buscar algumas elucidações a partir de determinantes econômicos e políticos desse processo, relacionando-os com o papel do Estado.

Sobre os fundamentos políticos e econômicos da mundialização do capital, é necessário atentar para os três elementos constitutivos na implementação da mundialização financeira, os quais não são estanques, mas interligados e encadeados (CHESNAIS, 2005):

- a) A *desregulamentação*, ou liberalização monetária e financeira, pondo fim ao controle do movimento de capitais com o estrangeiro (saídas e entradas), abrindo os sistemas financeiros nacionais para o exterior;
- b) A *descompartimentalização* dos mercados financeiros nacionais, tanto no sentido de integrar diferentes funções financeiras e diferentes tipos de mercado, antes compartimentados (de câmbio, de crédito, de ações e obrigações), quanto na sua interconexão, em tempo real, com os mercados financeiros mundializados;
- c) A *desintermediação*, ou abertura do mercado de empréstimos às instituições financeiras não-bancárias (os “investidores institucionais”).

Assim, é necessário situar que a mundialização do capital não se deu à revelia dos Estados-nacionais, mas sim sob a hegemonia das grandes potências (EUA, UE, e Japão, a tríade). Neste cenário situam-se os principais representantes do grande capital financeiro e sob a imposição de programas de ajuste estrutural, cancelados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BIRD).

Por isso, o Estado não está alheio a esse processo da mundialização do capital. E não se pode entender que a implementação desse processo ocorra de forma espontânea ou natural e independente da intervenção estatal. Os Estados se relacionam e agem ativamente. Basta observar as inúmeras medidas legislativas e regulamentadoras de desmantelamento de determinadas instituições (àquelas do fordismo) e da criação de outras (multinacionais e

⁴⁷ Sobre a crise, vide tópico 1.5 seguinte dessa tese.

investidores financeiros na perspectiva da acumulação flexível) (CHESNAIS, 2001: 10-11).

Em outras palavras, Behring e Boschetti (2008) defendem que a mundialização do capital não é um resultado inevitável de fatores econômicos refratários à ação política. Para viabilizar a implementação de todas essas medidas, foi necessário encontrar um discurso legitimador: o neoliberalismo.⁴⁸

Decorre daí que qualquer semelhança entre as práticas neoliberais e os elementos constitutivos da mundialização (especialmente financeira) não será mera coincidência, evidentemente. Basta recordar que a mundialização do capital se apresenta como mais uma tentativa de superação dos limites imanentes da produção capitalista.

À crise de superprodução com ampliação da mais-valia relativa que está na base da crise do fordismo, o capital responde elevando a taxa de exploração da força de trabalho. E, ao lado da reestruturação produtiva, por meio da qual se busca elevar a intensidade e a produtividade do trabalho, as políticas neoliberais vão se dedicar, especialmente, a criar mecanismos para diminuir os custos de reprodução dessa força de trabalho. Essa medida passa pela redução (ou melhor, pelo redirecionamento) das despesas públicas estatais com as políticas sociais.

Conforme assinalam Behring e Boschetti (2008: 125):

Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideias neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o ‘consenso’ do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State*.

E é nesse contexto que se configuram as críticas dos neoliberais à intervenção do Estado. Daí decorre que a dívida externa dos países em desenvolvimento aumentou a pressão em prol de políticas monetárias favoráveis e voltadas para liberalizações e desregulamentações financeiras cada vez maiores dessas economias. Mas, quando os neoliberais atacam o Estado, o que eles querem atingir, na verdade, dentre outras questões, é o sistema público de seguridade social, que, em maior ou menor grau, foi construído no período histórico anterior.

Ao fazer um “balanço do neoliberalismo”, Anderson (1995) afirma que este tem origem após a Segunda Guerra Mundial, aparecendo como uma forte reação teórica ao

⁴⁸ Para Anderson (1995) e Navarro (1998), a hegemonia do neoliberalismo só ocorreu no final dos anos 1970, quando seus princípios foram assumidos nos programas governamentais em diversos países da Europa e nos Estados Unidos. Os primeiros expoentes foram os governos Thatcher (Inglaterra, 1979), Reagan (EUA, 1980), Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983).

denominado Estado intervencionista e de bem-estar. Além disso, é no texto de Friedrich Hayek – *O caminho da servidão*, publicado em 1944 – que estavam elaborados os propósitos dessa perspectiva política: “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”(ANDERSON, 1995: 10). Contudo, o referido autor explica que o período de 1945-1970, caracterizado como de forte crescimento imposto pela economia, minou a possibilidade de expansão dos propósitos neoliberais. Em contrapartida, a longa e profunda recessão de 1969-1973 alimentou as possibilidades de avanços das propostas neoliberais. Para os neoliberais, a crise de recessão resultava do poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que corroeram as possibilidades de acumulação, e de aumento dos gastos sociais do Estado, desencadeando um processo inflacionário (ANDERSON, 1995).

Outro argumento neoliberal, visto em Navarro (1995), é que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também é negativa, pois impede o crescimento econômico e a criação de empregos. Para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é perniciosa para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança dos cidadãos.

Com base nisso, o referido autor explica que os neoliberais defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais, por si só, garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais. (NAVARRO, 1998)

Nesses termos, Anderson (1995) explica que o interesse em jogo é a sustentação da estabilidade monetária como meta suprema. Mas, tal objetivo somente se concretiza ao se conter os gastos sociais e ao se manter uma taxa tida como “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos.

Por esses motivos, a mundialização do capital se relaciona com o neoliberalismo, ao se internalizar nas formações sociais nacionais e configurar um processo com mudanças no papel do Estado, que passa a atuar como um mediador dessas transformações, desempenhando um papel de regularização dos segmentos transnacionalizados e dos oligopólios, mas com as concessões⁴⁹.

Entre as transnacionais e os oligopólios, a concorrência se dá especialmente por meio do controle mundial dos insumos: matérias-primas dos países em desenvolvimento e

⁴⁹ Vide Simionato (2004, 2009), para entender os projetos de reforma do Estado e suas particularidades nos países do Mercosul.

insumos tecnológicos, em geral. Outro nível da concorrência dá-se por meio da produção e da comercialização, buscando, neste caso, as vantagens das desigualdades entre os países.

Os países que não contam com essas vantagens tidas como competitivas, no que se refere ao mercado financeiro, têm que desenvolver condições favoráveis para uma competitividade em nível mundial: setor forte e competitivo de bens de capital, bancos que apoiam as empresas em suas inovações, serviços públicos bem estruturados e intensa qualificação da mão-de-obra, além de altos investimentos em pesquisa, sobretudo tecnológica. Contudo, quais deveriam ser os objetivos éticos desse Estado? Ou qual seria o projeto de sociedade que ele implica ao responder a tais imposições?

Um outro aspecto que pode ser observado, ainda sobre as questões da industrialização, agora na análise de Harvey (1996), se refere ao tempo de giro do capital na produção e no consumo, que é decisivo para a lucratividade. A acumulação flexível é precisamente a que proporciona a criação de condições para isso, e é ela que gera uma aceleração de conjunto de todos os processos de vida social – desde o cotidiano ao sistema bancário, com sua diluição do tempo nos mercados de futuros e que estão estritamente relacionadas com os aspectos constitutivos dos Estados, descritos abaixo como regiões geográficas:

A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando por exemplo um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a ‘Terceira Itália’, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de ‘compreensão do espaço-tempo’(ver Parte III) no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privadas e públicas se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 1996: 140).

Neste sentido, Harvey (1996) explica que a mundialização do capital é decorrente do denominado período de acumulação flexível, e que ele caracteriza como compressão do espaço-tempo e se dispõe sobre a configuração de uma base planetária de concepção, produção e distribuição de produto e serviços. Esse processo vem se revelando contraditório, desigual e assimétrico, além de ser intensificado pela revolução tecnológica, sobretudo com: * a flexibilização da produção das empresas e de sua ligação pela rede de informática; e * as metamorfoses nas condições de trabalho, pelas imposições da política neoliberal, cuja

essência é o afastamento dos obstáculos (sobretudo Estatais) à circulação do fluxo de mercadorias e de dinheiro.

Nesta lógica, Harvey (1996) apontava a existência de uma espécie de ambiguidade no que se refere ao papel Estatal, visto pelos propulsores neoliberais. O Estado aparece como sendo o responsável pela paralisação da atividade econômica. Contudo, a ambiguidade existe porque esse fracasso neoliberal, em realidade, foi provocado por suas próprias medidas, que, por meios de seus sucessivos planos, desembocaram em hiperinflação na América Latina⁵⁰.

Diante desse cenário percebe-se fortes repercussões da mundialização do capital no papel do Estado, tais como: os Estados não desenvolvem plenamente a suas políticas industriais e nem fomentam as inversões estrangeiras nos territórios nacionais.

Concorda-se também com Chesnais (1996), quando este afirma que a mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados nacionais. Esses processos, no entanto, acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. Vale dizer que o abismo que separa os países que participam (mesmo que marginalmente) da dominação econômica e política do capital monetário rentista daqueles que sofrem essa dominação alargou-se ainda mais.

Assim, os Estados tornam-se aliados do desenvolvimento do modelo de ajuste proposto pelo Banco Mundial e pelo FMI, o que pode acarretar em perda do controle democrático. Para Husson (1994), trata-se da formação de um mercado unificado com campanhas mundializadas, mas longe de promover um espaço econômico homogêneo, como demonstra a recente crise do mercado financeiro mundial que vem atingindo diferentemente os países, conforme sua inserção no mercado mundial.

1.5 - Mundialização e a atual crise do capitalismo

Com a emergência da mundialização financeira (Chesnais, 1998; Harvey, 2003), o capital e seus ideólogos passaram a acreditar ter encontrado, na prática, uma fórmula mágica para garantir a geração de riqueza econômica sem necessidade do capital produtivo ou do capital comercial. Como se o capital, por si só, pudesse cessar - diminuindo drasticamente a

⁵⁰ Sobre este assunto, Berhing (2010) explica que na América Latina assiste-se a práticas da fujimorização ou até do autoritarismo de FHC no Brasil por meio das medidas provisórias e do clientelismo com o Congresso Nacional, os governos estaduais e os municipais. Ela cita ainda que a mesma prática foi realizada durante o governo Menem na Argentina, gerando a reação, por exemplo, dos trabalhadores do "apagon" e a greve geral (outubro de 1996).

sua necessidade da força de trabalho para produzir riqueza e/ou excedente - garantindo rentabilidade exigida pelo próprio capital.

E, de fato, alguns autores, a exemplo de Chesnais (1998) e Carcanholo (2009), acreditam que o capital financeiro foi capaz dessa proeza, pois, do final da década de 1970 até recentemente, ele vinha dominando o cenário capitalista, como também superando os investimentos produtivos, no que se refere à sua própria capacidade de apropriação de lucros.

O trabalho teria, portanto, perdido centralidade; a tecnologia, a informação, e o domínio do conhecimento foram alcançados à categoria de entes mágicos capazes de tudo e objetos de adoração. Finalmente, o capital não precisaria mais sujar as mãos na produção para se realizar como ser capaz de, por si mesmo, gerar lucros, lucros elevados (CARCANHOLO, 2009: 49).

O capital financeiro tornou-se o “remédio” para a baixa rentabilidade que o capital foi forçado a suportar durante a década de 1970. O capital encontra-se na especulação, lançando-se a ela freneticamente.

Nesses termos, alguns autores, a exemplo de Carcanholo (2009), acreditam que a especulação não foi um desvio do sistema, um defeito que lhe fosse próprio, mas, sim, uma tentativa de resolver o problema que era como uma enfermidade estrutural: a tendência a uma constante queda da taxa de lucro.

Contudo, o uso desse “remédio”, superestimando sua potencialidade em resolver o problema, em verdadeiras “orgias especulativas”, trouxe graves consequências, como aponta Calcanholo (2009: 50) : “[...] *A crise capitalista atual é o preço que se está pagando pelo período de orgia especulativa, e esse preço é, e continuará sendo, muito alto, embora seja pago por aqueles que em nada se beneficiaram com ela*”.

Foi o que se assistiu, no mundo capitalista, com a crise financeira iniciada nos Estados Unidos (no setor imobiliário dos *subprime*), e que se estendeu a todo o sistema financeiro e ao setor da economia real, não se configurando, portanto, como o início de uma simples crise financeira ou creditícia. Foi todo um processo de colapso, diferente de uma elementar crise cíclica das que com o tempo o sistema se recompõe e volta a funcionar em sua normalidade. Trata-se, ao contrário, de uma etapa específica do próprio capitalismo. Por isso, torna-se aqui importante analisar essa situação, questionando-se sobre as causas desse fenômeno de crise. Em outras palavras, as razões que justificam a sua existência.

Entender a crise, de uma perspectiva marxista⁵¹, pressupõe identificar as contradições presentes na atual etapa do capitalismo e, especialmente, observar a contradição essencial que

⁵¹ Arcary (2009) explica que uma antiga e exaustiva, mas também, inconclusa polêmica, procurou esclarecer se existiria ou não, em Marx, uma interpretação do capitalismo que poderia sugerir uma teoria do colapso. Embora

explica o desenvolvimento desta fase. Para isso, coloca-se a necessidade de compreender os conceitos de *capital fictício* e *lucros fictícios* de Carcanholo & Sabadini (2008), que se utilizaram da perspectiva de Marx para entender as contradições internas e inerentes da sociedade capitalista.

A primeira questão que aparece como central em todo esse processo é a contradição entre produção versus apropriação da riqueza. A atual capacidade do capital produtivo de gerar o excedente econômico real, para atender às exigências da remuneração do chamado capital financeiro, foi e é insuficiente. Por isso, fugindo de uma rentabilidade baixa, os grandes capitais privilegiaram o setor financeiro em suas novas aplicações.

Segundo Carcanholo (2009), dois fenômenos são suficientes para explicar como essas novas aplicações no setor financeiro geram o capital fictício e os lucros fictícios: 1) a política neoliberal, no início dos anos de 1980, cresceu em todo o mundo (sobretudo a partir da exploração do trabalho), gerando também uma elevação do desemprego formal, o que, por sua vez, facilitava o aumento da exploração do trabalho assalariado; 2) por outro lado, lucros fictícios atuaram contrarrestantes da tendência decrescente de taxa de lucros, como resultantes da valorização especulativa de todo tipo de ativos e do crescimento da dívida pública; especialmente daquela baseada em pagamento de juros do processo de endividamento externo, ao qual vários países estavam submetidos⁵².

Assim, com o neoliberalismo, ao mesmo tempo em que ocorria a redução nos investimentos públicos para a garantia de direitos sociais, a política de juros altos favoreceu e muito uma forte mobilidade do capital especulativo, sendo este um dos principais responsáveis pelo endividamento dos Estados, pela redução dos investimentos em produção e, conseqüente, redução de empregos (NAVARRO, 1998).

Esses lucros fictícios são, na verdade, importante fonte do aumento do volume do denominado capital fictício, que surge como resultado da valorização especulativa de todo tipo de ativos, por isso dá-se à denominação fictícia, como se tais capitais não tivesse uma existência real, mas ilusória.

seja instigante refletir se haveria em Marx a previsão de uma crise final do capitalismo, não será objeto desta tese retomar o fio de Ariadne para tentar sair deste labirinto. Recomendamos, então, iniciar essa busca pelo autor supracitado. Aqui nos deteremos em autores que, por meio da perspectiva marxista, buscam respostas que expliquem o atual colapso do capitalismo manifestado em sua atual crise financeira.

⁵² Segundo Carcanholo (2009), o conseqüente processo especulativo que se acentuou no fim da década de 1970 foi favorecido pela quebra do acordo de *Bretton Woods* (quebra de paridade dólar/ouro e fim da estabilidade das taxas de câmbio das principais moedas nacionais) em 1971 e pela política de endividamento externo seguida por diferentes países, entre os quais o Brasil. Ademais, fortaleceu esse processo, a elevação das taxas de juros internacionais determinadas pela política norte-americana no início dos anos 80 e, mais para o fim, o fenômeno de “titularização” das dívidas de diferentes estados.

Entretanto, tais capitais aparecem de fato como verdadeiros (pois eles tem o poder de exigir remuneração), mas, ao se observar mais atentamente, eles são, em sua essência, “fictícios” ou “pura fumaça”, uma vez que desaparecem sem deixar rastros. Por isso, foi a partir da dependência desse capital volátil que se iniciou a crise imobiliária nos Estados Unidos:

Os lucros fictícios eram suficientemente elevados para, somados ao aumento da exploração do trabalhador, garantir rentabilidade satisfatória para o capital. Mas, esse mecanismo de solução apresentava um grave problema: resolvia o problema, mas no momento seguinte, o crescimento adicional e consequente do capital fictício de tipo II agudizava a contradição. A solução de ontem agravava a dificuldade de hoje e, a de hoje, a de amanhã. Em algum momento haveria uma explosão dessa lógica e ela se iniciou exatamente com a crise imobiliária nos Estados Unidos⁵³ (CARCANHOLO, 2009: 53).

É importante ressaltar que essa fase do capitalismo não seria viável caso não existisse, de fato, a elevação da exploração dos trabalhadores. Contudo, sem dúvida, o crescimento abrupto dos lucros fictícios foi especialmente importante para explicar as diferentes formas autonomizadas do capital e a crise.

Dessa forma, percebe-se que a crise é um fenômeno complexo e multifacetado que resulta de um conjunto de elementos e que divide opinião de intelectuais, no que se refere a sua natureza. De acordo com a análise de Behring, *“para os intelectuais liberal-burgueses mais ortodoxos a crise é nitidamente uma espécie de ‘lipoaspiração’ do sistema capitalista, um ajuste inevitável advindo dos mecanismos naturais do mercado ao qual se sucederá a recuperação com equilíbrio”*. Já os Keynesianos pensam que *“a crise é de falta de regulação como se a desregulamentação tivesse sido uma espécie de capricho, de revanche liberal irresponsável”*. Por fim, contrapondo ambas as visões, a explicação oferecida pela autora é de que *“a crise não é uma disfunção ou um problema de regulação, mas é parte constitutiva do movimento contraditório do capital”* (BEHRING, 2010).

A crise estrutural do capitalismo é consequência, dentre outros fatores, da efetivação de uma superacumulação, com geração de dinheiro acompanhado pela exclusão das etapas do processo de produção, portanto diminuindo a rotação do capital. Para Behring, a crise está localizada *“na defasagem crescente entre um restrito poder de consumo, centrado no consumo de luxo fortemente destrutivo, frente a uma expansão crescente de produção, o que*

⁵³ Para mais detalhes sobre o conceito de lucros fictícios e de capital fictício do tipo II, veja Reinaldo Carcanholo e M. S. Sabadini (2008).

foi alimentado em ambiente competitivo acirrado para incrementar as taxas de exploração”(BEHRING, 2010).

Nesta conjuntura de crise, deve ser levada em consideração, a discussão sobre o fundo público, elemento que pode ser considerado central na reprodução do processo de acumulação e de contenção da crise (BEHRING, 2010; SALVADOR, 2010; OLIVEIRA, 2008). A expansão da acumulação, associada à superprodução e também ao aumento do desemprego dos trabalhadores, que ficam impedidos de consumir provoca não só a crise, mas também a necessidade de instrumento que contribua para o processo em curso.

Neste sentido, o fundo público, que representa os impostos, taxas e contribuições apropriados pelo Estado, atua de forma determinante nas situações de crise, auxiliando *“na queda tendencial da taxa de juros, interferindo no ritmo da circulação de mercadorias e dinheiro, estimulando a metamorfose de um em outro, enfim, intensificando e mediando os ritmos do metabolismo do capital”* (BEHRING, 2010).

Ainda analisando o papel desempenhado pelo fundo público na reprodução do capitalismo, Salvador mostra que esse instrumento é utilizado pelo Estado nos momentos de crise, como uma forma de socialização dos prejuízos. Para o autor, *“como a crise se alastrou para os cinco continentes, em diversos países, o fundo público passou a introduzir dinheiro dos contribuintes no socorro ao sistema financeiro privado”* (SALVADOR, 2010). Assim, o Estado presta auxílio às instituições financeiras, mas reduz investimentos na proteção social a partir da implementação das políticas sociais.

No caso do Brasil, destaca-se que a contribuição do Estado à contenção da crise afeta o financiamento da seguridade social. O auxílio ao mercado financeiro representa redução no financiamento das políticas sociais, *“ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um ‘produto’ financeiro, alimentando a especulação financeira”* (SALVADOR, 2010). Percebe-se que o fundo público contribui para a reprodução do capital, mas não oferece, durante os períodos de crise, expansão dos direitos sociais e nem alternativas de ampliação do emprego e renda para os trabalhadores.

Vale dizer que a proteção social e a formulação de programas sociais para contribuir nas estratégias anticrise são relegadas a segundo plano, havendo uma priorização pelo Estado da utilização do fundo público para atuar no âmbito das políticas monetárias. Portanto, a distribuição da riqueza não é utilizada em investimentos produtivos, mas na acumulação do capital.

Por esses motivos, ressalta-se a importância de que as estratégias anticrise busquem um certo equilíbrio econômico ou do capital, ou mesmo encontrem uma certa proporcionalidade do capital fictício com o capital produtivo. Diz-se que a crise imobiliária iniciada nos Estados Unidos está apenas em suas manifestações preliminares e que o sistema busca restabelecer uma nova lógica para viabilizar o novo funcionamento mais ou menos articulado com os atuais colapsos do sistema para sobreviver.

Basta observar como se deu a intervenção dos diferentes governos dos países mais importantes economicamente do mundo (a exemplo do G20) para reduzir de maneira temporária a profundidade da crise. Esses governos ampliaram as condições de crédito, compraram títulos podres, compraram ações das empresas produtivas e financeiras em risco de quebra, retirando das mãos dessas empresas aquele capital fictício que estava sendo desvalorizado ou que simplesmente se estagnava⁵⁴.

Assim sendo, aquilo que já era fumaça, pura ficção, voltou a ser realidade, pelo menos parcialmente, pela ação desses governos. Contudo, se por um lado, eles retiraram o capital fictício do mercado, por outro lado, eles voltaram a recriá-lo, uma vez que esse apoio prestado está baseado ainda no crescimento de suas dívidas públicas. Isso tudo sem mencionar ainda os outros danos que esse longo período de colapso da atual etapa proporciona: incremento do desemprego, precarização das condições do trabalho assalariado, piores ainda maiores no trabalho não salarial; somados ao fato de que uma nova reestruturação do capitalismo só será possível sobre a base de uma ulterior elevação da exploração das condições de vida e de trabalho para uma importante porção da humanidade. Fatos esses que exigem medidas ou alternativas naquilo que Houtart e Polet (2002) denomina de “*mundialização de resistências e de lutas*”⁵⁵.

⁵⁴ A análise do caso brasileiro, segundo Gonçalves (2009) esteve longe de aparecer como alguns analistas à época o denominavam: “restrição externa equacionada, “blindagem de aço”, dentre outros. Segundo o referido autor, embora os indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural do país estivessem com tendência de melhora desde a crise cambial de 1999 e que se apresentaram como estando progredindo durante grande parte do Governo Lula; eles, no entanto, não representaram vulnerabilidade externa comparada, ou seja, a de se analisar a evolução dos indicadores em relação aos indicadores do resto do mundo. Por esse motivo, nas palavras do próprio autor (2009: 13): “[...] as políticas do Governo Lula tendem a reforçar o avanço de estruturas de produção e padrões de inserção internacionais retrógrados, (e que, em verdade) aumentam a vulnerabilidade externa e estrutural do país”.

⁵⁵ Houtart e Polet (2002) denominam mundialização de resistências e de lutas a adoção de estratégias, ou busca de soluções alternativas plausíveis, impulsionando-as na cena pública (por meio de atores em campanhas comuns, assembleias, passeatas, ou mesmo em contrarreuniões de luta). Para viabilizar, por meio de uma *contraofensiva* dos povos, uma nova proposta de mundialização, ancorada no que se denomina aqui de resistência e de lutas.

1.6 - Mundialização do capital e as formação dos blocos regionais

Nesse contexto de mundialização do capital, o que significa a formação dos blocos regionais, e como se caracteriza a produção capitalista nesses espaços transnacionais? Para compreender essa relação, é necessário partir da seguinte questão-problema, já enunciada por Behring (2002): por que a mercadoria e o dinheiro circulam livremente e as pessoas e a força de trabalho não circulam tão facilmente nestes espaços?

Neste sentido, torna-se imperioso observar com cautela que a expansão mundial dos processos de integração econômica é acompanhada de limitado campo de ação para as contradições internas desses processos. Há avanços tecnológicos e excessos de produção (produção flexível e desterritorializada) em meio a necessidades sociais urgentes e não atendidas (de fome em meio à abundância, de desinvestimentos, nos países em desenvolvimento) e de precarização das condições de trabalho (trabalhadores de súbito dispensados, desaparecimento de suas funções, tornando-os obsoletos ou forçados a se adaptar a novos processos e condições de trabalho).

Os processos de integração podem ser observados nos blocos econômicos que foram criados com a finalidade de desenvolver o comércio de determinada região. Para alcançar esse objetivo, eliminam-se as barreiras alfandegárias, o que diminui o custo dos produtos. Como o mercado passa a ser disputado também por empresas de outros países, membros do bloco econômico, cresce a concorrência, o que gera a melhoria de qualidade dos produtos e serviços e a redução de custos.

Los procesos de integración regional desde mediados de los ochenta se han constituido en una alternativa, renovada por cierto, de articulación de los países latinoamericanos al sistema económico global (ALVARELLOS, 2004: 23).

Quase todas as grandes economias mundiais (em termos de Produto Nacional Bruto - PIB) encontram-se, de alguma forma, envolvidas em processos de integração econômica: Estados Unidos (NAFTA), Europa (União Europeia e EFTA), América Latina (Pacto Andino e Mercosul), Ásia (APEC) e África (SADC). Os processos de integração econômica são conjuntos de medidas de caráter econômico e comercial que têm por objetivo essencial promover a aproximação e, eventualmente, a união entre as economias de dois ou mais países:

En 1986, al mismo tiempo que Europa se afirmaba en su estrategia integradora, Argentina y Brasil decidían iniciar un proceso fundador de cooperación regional (ALVARELLOS, 2004: 24).

Esses processos concentram-se, em uma primeira etapa, na diminuição ou mesmo na

eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias que constroem o comércio de bens entre esses países. Uma etapa mais adiantada de integração exigirá esforço adicional, podendo envolver a definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, uma tarifa a ser aplicada por todos os sócios ao comércio de bens com terceiros mercados (países extra-zona).

Segundo Alvarellos (2004), os acordos regionais vêm se constituindo como uma tradição entre os diversos países, contudo o que tem se discutido é que essas formações desde as suas constituições não deveriam se pautar pelas necessidades determinadas pelos mercados, mas sim pelas proposições das organizações estatais, juntamente com a sociedade civil. Além disso, deveriam priorizar discussões sobre os diversos aspectos, dentre os quais a política pública, seja ela econômica, comercial de integração física ou social:

Como se ha señalado, los acuerdos regionales tienen una tradición en el subcontinente; sin embargo entendemos que se debe cambiar el enfoque acerca de las formas de construirlos. [...] No es el mercado quien decide sobre estos aspectos, sino las propias organizaciones estatales y la sociedad civil a través de las distintas dimensiones de sus políticas públicas, sean éstas económicas, comerciales, de integración física o social (ALVARELLOS, 2004: 24).

Contudo, a análise sobre a formação dos blocos regionais, relacionando-a com a mundialização do capital, nos leva a perceber que esse fenômeno implica antes de tudo na valorização de uma massa de dinheiro que se incrementa, tanto por meio da produção de mercadorias quanto por meio do próprio dinheiro que se valoriza, conservando sua própria forma dinheiro (os mercados financeiros) (CHESNAIS, 1998).

Neste sentido, as operações de transformação do dinheiro em capital, ora dinheiro-mercadoria-dinheiro (D-M-D) ora dinheiro-dinheiro (D-D), tendem a moldar as estruturas de produção e de intercambio de bens e serviços. Essas mudanças implicam numa mundialização das relações sociais, políticas e culturais. Diz-se até que é sob a era da mundialização do capital que se realiza plenamente a percepção de Marx, no *Manifesto Comunista* (1848), de que o capital, em seu processo de desenvolvimento sócio-histórico, cria um mundo à sua imagem”.

Diante das questões colocadas, é sintomático o caráter intrínseco dos acordos de formação dos blocos econômicos e mercados comuns diante do processo da mundialização do capital. No caso da experiência europeia, Alvarellos (2004) mostra que há uma experiência de inserção dos fluxos comerciais mundiais em um contexto de redefinição do capitalismo global, estreitando relações entre regiões ricas e pobres, a partir de uma gestão do econômico sob a ótica política:

En estos temas la experiencia europea sigue siendo paradigmática e insoslayable porque muestra una experiencia de inserción a los flujos comerciales mundiales en un contexto de redefinición del capitalismo global, porque señala un camino para estrechar las brechas entre las regiones ricas y pobres en un subcontinente y porque experimenta una ‘gestión’ política para alcanzarlo (ALVARELLOS, 2004: 24).

Como observa Behring (2002: 182), o que ocorre nesses acordos de natureza econômica é que o que interessa em termos de livre circulação nesse espaço transnacional são as mercadorias e o dinheiro; e menos as pessoas e a força de trabalho: “[...] O Mercosul, por exemplo, vem se revelando como um acordo apenas econômico e aduaneiro. Circulam as mercadorias e o dinheiro, mas não transitam as pessoas e a força de trabalho”.

A referida autora explica que, embora existam grupos de trabalho para pensar o significado desse acordo para as profissões, suas implicações para a configuração diferenciada em termos de regulamentação profissional, códigos de ética ou mesmo legislação trabalhista dos países, estes caminham muito mais lentamente do que as regulamentações de aspectos estritamente econômicos. Isso será observado no capítulo a seguir, que objetiva exemplificar como se dá a construção da dimensão social no processo de integração regional do Mercosul.

Por fim, ressalta-se que a mundialização do capital é mais do que um modelo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, ela é a própria lógica do capital.

É preciso ter isto em mente, para entender por que se avança um acordo aduaneiro no âmbito dos blocos econômicos, especialmente no Mercosul e por que se avança muito pouco nas discussões relativas à dimensão social. Há, portanto, uma profunda relação entre os processos de acumulação do capital, a organização dos Estados nacionais, e a formação dos blocos regionais. Eles tornam-se determinantes por fatores vinculados à natureza contraditória do capitalismo e da correlação de forças estabelecidas pela luta de classe em períodos específicos, que reivindica por seus direitos materializados nas políticas sociais. É por isso que discutir-se-á, ao longo de todos os próximos capítulos, o eixo estruturante desta tese que busca entender quais as possibilidades e os limites da construção de uma política supranacional de Assistência Social na realidade do Mercosul.

CAPÍTULO II

A construção do Mercosul: limites e
tendências da dimensão social nesse processo
de integração regional

“Un Mercosur con la ciudadanía donde la vida de los seres humanos sea lo más importante”

(Presidente de la República do Paraguay Fernando Lugo
discurso de inauguração do Instituto Social do Mercosul (ISM),
23 de julho de 2009).

A Construção do Mercosul: limites e tendências da dimensão social nesse processo de integração regional

Este capítulo analisa o Mercado Comum do Sul (Mercosul) no contexto da formação de blocos econômicos, como um estágio no processo de constituição de uma economia mundial integrada, identificando seus antecedentes e origens, e principais medidas institucionais, de carácter econômico e político. Busca discernir/demonstrar a viabilização da dimensão social, e revelar as assimetrias entre os países nesse processo regional.

Será dada especial ênfase à análise dos limites e das possibilidades de se implementar a dimensão social no Mercosul, uma vez que esta deve considerar a existência de uma relação entre a política social e a política econômica, sobretudo a partir do financiamento de ações de proteção social (em particular, naquilo que se refere à assistência social) para o cidadão estrangeiro.

É importante lembrar que, em um espaço marcado pela mundialização do capital, só é possível discutir a implementação de uma política de assistência social que transcenda as fronteiras nacionais de forma preliminar e gradual. A análise sobre seus limites e possibilidades permanece, assim, um desafio em função de sua complexidade e abrangência. Por isso, é primordial privilegiar uma discussão e análise que apontem um conjunto de questionamentos que contribuam para pensar as possibilidades de integração, em termos não só políticos e econômicos, mas também sociais.

Considera-se imprescindível também abordar as assimetrias entre os países integrantes do bloco regional e especialmente o contexto dos Estados parte, com relação às suas capacidades de proporcionar investimentos públicos na área social, no âmbito não nacional, a fim de superar os limites da territorialidade e da cidadania. Tem-se como referência de análise

a montagem de um sistema de financiamento da política de assistência social de abrangência regional (Fundo de Convergência estrutural do Mercosul - FOCEM⁵⁶).

2.1 Mercosul: antecedentes históricos com ênfase em aspectos de sua dimensão econômica e social

Uma das características da história recente sobre a concepção de desenvolvimento dos países baseada na industrialização e no fortalecimento do mercado interno é o progressivo agrupamento de países em blocos regionais. Esse agrupamento justifica-se sobretudo pelo interesse econômico presente na integração entre os países, e pela conjuntura geopolítica da associação de países, especialmente os latino-americanos, em defesa de suas economias nacionais. Evidentemente, não se pode desconsiderar que os países vêm lançando mão de mecanismos de integração, tendo como pano de fundo a estratégia das grandes potências, a partir de suas empresas multinacionais, para desencadear um novo ciclo expansionista internacional: a mundialização do capital.

No caso dos países em desenvolvimento, os blocos regionais visam atender a estratégia econômica de atrair capital (investimento e empresas, de origem externa), via reserva de mercado regional, para promover o crescimento de suas economias, como é o caso dos países do Mercosul.

Contudo, vale lembrar que a constituição de um mercado econômico regional para a América Latina remonta ao tratado que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), ainda nos anos 1960⁵⁷. Na década de 1980, a Alalc foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁵⁸ (SEIXAS *at al.*, 2000).

Em 30 de novembro de 1985, a Argentina e o Brasil fizeram progressos, ao assinarem a Declaração de Iguazu (firmada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín). Esta estabelecia uma comissão bilateral e no ano seguinte (1986) uma série de acordos comerciais foram negociados (SEIXAS *at al.*, 2000).

⁵⁶ O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi instituído em junho de 2005, por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), com vistas a minimizar os desequilíbrios e as assimetrias existentes entre os países do Bloco. Este é uma ferramenta financeira para financiar projetos de desenvolvimento da infraestrutura física e de melhoria da competitividade de empresas, bem como programas de coesão social (BRASIL, 2007).

⁵⁷ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) era composta pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Pretendia-se criar uma área de livre comércio na América Latina. Em 1970, a ALALC expandiu-se com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, tornou-se ALADI. Permaneceu com essa composição até 1999.

⁵⁸ A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) era composta pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela. Conforme nota anterior, a ALADI é a ALALC expandida (1980).

É importante ressaltar que a Declaração de Iguazu tinha por objetivo retomar os níveis de comércio bilateral observados na década anterior, que cresciam consideravelmente. Buscava também acelerar a integração dos dois países em diversas áreas (técnica, econômica, financeira, comercial, entre outras) e estabelecia as bases para a cooperação no campo do uso pacífico da energia nuclear.

A Ata de Integração Brasil-Argentina foi assinada em 20 de julho de 1986, e estabelecia os princípios fundamentais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE foi propiciar a formação de um espaço econômico comum por meio da abertura seletiva dos mercados brasileiro e argentino, e estimular a complementação econômica de setores específicos das economias dos dois países (SEIXAS *at al.*, 2000).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre os países em 1988, fixou como meta, no prazo máximo de dez anos, o estabelecimento de um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco, ao qual outros países latino-americanos poderiam se unir.

Em 6 de julho de 1990, Brasil e Argentina firmaram a Ata de Buenos Aires, mediante a qual fixaram a data de 31 de dezembro de 1994, para a conformação definitiva de um Mercado Comum⁵⁹ entre os dois países (SEIXAS *at al.*, 2000).

Em agosto de 1990, Paraguay e Uruguay foram convidados a se incorporar ao processo integracionista, tendo em vista a densidade dos laços econômicos e políticos que os unem ao Brasil e à Argentina. Com a adesão do Paraguay e do Uruguay, os quatro países se tornaram signatários do Tratado de Assunção (firmado em 26 de março de 1991), que estabelecia o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ademais, firmaram uma aliança comercial para alcançar até 31 de dezembro de 1994, a Zona de Livre Comércio entre os quatro países, etapa anterior ao denominado Mercado Comum (SEIXAS *at al.*, 2000).

Ressalta-se aqui que o Tratado de Assunção, ato fundacional do Mercosul, constitui, junto com o Protocolo de Brasília, de 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, os principais instrumentos jurídicos do processo de integração. Quanto ao Protocolo de Brasília, assinado em 17 de dezembro de 1991, este teve como um de seus principais objetivos estabelecer o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, o que representou um

⁵⁹ Um Mercado Comum é uma área de livre comércio com uma tarifa externa comum, além de outras medidas que conformem uma política comercial comum (união aduaneira). Há políticas comuns de regulamentação de produtos e com liberdade de circulação de todos os três fatores de produção (terra, capital e serviços) e de iniciativa. Em um modelo ideal pode-se dizer que a circulação de capital, trabalho e bens de serviço entre os membros deve ser tão livres como dentro do território de cada país participante.

instrumento significativo, sobretudo no que se refere ao atendimento das divergências na dimensão econômica e na política dos processos de integração regional. Contudo, este instrumento não explicitava uma preocupação com as questões de integração que vislumbravam atender a dimensão social. Agora quanto ao Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto julgou-se importante detalhá-los melhor para demonstrar aspectos de sua dimensão social (SEIXAS *at al.*, 2000).

2.1.2 – O Tratado de Assunção e os limites da dimensão social

O Tratado de Assunção é o instrumento jurídico central do Mercosul, definindo os objetivos do processo de integração e os mecanismos para atingí-los. Foi firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, com a perspectiva de criação de um Mercado Comum⁶⁰ entre os países signatários.

A análise desse tratado, no que concerne à dimensão social, revela apenas a existência de um indicativo genérico ou mesmo bastante abstrato no item relativo ao propósito da integração regional, que tem como pré-requisito: “acelerar o processo de desenvolvimento econômico com *justiça social*” (*grifos nossos*).

Contudo, no que se refere à dimensão econômica, o referido Tratado é bastante enfático e objetivo, assinalando, principalmente, a necessidade dos países integrantes terem a disponibilidade de ampliar seus mercados nacionais. O intuito seria o de melhor realizarem a inserção na ordem econômica internacional, eminentemente influenciada pela mundialização do capital⁶¹ e pela regionalização. Para isso, o Tratado planifica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; a coordenação de políticas macroeconômicas, a realização de acordos setoriais, dentre outros. Todavia, não há nenhuma meta explícita ou enunciativa para a dimensão social.

Essa constatação pode ser comprovada, ainda, na análise das metas básicas do Mercosul, que constam do artigo 1º do Tratado de Assunção, o qual expõe sobre: a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países; a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); a coordenação de políticas macroeconômicas; a livre comércio de serviços; a livre circulação de mão-de-obra; a livre circulação de capitais, e o compromisso de harmonizar suas legislações, conforme citação a seguir:

⁶⁰ Sobre Mercado Comum, vide nota de rodapé anterior.

⁶¹ Nos termos do Tratado aparece o termo globalização. Optamos por mundialização do capital por todas as questões já tratadas nesse trabalho, em seu capítulo I.

Art. 1º. Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará 'Mercado Comum do Sul' (MERCOSUL). Este Mercado comum implica: - A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; - O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; - A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de 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. 1º.).

Por esse motivo, o objetivo fundamental desse Tratado pode ser analisado como o da configuração de um vasto espaço econômico integrado. Para isso, o referido Tratado assinalou, primeiramente, a construção da união aduaneira⁶², enquanto primeiro passo a ser dado para a viabilização da construção desse espaço econômico integrado.

Ademais, ao se aprofundar a leitura do artigo 1º do Tratado de Assunção, evidencia-se que os Estados-Partes deverão harmonizar as respectivas legislações internas, com vistas a fortalecer o processo de integração, sobretudo com a finalidade, entre outras, de estabelecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Há autores (MAGALHÃES, 2000)⁶³ que explicam que essa finalidade do processo de integração atrai, em particular, a atenção do Direito do Trabalho. Essa, por sua vez, poderia ser considerada a primeira fonte de dados que dimensiona as questões que abrangem a dimensão social⁶⁴.

2.1.2 O Protocolo de Ouro Preto, estrutura orgânica definitiva do Mercosul e o predomínio da dimensão econômica em detrimento da social

As instituições integrantes do bloco, como explicitado anteriormente, foram revistas pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que apresentou a estrutura orgânica definitiva do Mercosul e concedeu a este a personalidade jurídica de direito internacional.

⁶² União Aduaneira é uma área de livre comércio com uma tarifa externa comum, além de outras medidas que conformem uma política comercial comum.

⁶³ MAGALHÃES, Maria L. C. de. A harmonização dos Direitos e o Mercosul. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3a Reg.* - Belo Horizonte, 32 (62): 51-65, jul./dez.2000. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_62/Maria_Magalhaes.pdf>, Acesso em 10. Jan. 2011.

⁶⁴ Como exemplo, pode-se citar o estudo de Barbiero (2000), que destaca o papel das centrais sindicais que se articularam no espaço público do Mercosul, reivindicando espaços institucionais de participação e colocando em pauta a dimensão social da integração.

A análise desse documento indica que ele se tornou indispensável à consolidação das concepções próprias do processo de integração regional, iniciadas pelo Tratado de Assunção. Contudo, como ele teve o intuito de complementar o quadro institucional definido no prévio Tratado de Assunção, o Protocolo insere no contexto do Mercosul algumas medidas que são tidas até como novas (seus dispositivos regulamentares). Entretanto, todas as medidas, mais uma vez, estão estritamente relacionadas ao aspecto econômico e não à dimensão social: medidas para finalizar a zona de livre comércio, criação da Comissão de Comércio, manutenção de uma estrutura intergovernamental e reafirmação da opção por um modelo de regionalismo aberto.

No que se refere à estrutura institucional do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto replanejou a estrutura desenhada pelo Tratado de Assunção, tendo em vista que havia sido delineada de forma provisória à época do referido Tratado. Naquela ocasião, ainda não se previa nenhum órgão com o objetivo de atender a dimensão social, e determinou algumas características que a distinguem de outros modelos de integração.⁶⁵

Dentre essas características, é importante ressaltar que a estrutura orgânica é intergovernamental, ou seja, as negociações são feitas entre os governos. Neste sentido, as deliberações no bloco são consensuais, portanto não há possibilidade de voto. Por isso, as decisões acolhidas no âmbito do Mercosul refletem a disposição dos governos dos quatro sócios em sua plena aplicação. Essa característica determina uma natureza flexível e gradual do processo, e torna indispensável a utilização de procedimentos nacionais para a vigência das normas acordadas no ordenamento jurídico de cada país membro.

Ademais, no que se refere à estrutura do bloco, o Protocolo de Ouro Preto estabelece os seis órgãos descritos a seguir:

- **Conselho do Mercado Comum (CMC)** – órgão máximo do Mercosul, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados Partes, ou seus equivalentes - tem como incumbência a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos acordados no Tratado de Assunção.
- **Grupo Mercado Comum (GMC)** – órgão Executivo, é integrado por quatro membros titulares alternos por país e é coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores.

⁶⁵ Para uma análise da estrutura da União Europeia, ver *Como funciona a União Europeia*, Comissão Europeia, Luxemburgo, Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008. Disponível também na internet <ec.europa.eu/publications>.

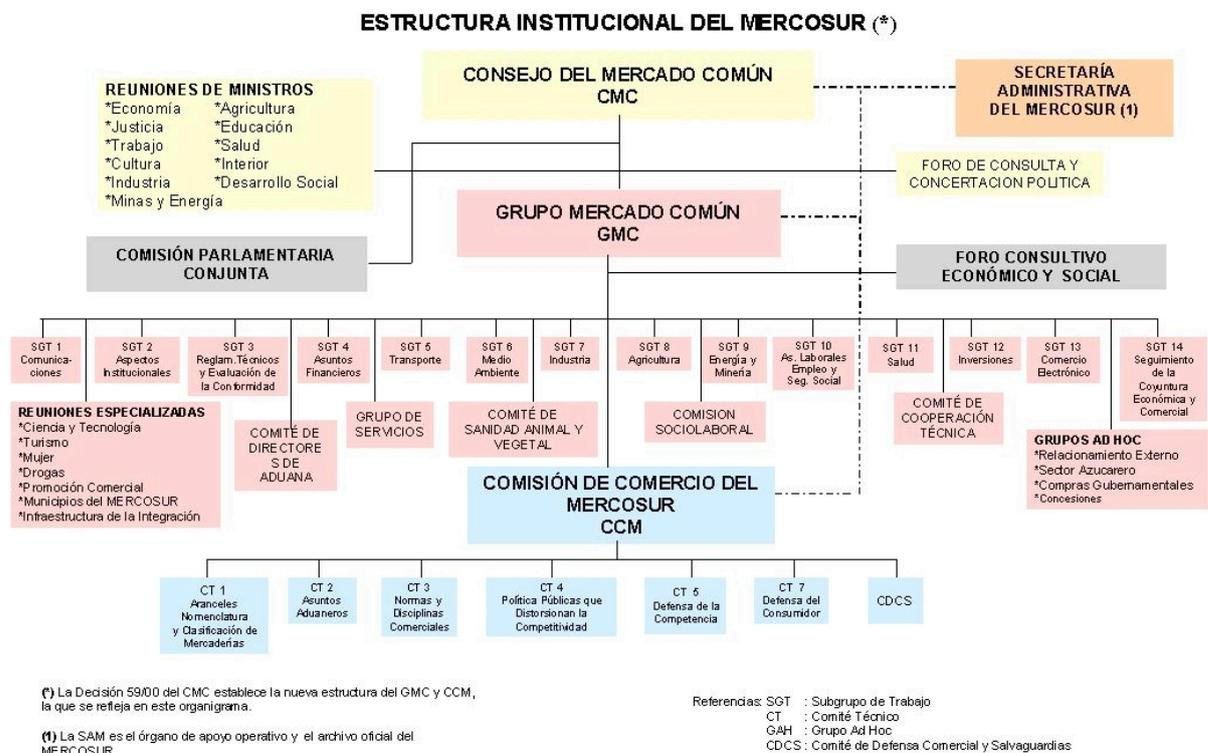
- **Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)** – órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, tem como competência velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais.

Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) – é o órgão dos Parlamentos dos Estados Parte no âmbito do Mercosul .

Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) – órgão representativo dos setores econômicos e sociais, integrado por igual número de representantes de cada Estado parte. Esse Foro é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte. Este órgão tem função consultiva e manifestar-se-á mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum. Ademais, este órgão teve seu Regimento Interno submetido ao Grupo Mercado Comum, para homologação.

Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) – órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul, sendo sua sede permanente na cidade de Montevídeu.

Organograma 1 – Estrutura Institucional do Mercosul



Fonte: www.mercosur.org.uy.

Dentre os órgãos citados, merece destaque o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), tendo em vista que se relaciona à dimensão social. Todavia, o FCES ainda não representa consideravelmente um grande avanço, uma vez que não tem capacidade decisória, é apenas um órgão consultivo e que estabelece recomendações ao Grupo Mercado Comum. A capacidade decisória e a natureza intergovernamental é prevista apenas a três Órgãos: CMC, GMC e CCM (SEIXAS *at al.*, 2000).

Neste sentido, no que se refere ao funcionamento do Mercosul no processo de integração regional, houve um detalhamento significativo acerca da estrutura institucional do Mercosul: descrição rigorosa dos órgãos que possuem capacidade decisória (Artigo 2 do referido Protocolo); determinação de obrigatoriedade de acolhimento das decisões do Conselho, das resoluções do grupo e das diretrizes da Comissão de Comércio; inclusão do compromisso dos Estados Membros de assumir as medidas necessárias para o cumprimento das normas obrigatórias e estabelecimento do dever de incorporar aos ordenamentos internos as normas obrigatórias, quando essa incorporação fosse necessária. Contudo, apesar desse detalhamento houve pouco avanço no que se refere à dimensão social propriamente dita, uma vez que ocorreu apenas a criação de um único órgão (FCES) e este não tem natureza deliberativa, apenas consultiva (SEIXAS *at al.*, 2000).

2.1.3 A dimensão social do Mercosul no processo de integração regional

A reflexão sobre a dimensão social do Mercosul é uma das possibilidades de se contribuir para a expansão da agenda social e política desse bloco regional, e de impulsionar iniciativas que colaborem com o incentivo ao desenvolvimento dos temas sociais, identificados como recentes na história desse processo de integração regional⁶⁶.

Contudo, é importante relativizar a ideia de que a dimensão econômica dos processos de integração regional foi e vem sendo analisada de forma exaustiva, enquanto as demais dimensões (institucional, cultural e, especialmente, social), somente vêm merecendo atenção nos últimos anos. Ao contrário, pode-se considerar que a dimensão sociopolítica do processo

⁶⁶ Para a análise da dimensão social no processo de integração regional do Mercosul, foram analisados os documentos oficiais do Mercosul, realizada consulta bibliográfica, especialmente Nogueira, 2010; Simionatto, 2009; Behring, 2004, Yannoulas, 2003 e relatórios de pesquisa e anais de Seminários; participação em eventos sobre integração regional e a dimensão social do Mercosul, além de entrevistas com profissionais e gestores relacionados ao tema durante os quatro últimos anos. Sobre os desdobramentos do tema social na região de fronteira, acompanha-se desde 2003, a partir de visitas a essas regiões, entrevistas com profissionais e análises dos documentos específicos desse tema.

de integração regional esteve presente desde a concepção do bloco, apesar do *status* secundário dado a esta dimensão.

Como se observou em tópico anterior (na fundamentação do arcabouço legislativo de constituição de seus acordos comerciais), à época da assinatura do Tratado de Assunção, os Estados partes do Mercosul outorgaram um espaço diminuto aos aspectos sociais do processo de integração regional. Considerava-se que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais por meio da integração era uma condição, por si só, fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com *justiça social*. Já o Protocolo de Ouro Preto avança um pouco mais no que se refere à dimensão social, ao criar, entre os seus seis órgãos que estruturam o bloco, o Foro Consultivo Econômico-Social.

Contudo, pode-se dizer que a dimensão social do Mercosul somente foi de fato, em alguma medida, fortalecida, à época da criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), por meio da Decisão CMC Nº 03/07, com vistas a fortalecer o processo de integração e promover o desenvolvimento humano. O ISM tem sua sede permanente na cidade de Assunção e, desde 2008, conta com estrutura e orçamento próprios para seu funcionamento. Todavia, apenas no dia 23 de julho de 2009, essa sede do Instituto foi inaugurada.

A análise leva em consideração também a perspectiva defendida por Alvarellos (2007), que afirma que a integração regional é impulsionada pela conveniência de interesses e não pela criação de identidades entre seus membros: *“la integración regional es impulsada por conveniencia de intereses, no por la creación de identidad”* (ALVARELLOS, 2007:17).

Neste sentido, o referido autor explica que a integração é um esforço de construção política entre diversos atores e, por consequência, regula um jogo de interesses diversos e em disputa. Assim, a ampliação e a profundidade dessas relações dependem da qualidade institucional do sistema político nacional e do regional.

No caso da América Latina, Alvarellos (2007) explica que, apesar da integração sempre se expressar como possuindo uma identidade comum latino-americana, esta ainda não logrou se traduzir em ações concretas que indiquem esse esforço de construção de uma identidade. Contudo, a identidade, neste caso, aparece com um potencial integrador que não se deve subestimar.

Convém, ainda, esclarecer que as forças impulsionadoras de construção dos acordos e das políticas dos blocos econômicos regionais são resultado de compromissos de classe de suas elites político-econômicas e da pressão da sociedade civil, mas com perfis distintos de país para país, uma vez que a região é bastante heterogênea, tendo grandes disparidades e significativas assimetrias. No que se refere aos acordos com pontos consensuais em prol dos

interesses financeiros, tem-se que sua tramitação é rápida e circunscrita aos atores hegemônicos do bloco, tanto do campo político quanto empresarial. Há, então, um maior interesse para firmar pactos de natureza econômica. Mas, em certas ocasiões, esses pactos, especialmente nas regiões de fronteira e no tocante à agenda social, são vetados, haja vista que são condicionados às legislações que regem as relações internacionais, muitas vezes incompatíveis com os pactos dessa natureza. Segundo Carvalho *at al.* (2004), a internacionalização do corpo de normas que integram o Mercosul à ordem jurídica dos Estados Parte sujeita-as aos procedimentos de cada lei nacional, reforçando assim a dificuldade de harmonizar legislações, com vistas à criação de uma PAS supranacional. A revisão desses aspectos suscita a perspectiva de construção de um novo estatuto de cidadania intrabloco, mas ainda incipiente mesmo no âmbito do discurso.

2.2 - Heterogeneidades e assimetrias versus construção de uma integração via ações de assistência social comuns

O objetivo deste tópico é analisar alguns indicadores socioeconômicos, com o objetivo de verificar a heterogeneidade e as disparidades e/ou significativas desigualdades sócio-econômicas entre os países do Mercosul⁶⁷. Vislumbra-se que a discussão sobre assimetrias⁶⁸ entre os países que compõem o bloco pode contribuir na tarefa de adoção de medidas no âmbito do Mercosul, no intuito de aumentar a própria integração, especialmente no que se refere à dimensão social, e às possibilidades de criação ou não de uma PAS comum no âmbito supranacional.

A relevância dos estudos sobre as “assimetrias estruturais”, ou “assimetrias entre países” no Mercosul é múltipla. Conforme Souza *at al.* (2010), as assimetrias entre países são entendidas como aquelas que:

[...] se originam de diferenças quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento – constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido pelo Mercosul (SOUZA *at al.* , 2010: 7).

⁶⁷ Como o tema das assimetrias é complexo e envolve uma multiplicidade de dimensões, neste tópico tem-se a apresentação de um número restrito de indicadores socioeconômicos selecionados, com o objetivo de dimensionar algumas das diferenças que envolvem os países do Mercosul. A ideia é apenas ilustrar o tema das assimetrias, que por si só, já teria conteúdo para ser explorado em uma tese de doutorado como tema principal.

⁶⁸ O termo *assimetria* poderia ser substituído perfeitamente por desigual, porém optou-se por manter essa palavra para facilitar o diálogo com os diversos políticos, autores e/ou pesquisadores, como – Mendicóia (2007), Alvarellos (2004 e 2007), dentre os relatórios governamentais e fala dos gestores nas entrevistas realizadas que dialogam com a temática do Mercosul e/ou de outros processos de integração regional que tradicionalmente vêm utilizando essa terminologia.

E, segundo o referido autor, os processos de integração regional envolvem ainda, em si, uma diminuição da autonomia dos Estados-membros para a adoção de políticas, com a finalidade da obtenção de benefícios econômicos e/ou político-estratégicos. No entanto, a distribuição desses benefícios é sempre desigual, e, geralmente, há regiões subnacionais ou setores produtivos que são prejudicados com a integração regional (SOUZA *at al.*, 2010).

Todavia, concorda-se com Mendicoa (2007) que sinaliza que o estudo das assimetrias prescreve, ao apontar a desigualdade regional, a necessidade da elaboração de mais políticas públicas regionais, no sentido de superar as disparidades observadas ou tentar reduzir as assimetrias.

Na busca por uma abordagem do tema das assimetrias de uma perspectiva social em detrimento da exclusiva perspectiva econômica, a base de dados foi o Relatório Panorama Social da América Latina da Cepal, intitulado: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, de 2010. Este documento defende a necessidade de adoção de medidas assistenciais entre os países do bloco, com vistas a enfrentar suas desigualdades de origem (qual seja, as assimetrias estruturais da região). Para isso, aponta que os países da América Latina devem desenvolver capacidades e contar com políticas efetivas⁶⁹ nas áreas de geração de empregos e desenvolvimento produtivo, com o fim de reduzir a heterogeneidade estrutural que vem caracterizando a história recente da região em função das “brechas” que estas geram no acesso aos direitos laborais, condições de bem estar, salários justos, dentre outros:

La heterogeneidad estructural de la región [...] alude precisamente al hecho de que las brechas en productividad generan, a su vez, brechas en acceso a derechos laborales, a condiciones de bienestar, a salarios justos, a espacios de deliberación política, a reconocimiento simbólico y a información (CEPAL, 2010: 5).

Sobre os indicadores econômicos e sociais analisados aqui⁷⁰ tem-se, em um primeiro grupo, os que enfatizam dados macroeconômicos - Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, gastos públicos. Seu objetivo foi ilustrar as diferenças entre os países em termos de riqueza e de capacidade de investimento em ações de assistência social. Um segundo grupo de

⁶⁹Para haver a efetividade das políticas, o referido documento defende o papel indispensável e ativo que o Estado deve ter junto à política pública, porque encarregado de formular diretrizes para redistribuir os ativos e a universalização das redes de proteção social: “[...] *el Estado tenga un papel activo en la esfera productiva y laboral, pues los mercados autoregulados se han mostrado históricamente contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo, y la reducción de brechas en ingresos laborales y acceso al bienestar*” (CEPAL, 2010: 6). Entretanto, um dos argumentos que se observou também é que o Estado e seus mecanismos de transferências e regulações são particularmente débeis na América Latina para enfrentar essas desigualdades de origem.

⁷⁰ Procurou-se utilizar dados dos quatro países retirados de uma mesma fonte, no caso a ALADI, CEPAL, FMI etc., o que permitiria uma análise dos países, utilizando uma metodologia de coleta e compilação comuns. Por isso, alguns dos dados datam de 2009, ou mesmo de 2010 (a depender da fonte), embora em alguns países já seja possível encontrar dados mais recentes sobre determinado indicador.

indicadores sociais dá destaque para: o Índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano, e outras estatísticas que podem fornecer estimativas sobre o tamanho da população que demanda pelos programas de assistência, geralmente pessoas não inseridas no mercado de trabalho⁷¹.

2.2.1 - Perfil socioeconômico dos países-membros do Mercosul

Sobre a atividade econômica dos países do Mercosul, tem-se, primeiramente, o Produto Interno Bruto (PIB)⁷². Observar-se-á suas diferenças, na perspectiva de verificar a capacidade de investimento econômico dos países. Na tabela abaixo, descreve-se o PIB nominal⁷³ dos países do Mercosul, referentes ao ano de 2010, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI):

Tabela 1 – PIB dos países do Mercosul - 2010

País	FMI (ano 2010) PIB (milhões de US\$)
Argentina	370,269
Brasil	2,090,314
Paraguay	18,475
Uruguay	40,272

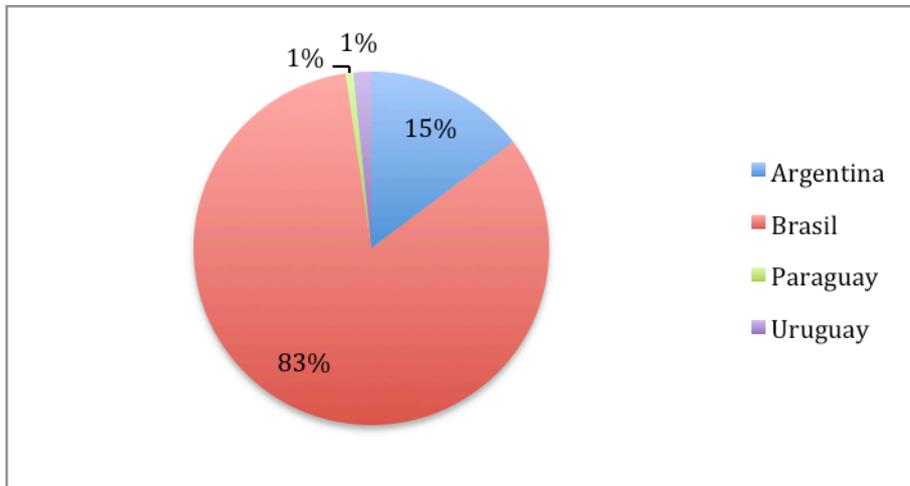
FONTE: Elaboração própria. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em *World Economic Outlook, database, Nominal GDP list of countries*. Dados para o ano de 2010.

⁷¹ O público da Assistência Social constitui-se majoritariamente de trabalhadores excluídos do acesso ao emprego e principalmente aqueles que não contribuem para a Previdência, situação que gera uma clivagem social perversa: eles não têm proteção previdenciária, porque não contribuem e, na maioria das vezes, não têm acesso à assistência social, porque esta é reservada a algumas situações bem específicas ou aos pobres "incapacitados" de exercer uma atividade laborativa: idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência (BOSCHETTI, 2003, 2006).

⁷² Este representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (quer seja, países, estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc). O PIB permite uma medição sem duplicações, ao acrescentar somente o valor agregado em cada ramo de atividade econômica. Ele é calculado a preços de mercado, incluindo-se, ainda, o imposto ao valor agregado (IVA arrecadado) e os direitos de importação.

⁷³ O PIB nominal diz respeito ao valor do PIB calculado a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado.

Gráfico 1 – PIB dos países do Mercosul – 2010 (em porcentagem)



FONTE: Elaboração própria. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em *World Economic Outlook, database, Nominal GDP list of countries*. Dados para o ano de 2010.

Os dados descritos acima revelam que o Brasil é o país do bloco com maior capacidade de investimento, pois seu PIB representa 86% do PIB total do Mercosul. Em seguida, tem-se a Argentina com 15%. Quanto ao Uruguai e ao Paraguai, representam apenas 1% cada um do total do bloco. Tem-se, portanto, ao analisar superficialmente a viabilidade de se criar uma política social comum, a necessidade de, como afirma Alvarellos (2007), considerar que os sócios do Mercosul deverão adotar um tratamento especial e diferenciado ou mecanismos de compensação também assimétricos. Os países tem suas capacidades de investimentos (em ações de assistência social comuns) bastante diferenciadas, ao se observar os seus respectivos PIB.

Evidentemente a assimetria do PIB entre os países, por si só, é insuficiente como critério para subsidiar políticas de integração que reforcem o social, e que resultem em uma integração mais profunda (estrutural), a fim de reduzir desigualdades.

Outro indicador que serve para medir a capacidade econômica dos membros do Mercosul é a distribuição do PIB *per capita*. Para esse indicador, tem-se os seguintes dados:

Tabela 2 – PIB per capita dos países do Mercosul - 2009

PAÍSES	População (1000 pessoas)	PIB per capita (1) (US\$)
Argentina	40 134	14 561
Brasil	191 481	10 514
Paraguay	6 277	4 533
Uruguay	3 345	13 163

FONTE: Elaboração própria. Fundo Monetário Internacional. (1) Com base na paridade de poder de compra. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), disponível em *World Economic Outlook, database, Nominal GDP list of countries*. Dados para o ano de 2010.

Nesta análise, o Paraguay aparece como a economia de menor tamanho econômico relativo no conjunto dos países. Entretanto, um aspecto que não se pode desconsiderar, ao se utilizar o PIB *per capita*, é a existência das limitações na utilização desse indicador. Pois, embora o valor do PIB *per capita* seja um dos parâmetros utilizados para analisar a qualidade de vida em um país, muitos países podem ter um PIB elevado ou moderado e uma péssima distribuição de renda. Isso faz com que a renda média real da maior parte de suas populações destoe muito do PIB *per capita*. Este seria mais adequado para medir a competitividade entre países com baixa desigualdade em relação à distribuição de renda, o que não é o caso dos integrantes do Mercosul. Assim para um maior aproveitamento da análise, é necessário complementar os dados com outras fontes de informação disponíveis atualmente.

Vale ressaltar que, ao analisar os dados do PIB *per capita* no âmbito do continente americano como um todo, a CEPAL (2010) indicou que houve um queda de 3% no contexto da última crise econômica (2008). E essa contração afetou a maioria dos países da região, principalmente o Paraguay.

Quanto à distribuição de renda nos países da América Latina, esta é conhecida por estar entre as mais desiguais do mundo, característica esta que tem se mantido ao longo das quatro últimas décadas. Dados da CEPAL (2010) indicam que, para a América Latina como um todo, a renda captada pelos quatros decis mais pobre é, em média, menos de 15% da renda total, enquanto que o decil mais rico capta cerca de um terço da renda total. E mesmo assim, a renda média captada pelos 20% mais ricos da população supera em 19,3 vezes a do quintil mais pobre. Contudo, não foi possível verificar a particularidade desses dados por país, a partir de uma fonte centralizadora da metodologia de busca e utilização dos dados, para que fossem comparáveis entre si no Mercosul.

Por outro lado, observa-se os dados relativos aos países do Mercosul e à situação de pobreza e indigência, na tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Países do Mercosul: pessoas em situação de pobreza e indigência, anos 2002, 2008 e 2009 (em porcentagem)

País	Por volta de 2002			Por volta de 2008			Por volta de 2009		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2006 ^b	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Brasil	2001 ^b	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7,0
Paraguay	2001 ^b	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56,0	30,4
Uruguay ^a	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0

Fonte: CEPAL (2010: 13), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Área Urbanas

^b Embora a base de tabulações de dados exija observar as pesquisas desenvolvidas por órgãos de pesquisa dos países em análise e essas dependam das temporalidades que lhe são próprias, as mesmas foram consideradas nas tabulações da CEPAL

Ao comparar os índices de pobreza e indigência dos países do Mercosul entre os anos de 2008 e 2009⁷⁴, verifica-se que houve uma diminuição geral da taxa de pobreza: no Uruguay (área urbana), ela foi reduzida em mais de 3 pontos percentuais. No mesmo período, o Brasil e o Paraguay registraram diminuições de 0,9 e 2,2 pontos percentuais respectivamente. Quanto à taxa de indigência, verifica-se que ela caiu no Uruguay no ano de 2009 e nesse mesmo ano o Brasil e o Paraguay registraram quedas muito pequenas.⁷⁵

Quanto à situação social da Argentina no período considerado (2006 a 2009), parece muito mais assimétrica, se comparada aos demais países pois (especificamente na área urbana). O país reduziu a pobreza e a indigência à razão de 3,2 e 1,1 pontos percentuais por ano, respectivamente⁷⁶.

⁷⁴ A CEPAL explica essa leve redução como uma disposição e uma capacidade mais enérgica dos países para conter os efeitos sociais da crise, em comparação com outras situações análogas produzidas em crises anteriores: “[...] lo que muestra una disposición y una capacidad mucho más enérgica de los países para contener los efectos sociales de la crisis [...] Con estos resultados, el balance de los últimos años sigue siendo relativamente positivo. En comparación con 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles más altos desde 1990, ambos indicadores han mostrado una reducción importante, de 10,9 puntos porcentuales el primero y de 6,1 puntos el segundo” (CEPAL, 2010: 11 e 12).

⁷⁵ Segundo a CEPAL (2010), essas cifras permitem avaliar o progresso dos países na consecução da meta 1A do objetivo de Desenvolvimento do Milênio que consiste em reduzir pela metade a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema (entre os anos de 1990 e 2015). E, apesar da redução experimentada em 2008 e 2009, a América Latina continua bem para encaminhar o cumprimento da meta, uma vez que a porcentagem de avanço é de 82%, quando já transcorrido 72% do tempo previsto para alcançar a meta.

⁷⁶ Sobre a situação de pobreza e de indigência, a CEPAL (2010) traz também cifras relativas. A situação de

Vale ressaltar que a CEPAL analisa que as alterações observadas nas taxas de pobreza são provenientes da interação de diferentes fatores, dentre os quais: o crescimento da renda média das pessoas (“efeito crescimento”) e as mudanças no modo como esta renda se distribui (“efeito distribuição”). E, sobre esses fatores, a CEPAL (2010) analisa que, em 2009, a pobreza diminuiu na Argentina e no Uruguai, predominando o efeito crescimento; e no Brasil e no Paraguai o efeito distribuição teve uma participação majoritária. Neste caso, a análise das assimetrias fica mais descritiva, caso a caso, por isso para um maior detalhamento destes dados, veja-se a tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Países do Mercosul: Variação da Pobreza e contribuições dos Efeitos Crescimento e Distribuição, 2008-2009 (em porcentagens)

País	ano		Pobreza			Efeito	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Variação	Crescimento	Distribuição
Argentina ^a	2006	2009	21,0	11,3	-9,7	-9,7	0,0
Brasil	2008	2009	25,8	24,9	-0,9	0,6	-1,5
Paraguay	2008	2009	58,2	56,0	-2,2	0,1	-2,3
Uruguay	2008	2009	13,7	10,4	-3,3	-2,1	-1,2

Fonte: CEPAL (2010: 14), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. ^a Área urbana.

Extrapolando a análise dos índices de pobreza e de indigência para os demais países da América Latina, a CEPAL (2010) relata que, apesar da crises econômicas e da redução generalizada do produto interno bruto em 2009, a pobreza na região praticamente não aumentou e a indigência sofreu um leve incremento:

Los datos muestran que, pese a la crisis económica y la caída generalizada del producto en 2009, la pobreza en la región prácticamente no aumentó y la indigencia sufrió un leve incremento. A esto contribuyeron diversos factores, como el mantenimiento de los salarios reales, gracias a la baja inflación, y las políticas para evitar pérdidas masivas de empleo, junto con una leve mejora de la estructura distributiva de los ingresos (CEPAL, 2010: 7).

Con estos resultados, el balance de los últimos años sigue siendo relativamente positivo. En comparación con 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles más altos desde 1990, ambos indicadores han mostrado una reducción importante, de 10,9 puntos porcentuales el

pobreza alcançou 33,1% da população, incluindo 13,3% na condição de pobreza extrema ou indigência. Estes percentuais se traduzem em 183 milhões de pessoas pobres e 74 milhões de indigentes. Além disso, ao serem comparados com o ano anterior (2008), a CEPAL (2010) analisa que os dados sobre a pobreza revelaram um redução, equivalente a 0,1 pontos percentuais. Contudo, o incremento da pobreza extrema foi um pouco maior, com 0,4 pontos percentuais, o que significa que tanto o número de pobres quanto o de indigentes aumentou em três milhões de pessoas.

primero y de 6,1 puntos el segundo. (CEPAL, 2010: 12).

Cabe ressaltar que essas análises sobre cifras mais baixas ou redução da pobreza e geração de crescimento econômico, indicadas pela CEPAL (2010), devem ser observadas com cuidado. Como bem sinaliza Boschetti (2010: 6), esses índices ainda são muito inferiores aos dos países desenvolvidos, e também são: “*incapaz[es] de provocar aumentos significativos das taxas de emprego e redução das desigualdades sociais*”.⁷⁷

Por esses motivos, torna-se ainda difícil estabelecer relações e tirar conclusões a partir das análises dos indicadores atualmente disponíveis sobre as taxas de pobreza e de iniquidades existentes entre os países do Mercosul. Os resultados mostram a existência de incidência da pobreza entre os países no bloco, porém é necessário ainda uma análise complementar ao enfoque aqui apresentado para entender a questão da pobreza nos países do Mercosul. Por isso, veremos a seguir outros indicadores que revelam o perfil da distribuição de renda de um país por meio de índices composto, tais como o Coeficiente de Gini⁷⁸ ou mesmo o Índice de Desenvolvimento Humano⁷⁹ (que serão apresentados na sequência).

Tabela 5 –Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Gini e *ranking* do IDH nos países do Mercosul - 2007

PAÍSES	IDH	<i>Ranking</i> do IDH ⁸⁰	Índice de Gini
Argentina	0,866	49	0,500
Brasil	0,813	75	0,550
Paraguay	0,761	101	0,532
Uruguay	0,865	50	0,462

FONTE: Elaboração própria. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3324&lay=pde > acesso em 10 de abril de 2011.

Comparando agora o PIB *per capita* (tabela 2) e os Índices de Desenvolvimento Humano (tabela 5) dos países do bloco, verifica-se que os melhores indicadores são os da

⁷⁷ A referida autora desenvolve essa argumentação demonstrando especialmente que as taxas médias de emprego ainda continuam baixas, persistindo a condição de desemprego, relações informais e precarizadas de trabalho. Segundo ela, o leve incremento no acesso às políticas sociais ainda não é suficiente para reverter o quadro de iniquidades entre os países, não apenas do Mercosul, mas da América Latina como um todo (BOSCHETTI, 2010).

⁷⁸ O Coeficiente de Gini é uma medida da desigualdade idealizada pelo estatístico italiano Corrado Gini. É utilizada para medir qualquer forma de distribuição de renda desigual. O coeficiente de Gini é um número entre 0 e 1, em que o “0” corresponde à perfeita igualdade (todos têm a mesma renda) e o “1” corresponde à perfeita desigualdade (uma pessoa tem toda a renda e os demais nenhuma). O índice de Gini é o Coeficiente de Gini expresso em porcentagem, é igual ao coeficiente de Gini, multiplicado por 100 (JANNUZZI, 2001).

⁷⁹ O IDH mede o grau, em média, de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, o nível de conhecimentos adquiridos, e um nível de vida digno, levando em conta as diferenças de gênero.

⁸⁰ O *ranking* IDH mostra a classificação do país em relação a outros países do mundo, em ordem decrescente.

Argentina e do Uruguay. Destaca-se, ainda, que os mais baixos índices de desenvolvimento são apresentados pelo Paraguay.

O dado revela que, embora o Brasil possua um peso econômico desproporcional no bloco, com uma importância essencial para o Mercosul, seu crescimento econômico se traduz suficientemente em gastos públicos sociais, necessários para uma adequada qualidade de vida da população brasileira. No bloco, o Paraguay possui o menor IDH, demonstrando também fragilidades no que se refere à aplicação do PIB em melhorias sociais para o país.

No que diz respeito ao Índice de Gini, constata-se ainda pela tabela 5, que o Brasil é o país mais desigual dentro do Mercosul, seguido pelo Paraguay. Isso revela a persistência de uma alta concentração de renda e de pobreza nestes países. Uruguay e Argentina apresentam a menor distância entre ricos e pobres, portanto são menos desiguais.

Em nome disso, a discussão e o tratamento das assimetrias no Mercosul não são questão trivial. A implementação de estratégias que promovam a redistribuição de renda (evitar gastos públicos oblíquos no âmbito interno dos países e no âmbito do bloco) possibilita pensar no aumento do bem-estar da população, seja por meio de políticas ativas de emprego e renda seja por meio de uma política de assistência comum, que, de fato, seja universal e auto-sustentada pelo bloco.

Verifica-se ainda uma grande diferença de aporte econômico entre os países que compõem o bloco, embora possua um problema semelhante que é a instabilidade econômica devido à remessa de capital para cobrir a dívida externa de financiamentos internacionais (tabela 6).

Tabela 6 – Países do Mercosul segundo sua dívida externa total (saldo em milhões de dólares)

PAÍS	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	62.233	155.015	166.272	156.748	164.645	171.205	113.799	108.873	124.575	128.112
Brasil	123.439	216.921	209.935	210.711	214.929	201.373	169.451	172.589	193.219	198.361
Paraguay	1.695	3.275	3.074	3.336	3.372	3.330	3.056	3.069	3.174	3.507
Uruguay	4.415	8.895	8.937	10.548	11.013	11.593	11.418	10.560	12.218	12.027

Fonte: 1980 - 2005 – Anuário Estatístico 2008 (CEPAL)

2006 - 2008 - Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2008-2009 (CEPAL)

Com relação à evolução dos índices de exportação e importação dos países do Mercosul, dados da ALADI indicam que os maiores acréscimos nas taxas de exportação foram apresentados pelo Brasil e pela Argentina, apesar de todos os países do bloco terem expandido a transação (ALADI, 2010).

A permanência das disparidades sociais existentes entre os países do Mercosul pode ser constatada também a partir da taxa de desemprego da população. Mesmo havendo uma

significativa queda do número de desempregados nos países na última década, conforme a tabela 7, ainda é elevado o número de pessoas fora do mercado de trabalho.

A queda gradual nas taxas de desemprego entre os países, mais evidenciada na Argentina e Uruguay, pode ser vista como resultado também do impacto do Mercosul nos mercados de trabalho da região. No entanto, é difícil isolar os efeitos do bloco pela existência de outras variáveis que também podem influenciar nessa redução, inclusive a existência de outros programas implementados simultaneamente pelos países membros, em função da abertura da economia.

Tabela 7 – Taxa Anual Média de Desemprego aberto dos países do Mercosul¹ (taxa anual média)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina (Áreas urbanas)	16,9	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9
Brasil (Seis áreas metropolitanas)	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9
Paraguay (Áreas urbanas)	8,1	7,3	5,8	6,7	5,6	7,7
Uruguay (Áreas urbanas)	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9

Fonte: Elaboração própria. Indicadores Macroeconômicos do Mercosul, Julho de 2009.

1. População desempregada sobre população ativa (PEA). Os dados correspondem à média trimestral do indicador.

Quanto à relação existente entre as tendências da evolução da pobreza e da distribuição de renda com a distribuição demográfica dos países, foram encontrados dados especialmente no que se refere à infância e à adolescência.

Na faixa etária de crianças (0 a 5 anos) e de adolescentes (até 15 anos), tem-se, segundo a tabela abaixo, que a Argentina é o país que obteve melhor desempenho na redução da pobreza. Já o Paraguay é o país que menos êxito alcançou neste quesito. Esse dado demonstra a necessidade de se priorizar, em uma futura PAS, ações políticas prioritariamente voltadas para crianças e adolescentes, especialmente no Paraguay.

Tabela 8 – Países do Mercosul segundo a variação na taxa da pobreza monetária de crianças e adolescentes, 1990 e 2009 (em porcentagem)

País	Crianças pobres de 0 a 5 anos	Adolescentes pobres de até 15 anos
Argentina	-54	-48
Brasil	-25	-28
Paraguay	17	11
Uruguay	-45	-45

FONTE: CEPAL (2010: 18).

Quanto à população latino-americana de maiores de 60 anos, os dados encontrados estão traduzidos em análises qualitativas que informam que a insatisfação com a vida aumenta entre aqueles que estão em pior situação econômica. Entretanto, não foi possível encontrar

dados quantitativos comparando os países:⁸¹

En América Latina, la brecha de satisfacción con la vida a los tramos de ingreso se acentúa en los individuos de 60 años o más, donde los grupos de ingreso medio y de menor ingreso expresan un grado de satisfacción mucho menor que los grupos de mayor ingreso (CEPAL, 2010: 20).

Neste sentido, embora não tenha sido possível encontrar dados que dessem uma ideia de aprofundamento das análises assimétricas entre os países (da referida política citada no parágrafo anterior), a citação acima nos revela a necessidade de se observar a importância da relação entre evolução da pobreza e distribuição de renda com o ciclo de vida das pessoas. Isto significa que condições econômicas precárias e ausência de uma proteção social impedem que as pessoas desfrutem de qualidade de vida adequada.

Sobre o gasto público social como forma de canalizar recursos para a população mais pobre, tem havido, nos últimos anos, um aumento do gasto dos países nesta área, como mostram os dados da CEPAL para o conjunto dos países da América Latina:

[...] a participación del gasto público social en el PIB ha pasado del 12,2% en el período 1990-1991 al 18,0% en 2007-2008. En consecuencia, también aumentó considerablemente su participación en el presupuesto, de poco menos del 45% a cerca del 65% del gasto público total (CEPAL, 2010: 33).

Entre os países do Mercosul, com respeito à prioridade macroeconômica do gasto social, estão em níveis superiores a um quinto do PIB, na Argentina, Brasil e Uruguay (CEPAL, 2010). No âmbito social são relevantes dados mais gerais que a CEPAL (2010) aponta, tais como o aumento dos recursos destinados às transferências condicionadas de renda. Atualmente, estas recebem recursos equivalentes a 0,4% do PIB regional e cobrem ao redor de 20% da população latinoamericana e caribenha. Aqui, cabe ressaltar que o Brasil, apesar de sua queda no PIB, elevou seu gasto social em 2008 e em 2009.

Os dados aqui observados, avaliados sumariamente, revelam que as assimetrias entre os países da região não se restringem apenas à questão econômica, mas também à dimensão social. Por isso, seria fundamental a formulação de um projeto de integração que tenha como base o reforço da dimensão social a partir de cada país. Para avançar nessa agenda, no entanto, torna-se indispensável que o Estado assuma o seu papel protagonista de velar por

⁸¹ O conjunto das realocações entre os diferentes grupos de idade não tem sido analisado de maneira exaustiva, apesar das importantes implicações das transferências intergeracionais para o crescimento econômico e a superação da condição de desigualdade e a situação de pobreza.

reduzir as assimetrias, tanto por meio de políticas ativas de emprego e salários como de transferências públicas com efeito redistributivo ao longo da vida das pessoas.

Ao analisar o tema das assimetrias no âmbito regional do Mercosul, fica evidente que, mais que apontar as disparidades ou ordenar os países sob diferentes critérios, é necessário se apropriar do real quadro de pobreza e desigualdades, utilizando essa abordagem (das assimetrias) apenas como uma possibilidade metodológica para subsidiar um processo de integração mais justo. O objetivo seria o de construir uma efetiva integração que atenda às demandas sociais das diferentes populações dos países membros, levando-se em conta as suas diferentes capacidades econômicas para contribuir para o investimento conjunto de uma política para a assistência social comum.

Neste sentido, ver-se-á no tópico subsequente que a criação de um Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) permite uma abordagem importante para o tratamento destas assimetrias na agenda interna do Mercosul, utilizando a pactuação de seus Estados partes, com base no critério da compensação.

Evidentemente, somente o desenvolvimento social e a redistribuição de renda são capazes de impulsionar a integração de uma forma mais profunda. Interessa a poucos uma integração somente em termos comerciais ou econômicos e, sim, uma que reduza a pobreza, o desemprego, dentre outros. Por esse motivo defende-se aqui que as políticas sociais devam ser consideradas uma parte fundamental da pauta das negociações intrabloco.

2.3 - O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM): investimento conjunto e implementação de ações sociais nos países do Mercosul

O aprofundamento do processo de integração e o tratamento das assimetrias ocupam na agenda interna do Mercosul uma posição relevante e transversal. Por isso, os Estados partes reafirmaram o caráter prioritário do tratamento das assimetrias no âmbito desse bloco regional e, entre os anos de 2003 e 2004, os países-membros do Mercosul estabeleceram uma série de medidas destinadas a favorecer as economias de menor tamanho econômico relativo. Um das medidas mais importantes nessa direção foi a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), por meio da aprovação da Decisão CMC N° 45/04 em 2004, o qual entrou em funcionamento efetivo em 2007.

O FOCEM tem como objetivo principal promover o aumento da competitividade das economias menores e das regiões de menor desenvolvimento, estimular a coesão social,

reforçar a integração física por intermédio de obras de infraestrutura e fortalecer a estrutura institucional. (Decisão CMC n. 45/04 de 2004)

Este fundo é constituído por contribuições anuais não reembolsáveis dos quatro estados-partes, no total de US\$ 100 milhões, para os quais o Brasil contribui com 70%, a Argentina, com 27% e o Uruguay e o Paraguay, com 2% e 1% respectivamente, conforme gráfico a seguir.

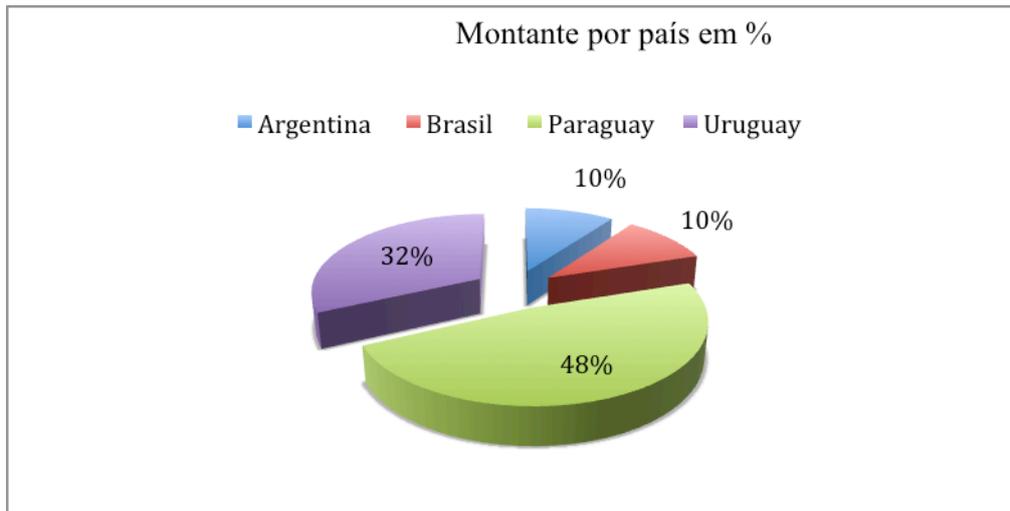
Gráfico 2 – Contribuição dos países do Mercosul no FOCEM (US\$ 100 milhões/ano)



Fonte: FOCEM, disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/>.

As duas economias menores do Mercosul são as principais beneficiárias dos projetos aprovados pelo FOCEM. Conforme a Decisão no 18/05 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, o Paraguay é o destinatário de 48% dos recursos, e o Uruguay tem direito a 32% do total, enquanto os 20% restantes são alocados a projetos apresentados por Brasil e Argentina. Porém, os países beneficiados com recursos do Focem devem arcar com uma contrapartida nacional de 15% do valor da execução do projeto.

Gráfico 3 - Montante máximo por País-Membro a receber do FOCEM (US\$ 100 milhões/ano)



Fonte: FOCEM, disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/>.

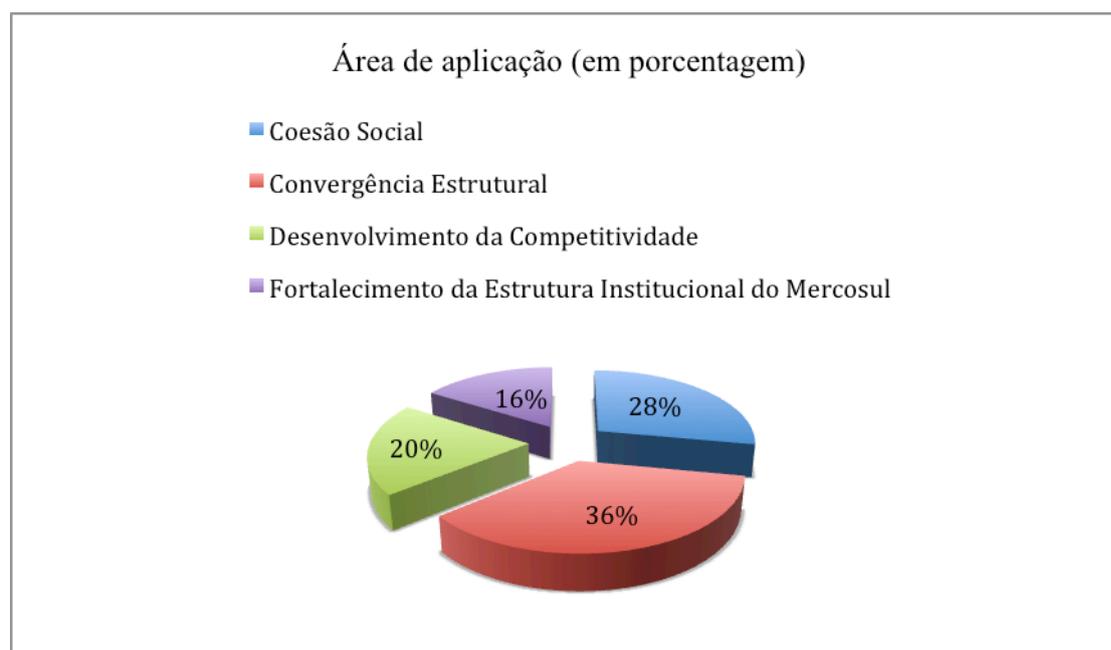
Em relação à distribuição do montante máximo por país a receber do FOCEM, verifica-se que esse é um direcionamento que vem sendo respeitado nos acordos entre os países, pois, em 2010, 11 novos projetos em análise, ainda não haviam sido aprovados. Destes, para pelo menos dois, a justificativa era o fato de conterem valores totais acima dos US\$ 100 milhões: 1) um do Uruguai por US\$ 106 milhões para uma interconexão elétrica Brasil-Uruguai a partir da fronteira; e 2) um projeto binacional Brasil-Paraguai para a construção de uma linha de transmissão Itaipu-Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a ampliação da Subestação da Margem Direita (SEMD) de Itaipu, por um valor total de US\$ 555 milhões. Considerada a distribuição das verbas entre os países, estes dois últimos projetos excedem os valores previstos, por um lado, para o Uruguai e, por outro, para o Brasil e Paraguai juntos, mesmo quando descontada a contrapartida nacional de 15%.

Contudo, no caso específico do Uruguai, ainda assim parecia não ser compreensível a não aprovação, porque esse país optou por concentrar os recursos equivalentes ao projeto à acumulação de três anos dos fundos a que tinha direito na aplicação única da construção da linha de transmissão pleiteada. Segundo Macadar (2010), uma possível explicação para essa não aprovação seria um denominado “conflito de papeleiras” – o qual remonta à disputa pela atração de um investimento direto estrangeiro para a instalação de uma fábrica de celulose no Uruguai, mas às margens de um rio no país. Os ecologistas argentinos teriam, então, bloqueado a ponte internacional que liga os dois países, acusando a indústria de poluidora.

Macadar (2010) explicou ainda que o governo argentino vetou a liberação de repasses do FOCEM ao Uruguai, presumivelmente em função desse “conflito das papeleiras”. E apenas depois da posse do novo presidente uruguaio (José Mujica), a presidenta Argentina (Cristina Fernández de Kirchner) retirou os obstáculos ao Uruguai no FOCEM. Concorde-se aqui com o referido autor que esse exemplo serve para ilustrar o quanto o Mercosul ainda depende de decisões políticas dos principais mandatários. Todavia, o tratamento das assimetrias no Mercosul não é uma questão trivial. Isso porque, além das grandes diferenças em termos de população e de território, há também uma disparidade entre tamanho e riqueza.

Levando-se em conta os objetivos do FOCEM estabelecidos na Decisão CMC Nº 18/05, foram previstos os seguintes programas: 1) Programa de Convergência Estrutural; 2) Programa de Desenvolvimento da Competitividade; 3) Programa de Coesão Social; e 4) Programa Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração, vide gráfico abaixo que demonstra o montante aplicado por área.

Gráfico 4 - Áreas de aplicação dos recursos do FOCEM (2007-2008)



Fonte: FOCEM, disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/>.

Ademais, é importante lembrar que a vigência prevista do FOCEM é de 10 anos a partir de 2007; portanto, estima-se que o montante global de recursos envolvidos nesse período deverá atingir em torno de US\$ 1 bilhão. Até o presente (Brasil, 2010a), foram aprovados 25 projetos, 18 em 2007, cinco em 2008 e dois em 2009; e destes 14 foram

apresentados pelo Paraguay, 6 pelo Uruguay, 1 pelo Brasil, 3 pela Secretaria do Mercosul e 1 projeto pluriestatal (Programa Mercosul Livre de Febre Aftosa - PAMA).

Dentre as áreas contempladas pelos referidos projetos, tem-se: habitação, educação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica, questões sanitárias e aspectos institucionais do Mercosul, dentre outros, por um valor total de US\$ 197 milhões. De acordo com a *website* oficial do FOCEM na *internet*, nenhum desses projetos foi concluído.⁸²

Vale ressaltar que o FOCEM foi criado no âmbito das possibilidades de avanço na agenda social no Mercosul e que ele aponta possibilidades em relação a um investimento conjunto de ações nos países ou nas regiões de fronteira. E aqui defende-se não apenas a consolidação e ampliação dos recursos destinados ao FOCEM, como ferramenta essencial de apoio às econômicas menores e à alocação de recursos, com vistas à superação das assimetrias regionais, mas também como uma forma de proteção social ao estrangeiros que transitam no âmbito do Mercosul. Em outras palavras, seria uma proposta de proteção social universalizada - conforme aponta Costa (2008), que se proporia a discutir a ideia de um universalismo básico⁸³ como patamar mínimo de proteção que cada Estado nacional deve buscar manter para seus cidadãos -, que não estaria associada à lógica de uma proteção social vinculada ao *status* de cidadão, para proteger, por exemplo, o estrangeiro, que não se ampara nessa lógica.

Esta dimensão social, apesar de presente, ainda precisa ser consideravelmente aprofundada, por meio da constituição de leis, acordos, tratados e/ou mesmo da criação de mais instituições ou consolidação das existentes no Mercosul, com vistas a atender a dimensão social.

E, como foi demonstrado no primeiro capítulo, a mundialização do capital impõe-se aos países e constitui a condição para fomentar o interesse pela constituição de blocos regionais. O mesmo se deu com o Mercosul, que, em essência, é um acordo que privilegia muito mais a dimensão econômica que a social. E, embora hoje ele tente caminhar nas possibilidades formais de inscrição de ações sociais comuns entre os países, essas ainda caminham lentamente e ainda não é possível um avanço claro e cristalizado sobre a perspectiva de construção de uma PAS supranacional. Evidentemente (e, no caso específico da PAS), parte desses obstáculos se dá pelas próprias disparidades existentes no âmbito

⁸² Para um maior detalhamento desses projetos e suas aplicações de 2007 para 2011, consultar anexo 2, desta tese. Como os projetos não estão diretamente relacionados à PAS, não foi feita uma análise exaustiva desses dados. Contudo, estas análises podem ser obtidas na *website* do FOCEM, disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/>>, acesso em 07 de junho de 2011.

⁸³ Para entendimento do universalismo básico, consultar as análises de Paul Singer (2003).

interno dos países membros em relação à concepção, desenvolvimento e alcance da PAS em cada país.

Por isso, como avaliar as possibilidades de um diálogo de construção de uma PAS comum, desconhecendo *a priori* esses processos? Logo, verificar-se-á no capítulo seguinte a oscilação dessa cobertura das PAS em cada país, ressaltando as diferenças de: concepção, implementação legal e institucional, e gestão dos programas e projetos.

CAPÍTULO III

A Política de Assistência Social nos países do
Mercosul e as iniciativas de assistência existentes
no âmbito supranacional

“Yo creo que no es posible entender las actuales políticas sociales sin comprender lo que fue la crisis del neo-liberalismo, introducido por Carlos Menen. En enero de 2002 Argentina mostró su punto de flexión [...]Yo decía que no es posible comprender las políticas sociales actuales sin antes entender la crisis que se desarrolla, y en buena medida surge a partir de la crisis del modelo liberal que generó - inicialmente en forma progresiva y sucesivamente y hacia su crisis en forma aluvional - millones de desocupados. (Gestor, Argentina, 2008)

A Política de Assistência Social nos países do Mercosul e as iniciativas de assistência existentes no âmbito supranacional

A Política de Assistência Social vem se apresentando como uma política estratégica e que enfrenta um enorme desafio dentre as políticas sociais, haja vista os impactos do desemprego estrutural e conseqüentemente do aumento das pessoas em situação de pobreza e na condição de desigualdade nos países da América Latina.

No sistema capitalista, a estrutura de poder mundial consegue impor um modelo de crescimento econômico concentrador e excludente; e se funda num padrão de acumulação que exclui sistematicamente a maioria da população dos Estados-nacionais.

Na América Latina, pode-se visualizar em cada país um mosaico de respostas (focalizadas, fragmentadas e descontínuas) no enfrentamento da questão social. Em meio a isso, atravessa-se, em termos de governabilidade, um momento difícil, devido ao desmoronamento dos partidos políticos tradicionais, a corrupção, dentre outros problemas, mas também contrabalançado pelo surgimento de movimentos sociais atuantes.

Por isso, a importância de se compreender o processo dinâmico de formulação e implementação dessa política pública - em que tanto o Estado quanto a sociedade exercem papéis ativos - no âmbito de cada um dos Estados partes desse bloco regional, bem como as iniciativas de assistência existentes no Espaço Supranacional do Mercosul.

3.1 - Aspectos teóricos e conceituais da Política de Assistência Social

Para efeitos metodológicos, é preciso esclarecer sob quais referências teóricas e conceituais se está considerando a PAS nos países do Mercosul e também as possibilidades de uma possível PAS supranacional a ser construída.

Nestes termos, a PAS não foi observada aqui a partir de uma perspectiva meramente descritiva, cujas abordagens reportam a práticas conservadoras que tratam situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente ou na esfera da “benemerência” e da “filantropia”. Tal enfoque restringe a análise e a intervenção da

assistência social às abordagens que tratam as demandas pela assistência social como problemas e/ou como responsabilidades de indivíduos e/ou grupos.

Ao contrário, privilegia-se, na realidade, uma perspectiva de compreensão da PAS em sintonia com a consolidação do Estado democrático de direito e a necessidade de situá-la como uma das políticas de todo um sistema universal de proteção social ou da Seguridade Social⁸⁴. Isso porque as situações sociais vividas pelos sujeitos que demandam a política de assistência social tem como raiz a “*desigualdade de classe e suas determinações*” e se expressam ou pela ausência, ou pela precariedade do conjunto dos direitos (saúde, transporte, emprego etc.) (CFESS, 2009: 5).

Ademais, embora se tente demarcar, neste trabalho, o que se entende sobre a PAS em cada país e no conjunto dos países, é importante destacar que se transitará também em diferentes estágios de referência dessa política. Essas diferenças, por sua vez, apontam para várias direções de entendimento e para muitos elementos de explicação que já foram discutidos (ou que vêm sendo indicados) por diversos autores (SPOSATI,1985; FALEIROS,1989; ALAYON,1989; PEREIRA, 1996; e BOSCHETTI, 2003)⁸⁵.

Não se deve perder de vista também que, em nossas sociedades, onde a ordem social tem como base o primado do trabalho, os atributos e as funções destinadas à assistência social em sua conformação de direito social, apresentam-se, conforme aponta Boschetti (2003), como uma antiga tensão. Segundo a referida autora, a PAS, em contraposição aos outros direitos, apresenta a particularidade de ser qualificada como “*assistência aos desamparados*” (BOSCHETTI, 2003: 45)⁸⁶.

⁸⁴ O Sistema de Seguridade Social instituído legalmente no Brasil pela Constituição Federal de 1988 engloba um conjunto de políticas formado pela previdência, assistência e saúde e devendo assim ser implementado e analisado na sua totalidade. O que se verifica nas produções teórico-acadêmicas sobre o tema é que ora ela é restrita a sua dimensão previdenciária ora se considera cada uma das políticas que a compõem de forma isolada e autonomamente. Ressalta, contudo, que essa não é uma tendência exclusiva do Brasil. Em outros países da América Latina, a Seguridade Social é, igualmente, confundida e entendida restritivamente com a previdência social (encontrou-se esta situação nas entrevistas com os gestores da PAS, especialmente no Paraguai).

⁸⁵ As referências teóricas e conceituais pressupõem ainda a definição de estratégias e de procedimentos no exercício do trabalho dos profissionais que intervêm nessa política (especialmente os assistentes sociais), de forma a responder dinamicamente para o enfrentamento da desigualdade social naqueles países. Isso será tratado no capítulo IV desta tese.

⁸⁶ O Artigo 203 da Constituição Federal, ao se referir especificamente a este novo direito social, define a quem ele se destina e (re) produz uma distinção que será decisiva para a concretização deste direito: “A assistência social sera prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e, tem por objetivos: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao Mercado de trabalho; IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Boschetti (2003) destaca ainda que, embora a assistência social seja um direito legalmente garantido, há um questionamento sobre ela ser um direito de quem e para quem, pois, ao ressaltar que a assistência social é um direito de todos os “desamparados”, há uma distinção na aplicação desse direito, relacionando ou condicionando sua aplicação àqueles que são ou não capazes de trabalhar. Basta observar que a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda de assistência destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar, quais sejam: maternidade, infância, adolescência, velhice e deficiência. E àqueles que não se inserem nestas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração no mercado de trabalho. Por isso, sustenta Boschetti (2003: 46):

[...] o reconhecimento legal da assistência social como direito retoma e mantém uma distinção entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes que estrutura secularmente a organização social.

A tensão entre o (não) trabalho e a assistência social está de tal forma imbricada, quando se discute esse direito social que a maioria das perspectivas e/ou iniciativas de sustentação dos indivíduos por meio de políticas assistenciais - aquelas de transferência de renda (em geral, denominadas programas de renda mínima) ou ações de outra natureza - é profundamente permeada por tensos e conflituosos debates teóricos. E, como não poderia ser diferente, as polêmicas que atravessam essa discussão são orientadas por perspectivas políticas e ideológicas antagônicas (BOSCHETTI, 2003).

Este debate da não resolvida tensão entre o (não) trabalho e a assistência social é antigo e bastante importante em momentos de reestruturação produtiva, com redução de empregos estáveis e permanentes, especialmente nos países da América Latina. Além disso, o aprofundamento dessa discussão mostra-nos que ela não é recente e seus componentes não constituem novidade. Basta analisar a obra de Castel (1998), *Metamorfoses da questão social*, para constatar que o percursos das primeiras medidas de proteção social, públicas e privadas, no âmbito do que ele denomina de *socioassistencial* diferem nas populações que dependem de intervenções sociais. Isto acontece, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de maneira completamente distinta em função de tal critério. As populações pobres que não podem trabalhar, devido a algum tipo de incapacidade em função da idade (crianças e idosos), de uma deficiência física ou psíquica, de uma enfermidade, ou até de alguma situação familiar ou social mais vulnerável, são isentas da obrigatoriedade do trabalho, enquanto os pobres em condições de trabalhar (adolescentes, homens e mulheres adultos não acometidos por nenhuma das situações descritas acima) historicamente foram repelidos pelas ações assistenciais (CASTEL, 1998: 41).

Por esses motivos, o trabalho e assistência social, mesmo hoje, sendo reconhecidos como direitos sociais, segundo o que explica Boschetti (2003: 47), vivem uma contraditória relação de tensão e atração:

Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração, porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito.

Assim, em sociedades onde o trabalho (embora seja um direito) não é assegurado para todos e a assistência social, por sua vez, ainda é limitada e restrita, essa tensão entre o (não) trabalho e a assistência social provoca enormes iniquidades sociais.

Quanto aos marcos conceituais que orientaram a análise da PAS em cada um dos países do Mercosul, eles se pautaram nos argumentos de Boschetti (2003), que elege alguns requisitos tidos como indispensáveis à compreensão da assistência social: (1) que ela seja entendida como um direito social assegurado pela intervenção estatal; e (2) que ela esteja inserida na lógica de um sistema de proteção social ou de Seguridade Social⁸⁷.

O primeiro requisito aproxima-se da tentativa de desvendar as principais marcas do cenário sociopolítico que definem o quadro de acontecimentos contingentes, em relação às normas e à organização da PAS em cada um dos países pesquisados. Evidentemente essa consideração adquire profunda importância na análise da definição e da avaliação da assistência social como objeto de estudo, pois, para isso, é necessário entendê-la, segundo Boschetti (2003), como um direito social e como uma política que deve ser assegurada pela intervenção estatal.

Ademais, esse requisito coloca a PAS em um patamar de dever político e requisito de cidadania, diferentemente da ideia moral que muitas vezes vem associada à sua origem com uma concepção conservadora e/ou moralizante (à benemerência, à filantropia e/ou à caridade).

A questão da definição (e, por decorrência, da avaliação) do que é a assistência social, de qual deve ser o seu campo de ação e quais são as suas finalidades surge quando se assume política e legalmente a assistência social como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral (BOSCHETTI, 2003: 41).

É importante ressaltar que a simbiose entre um determinado tipo de política social (PAS) e um determinado tipo de Estado (associado a um modelo de economia: capitalista ou

⁸⁷ No entanto, compreende-se que a nossa escolha teórica e conceitual é arbitrária. E, embora tenha a vantagem de permitir uma uniformidade de análise em relação ao tema da PAS nos países do Mercosul, essa escolha por um modelo único tende a desconsiderar e/ou uniformizar percepções históricas e culturais sobre o tema da assistência social próprias dos países do bloco.

socialista) permite estabelecer conclusões sobre o contexto histórico-político em que as mesmas tiveram origem e que demarcam o seu *status* jurídico e institucional. Todavia, o entendimento dos processos de legalização e institucionalização da PAS nos países do Mercosul não será aqui restrito à ordem jurídico-positivista para não configurar um enfoque puramente legalista.

Em outras palavras, o enfoque defendido não se restringe ao estudo dos textos ou da jurisprudência, mas também compreende os registros que permitem examinar os processos de institucionalização da PAS e de suas alterações (análise das suas Constituições, dos processos de institucionalização da assistência social; da relação desta com a extensão dos seus seguros sociais e dos seus processos recentes de descentralização político-administrativa etc.).

Esse eixo analítico requer ainda que essa compreensão da PAS não esteja centrada exclusivamente no suporte ideológico-produtivo de cada Estado (estabelecendo um viés de enfoque partidário puro e simples). Nesses termos, a PAS, enquanto uma experiência histórico-social, abrange um conjunto de acontecimentos datados e localizados, e as formas institucionalizadas são decorrentes de uma articulação do Estado com a sociedade.

Por isso, serão relacionados também os problemas da mundialização do capital, delineados por Chesnais (1998), com as consequências impostas pela reestruturação produtiva - novas tecnologias, nova organização e novas relações de trabalho – (POCHMANN, 1999), mais as diferenças de acesso aos serviços sociais (entre os quais a assistência social), e os diferentes percursos históricos e culturais de cada um dos quatro países. Esses percursos propiciam um quadro diversificado de análise que remete às transformações de ordem político-estruturais e que se agudizam com as imposições descritas nesse modelo econômico produtivo.

Quanto ao segundo requisito, este se refere ao fato de que a PAS não pode ser entendida como uma política independente e exclusiva da proteção social. Deve, em verdade, articular seus serviços e seus benefícios com os direitos assegurados pelas demais políticas e/ou (nos casos dos países em que assim existir), no âmbito da Seguridade Social, formando um amplo sistema de proteção social. Por isso, não se deve atribuir somente à Assistência Social a intenção e a difícil tarefa de responder a todas as privações decorrentes da pobreza. Deve-se atribuir ao conjunto das políticas públicas articuladas entre si, e em conjunto com o suporte de uma ampla redistribuição de renda e geração de empregos (desenvolvida por um

alto investimento em uma política econômica) a tarefa de enfrentamento da questão social⁸⁸ (BOSCHETTI, 2005).

Boschetti (2005) analisa ainda que, se essa articulação não for estabelecida, corre-se dois riscos: 1) superdimensionar e atribuir à Assistência Social funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas; 2) restringir o conceito de proteção social aos serviços socioassistenciais, confundindo-o com o conceito de Assistência Social, o que diminui a sua potencialidade de se constituir em um amplo conjunto de direitos sociais.

Pelos motivos descritos acima, a análise da assistência social será considerada aqui como originando-se no processo de mediação entre o Estado e a sociedade, e a partir do reconhecimento da PAS como uma das políticas integrantes do Sistema de Seguridade Social, ou pelo menos pressupondo-a como uma das políticas sociais que cada país deveria destinar aos seus habitantes sob a lógica do direito. Entretanto, um dos principais desafios ainda existentes para entender a PAS nesse contexto é a heterogeneidade e o alcance do termo assistência social, e a sua distância analítica entre os conteúdos produzidos pela gestão institucional⁸⁹ e pela esfera acadêmica⁹⁰.

⁸⁸ Nessa perspectiva, são as diferentes formas de organização do trabalho e da assistência social que conformam os sistemas de proteção social e sua capacidade de responder à questão social, em suas expressões contemporâneas. Esse debate, principalmente em momentos de reestruturação produtiva com redução de empregos estáveis e permanentes, tanto nos países europeus como na América Latina (CASTEL, 1998; POCHMANN, 1999), gera uma conseqüente proliferação de iniciativas de políticas de transferência de renda (SPOSATI, 1997; BOSCHETTI, 2003). Essa tensão entre (não) trabalho e a assistência social é, em verdade, bem antiga, vide as “metamorfoses da questão social” de Castel (1998).

⁸⁹ Os conteúdos produzidos pela gestão institucional referem-se - tal como explicado na metodologia (ver Introdução) - aos dados que estão contidos em documentos de diversos tipos, mas de ordem institucional: Constituições, textos fundadores, relatórios de gestão, registros, protocolos e/ou informes.

⁹⁰ Por conteúdos produzidos pela esfera acadêmica, entende-se a produção bibliográfica existente no âmbito das instituições de pesquisa e das universidades no país, cujos autores contam com experiência e/ou protagonismo na área de assistência social. Um obstáculo enfrentado para a coleta dessas referências foi a variação da quantidade de dados disponíveis de país para país. O Brasil contou com um número significativo de contribuições da academia. No caso da Argentina, as análises provenientes da esfera acadêmica apareceram em um número mais restrito. Por isso, concorda-se aqui com Carro (2010: 24), que diz: “[...] não existe uma tradição de estudos sistematizados da assistência social como um direito” nesse país. No caso do Paraguai e do Uruguai, os dados sobre a assistência social na esfera acadêmica foram encontrados no âmbito de estudos financiados por organismos internacionais (OIT, CEPAL, agências de financiamento da Alemanha, dentre outros). Neste último caso, a dificuldade de sistematizar os dados deu-se porque as análises foram feitas sob a lógica de avaliações que interessavam aos órgãos financiadores (sobre os programas e/ou o monitoramento de determinados serviços e projetos com cortes de análise bem específicos) ou que se situavam numa perspectiva de proteção social muito abrangente, sem mencionar as especificidades da PAS propriamente. Ademais, o marco temporal desses estudos no geral eram muito recentes, datando da década de 1990 para os dias atuais.

3.2 – A Política de Assistência Social na Argentina⁹¹

Sobre as primeiras formas de intervenção orgânica dos assuntos socioassistenciais pelo Estado Argentino, pode-se falar na Sociedade de Beneficência⁹², criada em 2 de janeiro de 1823. Essa instituição é um marco para a representação do que seja a tentativa de se deslocar dos padrões básicos da caridade cristã (da qual herdou algumas formas e ritos).

Essa Sociedade de Beneficência, segundo Emílio Tenti (1989) e Estela Grassi (1989), teve a expansão de seus serviços e ações ampliados, seguindo o ritmo de desenvolvimento da própria institucionalização do aparelho do Estado argentino. Suas atividades podem ser descritas nas ações de cuidados a idosos, crianças órfãs, apoio a mães desamparadas e outras pessoas em geral que viviam em situação de pobreza.

Durante esse período, Carro (2008)⁹³ explica que conceitualmente se referia ao usuário dos serviços como “pobre envergonhado” e “indecoroso”. Estas eram as denominações dadas àqueles que padeceram de um descenso social e que eram considerados como os “merecedores” da ajuda social promovida por essa instituição.

Segundo essa concepção, a razão para a posição econômica dos pobres era consequência de alguma debilidade moral y “*la estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplificadora (los premios a la virtud) o bien por la internación-segregación física de los necesitados*” (PRESIDENCIA DE LA NACION, 2007: 78-79).

Depois deste marco, e analisando um período mais abrangente referente à segunda metade do século XIX, Carro (2008) sinaliza que foram estabelecidas as bases para a construção de instituições políticas, com objetivos próprios de uma visão de Estado associada à visão do Estado-Nação. Todavia, a referida autora expõe que sua concepção era ainda

⁹¹ A escolha das informações apresentadas sobre a PAS na Argentina foi feita a partir das produções escritas de autores com experiência e protagonismo na área da assistência social e da proteção social na Argentina, dentre os quais destacam-se: Emílio Tenti (1989), Alayón (1989), Grassi (1989) Carro (2008). Além disso, na descrição do caso Argentino, foi necessário estender a análise da explicação de alguns fatos históricos que implicaram na crise de 2001/2002, uma vez que o país na fase atual busca estratégias políticas para promover a recuperação econômica e política herdada desse período.

⁹² Segundo Alayon (1980), no momento da instituição da beneficência, a concepção de pobreza era explicada com base em dois argumentos: 1) o azar (doença, morte ou acidente); 2) ou falta de moral e ausência de virtude. Nesta tese, a ação da beneficência é tomada, como uma iniciativa do poder público sob um tom moralizador e não se constituiu em respostas a uma demanda ou exigência, na qual se impõe uma visão da sociedade organizada em estratos com deveres e obrigações.

⁹³ Faz-se a referência completa à tese de Silvina María Carro, intitulada “*A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França e Argentina*” – defendida em 2008, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pois esta tese foi um dos poucos materiais encontrados que tratavam diretamente da análise do caso Argentino, numa perspectiva de comparação com os outros dois países (mas que para essa tese interessou o Brasil).

conservadora, sob o ponto de vista dos problemas sociais e das suas formas de intervenção, uma vez que se priorizava um modelo de atendimento sob a perspectiva moral, ao invés de se assegurar a concepção de direito.

Depois, nas três primeiras décadas do século XX, Carro (2008) relata que as três grandes áreas de ação social processadas foram: 1) a saúde e a higiene pública; 2) a delinquência; e 3) o desamparo. Dentre os fatos marcantes que contribuíram para a construção do aparato assistencial estatal nesse período, tem-se no ano de 1933⁹⁴, em que foi fundado, para atender às necessidades femininas, o Patronato de Reclusas e Liberadas⁹⁵. Ainda neste ano de 1933 foi realizada a Conferência Nacional de Assistência Social convocada pelo governo nacional.⁹⁶ Neste ano, a política assistencial substituiu as considerações religiosas e humanitárias que direcionavam e legitimavam a ação social do Estado por uma racionalização da ação estatal por meio de um discurso que propunha uma ação centralizada do Estado (para isso, incorpora-se o saber científico sobre o problema social e há fortes embates entre o higienismo e a linha jurídica).

Sobre esse novo direcionamento da ação social do Estado, Emilio Tenti (1989) explica que houve uma mudança de perspectiva em relação à responsabilidade que caberia ao Estado na assistência social. Este passou a ser entendido como o administrador racional dos recursos públicos, com vistas ao desenvolvimento e ao progresso da sociedade. Contudo, esse Estado ainda era entendido como o que provê, mas não como aquele que garante o direito dos que necessitavam.

É importante assinalar também que na década de 1940, notadamente durante os governos do General Perón, formularam-se as propostas de extensão do seguro social e dos direitos sociais. Aldo Isuani (2004) assinala que a política social argentina baseou-se nos princípios de discricionariedade e de contribuição. Ademais, essa década foi marcada pela hierarquização das instâncias administrativas, encarregadas da gestão da saúde e da assistência social. O Registro Nacional de Assistência Social foi criado e tinha por função

⁹⁴ A título de curiosidade, Alayon (1980) explica que, sob a égide desse ano de 1930, foi inaugurada a Escola de Serviço Social, e orientada pelo médico higienista Germinal Rodrigues, que publicou em um jornal *La Nación* um anexo denominado “A Ciência do Serviço Social”, o qual se refere ao papel da assistência pública, no ano de 1927.

⁹⁵ Para entender a presença de mulheres para o exercício da beneficência na Argentina, consultar GRASSI, Estela. *La mujer y la profesión de asistente social*, 1989.

⁹⁶ Sobre essa Conferência Nacional de Assistência Social, ver: Krmpotic, Claudia. *La conferencia nacional de asistencia social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal*, 2002. Essa Conferência exprimiou dois eixos de debate: 1) o eixo jurídico e administrativo, que assinalava as bases do melhor aproveitamento dos recursos públicos e privados; e 2) o eixo técnico-científico, que promovia a difusão de saberes e técnicas que contribuiriam para tornar as práticas assistenciais voltadas a uma administração eficiente e científica da população.

registrar as entidades de assistência social, nacionais ou privadas e centralizar as investigações e informações sobre a matéria.

Carro (2008) explica que outra mudança radical de perspectiva ocorre durante o ano de 1944. Tudo o que se relacionava à beneficência, aos lares e à assistência social dependeria da Secretaria de Trabalho e Previdência, sob um novo organismo: a Direção-Geral de Assistência Social. Essa envolvia o Registro Nacional de Assistência Social, a Comissão Nacional de Ajuda Escolar e o Patronato Nacional de Cegos.

Pouco anos depois, em 1948, foi criada a Fundação de Ajuda Social María Eva Duarte de Perón, que passou a coexistir com a Direção Nacional de Assistência Social a partir dessa data. Destaca-se que a primeira desenvolveu suas ações em termos da ação social estatal, durante o governo do general Perón e intervindo em áreas inéditas da ação médico-social (trem sanitário, hospitais modernos para a época). A segunda incorporou as numerosas atividades e instituições ligadas à tradicional Sociedade de Beneficência, coexistindo, portanto, com aquela forma de conceber a assistência social (CARRO, 2008).

Acerca dos aspectos relativos ao marco jurídico, e nas particularidades do caso argentino, toma-se como referência as Constituições de 1949 e de 1994. A Constituição de 1949 estabeleceu e previu modificações no ordenamento jurídico da Argentina até o ano de 1955. Essa Constituição promulgada durante o primeiro governo do general Perón, introduziu novos direitos que se somaram aos da Carta Magna de 1853 e às modificações de 1860. Entre as referidas modificações, destaca-se as sociais relacionadas aos direitos do trabalhador, da família, da velhice, da educação e da cultura⁹⁷. Para além do aspectos social, tem-se as referências à função social da propriedade, à intervenção do Estado na economia, à propriedade estatal sobre as fontes de energia e aos serviços públicos (CARRO, 2008).

Quanto à Constituição de 1994, ela está subdividida em duas partes: direitos e garantias individuais e organização política da Nação. Quanto aos direitos sociais introduzidos, aparecem inclusos no preâmbulo, que enfatiza a noção de justiça, e na declaração de direitos e garantias do artigo 14 bis, que é o produto da Reforma Constitucional de 1957.⁹⁸ Ver descrição do referido artigo no quadro 2 a seguir:

⁹⁷ Sobre os títulos que tratam dos direitos do trabalhador, da educação e da cultura, ver capítulo III. Título I. Do trabalhador; II. Da Família, III. Da Velhice. Disponível in: <www.saij.jus.gov.ar>, acesso em 11 de abril de 2011.

⁹⁸ A Constituição de 1949 foi derogada pela chamada Revolução Libertadora, no ano de 1956. E a Convenção Constituinte promoveu outra reforma constitucional, que se conhece como Reforma de 1957, em que se tornava sem efeito a Carta Magna de 1949 e se retomava a Constituição de 1853, cujo projeto social se dava pela garantia de direitos civis e políticos.

Quadro 2 – Presença do tema da Assistência Social na Constituição da Argentina

País	Artigo sobre o tema de assistência social
Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994	Art. 14 bis. O trabalho, em suas diversas formas, terá a proteção das leis, que assegurarão, ao trabalhador: condições dignas e equitativas de labor, jornada limitada; descanso e férias pagas; retribuição justa; salário mínimo vital e móvel; igual remuneração por igual tarefa; participação nos ganhos das empresas, com controle da produção e colaboração na direção; proteção contra a demissão arbitrária; estabilidade do empregado público; organização sindical livre e democrática, reconhecida pela simples inscrição num registro especial. O Estado outorgará os benefícios da seguridade social, que terá caráter integral e irrenunciável. Em especial, a lei estabelecerá: o seguro social obrigatório, que estará a cargo de entidades nacionais ou provinciais, com autonomia financeira e econômica, administrativa pelos interessados com a participação do Estado, sem que possa existir superposição de aportes; aposentadoria e rendas de móveis; a <i>proteção integral da família</i> ; a <i>defesa do bem da família</i> ; a <i>compensação econômica familiar</i> e o <i>acesso a uma moradia digna</i> .

Elaboração Própria. Fonte: Constituição Federal do Argentina, 1994. Tradução feita pela autora.

Segundo Carro (2008), ao se fazer uma revisão dos elementos que compõem o lugar da assistência social, após observação da perspectiva constitucional e dos direitos na Argentina, pode-se dizer que esta não é contemplada como tal. Nem mesmo na Constituição de 1949, que se destacou pelo seu papel na incorporação do direito do trabalho, direitos dos idosos e direitos da família, entre outros direitos sociais, não houve uma menção direta aos direitos da assistência. Já quanto à Constituição de 1994, vigente atualmente no país, ao se ponderar o conteúdo do texto constitucional, mesmo das constituições provinciais, observa-se no máximo a proteção a segmentos específicos (trabalhadores, pessoas com deficiência, idosos, família), mas nenhum destaque direto ou menção aos direitos da assistência social, enquanto uma política pública que deve ser assegurada pelo Estado.

No que se refere à institucionalização da assistência social na Argentina, podem-se destacar duas feições importantes: a primeira, relativa às mudanças na formação dos *profissionais da assistência social*, no ano de 1959, como decorrência da criação do *Instituto de Serviço Social*⁹⁹, dependente do Ministério de Assistência Social e Saúde da Nação, durante a presidência do Doutor Arturo Frondizi. E a segunda, no ano de 1966, com a criação do Ministério de Bem-Estar Social e a instalação da Secretaria de Promoção e Assistência à Comunidade (CARRO, 2008).

Carro (2008) explica que existe consenso em reconhecer que entre 1943 e 1950 foram formuladas as bases do que seria o Estado de Bem-Estar argentino. Do mesmo modo, considera-se que o modelo se alongou até 1976, ano que marca o início do último governo do

regime militar e que correspondeu a um dos períodos não democráticos mais extensos da história argentina.

Segundo Romero (2006), as tentativas de combater a crise econômica (herdada do período militar), empreendidas pelo governo do presidente Raúl Alfonsín (1983 – 1989), fracassaram, em boa medida, devido à recusa das forças políticas e dos grupos empresariais (e da população em geral) em aceitar as rígidas medidas de ajuste fiscal, eliminação de subsídios e redução de gastos sociais, preconizadas pelas agências de financiamento internacionais e pelos economistas em geral¹⁰⁰.

Por seu turno, o referido autor explica que o próprio governo Alfonsín tinha desafios mais prementes do que a execução de um ajuste econômico impopular. Tratava-se, neste momento, da reconstrução de um sistema democrático delicado, porque ainda sob a ameaça de levantes militares.

De fato, foi no campo institucional que o governo Alfonsín foi mais bem sucedido, pois, em julho de 1989, Raúl Alfonsín entregou o cargo ao candidato eleito Carlos Saúl Menem. Tratava-se da primeira sucessão constitucional desde 1928. Tudo confirmava a consolidação do regime democrático e republicano restabelecido em 1983.

Essa conquista, no entanto, foi obscurecida por uma crise de grandes proporções. A hiperinflação, iniciada em abril, prolongou-se até agosto. Em julho, a inflação foi de 200% e em dezembro ainda se mantinha em 40%. Enquanto todo mundo trocava seus *austrais* por dólares, grupos de pessoas desesperadas atacavam lojas e supermercados, e a repressão deixou vários mortos (ROMERO, 2006).

Neste contexto, a novidade não era a crise, mas a questão social imbricada pela violência. Para enfrentá-la, Romero (2006) explica que havia uma receita genérica (conhecida como Consenso de Washington¹⁰¹) - imposta pelas agências do Governo norte-americano e pelas grandes instituições internacionais de crédito (FMI e BM) -, que, ao longo da década de 1980, tinha se instalado no senso comum de economistas e governantes de todo o mundo: 1) facilitar a abertura das economias nacionais para possibilitar sua inserção adequada no mundo

¹⁰⁰ Parte das notas que serão desenvolvidas nos parágrafos seguintes tem a função de entender a crise de 2001-2002 na Argentina. Tanto os gestores entrevistados quanto os relatórios analíticos do seu atual órgão de gestão da Política de Assistência Social no país mencionaram exaustivamente a necessidade de situar a referida crise e seus efeitos. Conforme um trecho da fala de um dos gestores entrevistados: “Yo creo que no es posible entender las actuales políticas sociales sin comprender lo que fue la crisis del neo-liberalismo, introducido por Carlos Menem. En enero de 2002 Argentina mostró su punto de flexión [...]” (Gestor, Argentina, 2008).

¹⁰¹ Para entender mais sobre o Consenso de Washington e seus efeitos, ver o item 3.3 deste capítulo sobre a Política de Assistência Social no Brasil.

mundializado; e 2) desmontar os mecanismos do Estado interventor e benfeitor, tachado de oneroso e ineficiente¹⁰².

A inflação e o endividamento, que por muito tempo serviram para adiar e também para agravar os problemas, finalmente desembocaram no colapso de 1989. A receita difundida pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos economistas de prestígio, era simples. Consistia em reduzir o gasto do Estado ao nível de sua receita verdadeira, eliminar sua participação e sua tutela na economia, e abri-la para a competição internacional: ajuste e reforma, uma verdadeira *contrarreforma*¹⁰³, conforme Behring (2003).

Todavia, muitos setores econômicos e políticos resistiram, inclusive uma oposição parlamentar peronista revitalizada, mas a crise de 1989 abriu caminho para os partidários da receita reformista presentes no país, dentre eles o novo presidente¹⁰⁴.

Em 1991, o então ministro da Economia, Domingo Cavallo, adotou um programa econômico ambicioso, estabelecendo uma paridade entre o dólar e o novo peso argentino, e proibindo a emissão monetária por parte do governo. Além disso, reduziu drasticamente as tarifas de importação, concretizando, de fato, a abertura econômica.

Os resultados econômicos imediatos pareciam excelentes. O programa acabou com a fuga de capitais para o dólar, provocou o retorno de capitais emigrados, a baixa das taxas de juros, a queda da inflação, e o reaquecimento da economia.

Segundo Romero (2006), por conta da conjuntura econômica internacional favorável, o país recebeu um grande volume de capitais estrangeiros no período de 1991-94. Este fluxo gerou otimismo e confiança, e dissimulou os custos da reforma. De fato, seus efeitos mais duros (como o desemprego, já na faixa de 10% em 1993) foram atenuados ou ocultados até a crise de 1995.

Nesta época, acentuaram-se as áreas de proteção social na Argentina, e uma síntese desses acontecimentos está descrita nos seguintes fatos: a área de saúde passa a ser entendida

¹⁰² Segundo esta visão, a economia argentina era pouco eficiente devido à alta proteção que o mercado local recebia e aos subsídios que, sob várias maneiras, o Estado concedia a diversos setores econômicos. À ineficiência produtiva juntava-se o déficit crônico de um Estado excessivamente pródigo, que, para saldar suas contas, habitualmente recorria à emissão monetária, resultando na sequela da inflação. Questionava-se todo um modo de funcionamento iniciado em 1930 e consolidado com o peronismo (ROMERO, 2006).

¹⁰³ Para entender mais sobre a *contrarreforma*, veja o item 3.3 deste capítulo sobre a Política de Assistência Social no Brasil.

¹⁰⁴ Neste contexto e aproveitando-se da perda de poder da oposição parlamentar, Menem conseguiu aprovar duas leis essenciais para o projeto reformista: 1) A lei de Emergência Econômica – que suspendia todo tipo de subsídios, privilégios e regimes de incentivos, e autorizava a demissão de funcionários estatais; e 2) a lei de Reforma do Estado, que determinava a privatização de empresas estatais e dava poderes ao presidente da República para determinar o processo de privatização. Outras medidas adotadas foram a abertura econômica e o aumento de impostos para combater o déficit fiscal (ROMERO, 2006).

como responsabilidade do Estado, por meio de um projeto que atingiu a atenção das condições sanitárias de toda a população; foram incluídas leis que garantiam os Sistema de Prestações Básicas de Atenção Integral em favor das pessoas com deficiência (Lei 24.901 de 1997); houve legislações específicas para acidentes de trabalho e doenças profissionais; conformou-se um sistema de previdência nas áreas de velhice, invalidez e sobrevivência; na área de família e filhos, incluiu-se o sistema de alocações familiares estabelecidas por convênios coletivos de trabalho; programas de emprego, proteção ao desemprego e ao mercado laboral; e por último destacou-se a criação da Secretaria de Desenvolvimento Social no ano de 1994, com o objetivo de centralizar e aprofundar políticas de assistência social.

Nem mesmo, nessa fase de folga financeira relativa, o governo Menem se preocupou realmente em reduzir de maneira sustentável os custos sociais da grande transformação econômica que empreendia na sociedade argentina. Apenas algumas reformas foram atenuadas em face da oposição de setores mais fortes. O déficit fiscal, por exemplo, aumentou por conta do ressurgimento dos mecanismos de assistência aos exportadores (ROMERO, 2006).

Entretanto, apesar da dureza dos ajustes econômicos, o governo enfrentou pouca resistência organizada. Os canais de mediação mais tradicionais – sindicais, políticos e associativos – foram fortemente afetados pela transformação da economia e pela desmobilização da sociedade.

Em 1995, pouco antes da reeleição de Menem, os efeitos da crise do México foram sentidos na Argentina, com a retirada maciça de fundos internacionais. Em consequência, o déficit fiscal e a recessão aceleraram e o desemprego atingiu a casa dos 18%. O governo deteve a crise (aprofundando a recessão) com novos cortes orçamentários, redução dos salários do funcionalismo público, com um forte aumento de impostos e o recurso ao apoio do FMI e do Banco Mundial (ROMERO, 2006).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Neste contexto, segundo Romero (2006), o PIB que caiu mais de 4%, em 1995, se recuperou em 1996 e cresceu com força em 1997 (8%), mas o desemprego persistiu e se manteve pouco abaixo de 15%. Já a dívida externa crescia continuamente, de US\$ 60 bilhões em 1992 para US\$ 100 bilhões em 1996. A dependência econômica dos capitais externos de curto prazo também aumentou, sendo que a maré positiva de capitais externos para países emergentes terminou justamente em 1995. A restrição financeira diminuiu a margem de manobra política do governo Menem. O ministro Cavallo, por sua vez, foi obrigado a promover novas medidas de arrocho fiscal, uma nova rodada de privatizações e a restringir os fundos governamentais transferidos às províncias, sendo elas mesmas obrigadas a executar severos programas de ajuste fiscal. O sucessor de Cavallo no ministério da Economia, Roque Fernández, aprofundou as medidas de ajuste fiscal. Porém, crises internacionais sucederam-se nos países emergentes (a partir de 1997), com desvalorizações das moedas na Tailândia, Coreia, Rússia e Brasil (1999), levando a Argentina a uma situação econômica de manutenção da paridade dólar-peso, cada vez mais insustentável.

O governo Menem chegou ao fim com um enorme déficit fiscal e com uma dívida externa de US\$ 160 bilhões, o dobro de 1994. E por conta do fracasso econômico e do desgaste político, gerado por uma torrente de denúncias de corrupção, o peronismo (partido Justicialista) chegou à eleição de 1999 sem um líder e perdeu (ROMERO, 2006).

O novo presidente, Fernando de La Rúa, recebeu um poder político limitado e condicionado pela crise econômica. Logo, juntou-se a isso a dificuldade para transformar a aliança eleitoral (UCR e FREPASO) em força governante. De fato, para poder governar, De La Rúa teve que firmar um compromisso pragmático com os peronistas. E não só, o novo governo teve que aceitar novas e rígidas metas orçamentárias do FMI.

Sem apoio político para promover mais cortes de despesas e salários, o ministro da Economia de De La Rúa renuncia em março de 2001. Em seu lugar, reassume a pasta Domingo Cavallo com uma proposta de “déficit zero” para cumprir as duras metas do FMI e proteger a paridade com o dólar.

Contudo, após as eleições parlamentares de outubro de 2001 (vencidas pelos peronistas), os investidores privados promoveram uma primeira corrida aos bancos, com medo do fim da paridade peso-dólar. Cavallo reagiu rapidamente (em dezembro de 2001) com a imposição do *corralito*, que foi como ficou conhecida a retenção dos depósitos privados. Tal medida gerou ampla oposição popular.

Os sindicatos controlados pelos peronistas reagiram com a convocação de uma greve geral contra o *corralito*, desrespeitando, inclusive, o estado de sítio decretado pelo governo. A onda de protestos isolou politicamente o presidente De La Rúa. E a repressão violenta, por parte da polícia, contras as manifestações em Buenos Aires e em outras cidades custou a vida de 33 pessoas, acabando por precipitar a renúncia do presidente em 20 de dezembro de 2001.

Nos fins do ano de 2001 e durante todo o ano 2002, instala-se na Argentina uma forte crise no país, segundo dados da Presidencia de la Nación (2007: 91), “[...] *em medianos de 2002 casi la mitad de la población estaba por debajo de la línea de pobreza*”. E segundo dados dessa mesma fonte, a dívida pública do país era o equivalente a dois Produtos Internos Brutos (PBI), afetando diretamente o aumento no nível de pobreza e indigência no país (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007: 167).

Em janeiro de 2002, o Congresso nomeou Eduardo Duhalde como presidente da República. Dias depois, Duhalde iniciou a política de desvalorização do peso. Depois de novos choques sangrentos entre manifestantes e policiais, porém, ele anunciou a antecipação das eleições presidenciais para abril de 2003, prometendo não se candidatar.

Seu ministro da economia, Roberto Lavagna, conseguiu acalmar o mercado financeiro, evitar a hiperinflação e estabilizar o câmbio, além de ter obtido um acordo de curto prazo com o FMI. Graças a essas medidas, a economia voltou a apresentar sinais positivos no início de 2003. Entretanto, a desvalorização da moeda (fixada agora num patamar de 03 pesos por dólar) teve o efeito de aumentar o preço dos produtos básicos e importados, ampliando a pobreza no país.

Em abril de 2003, em uma disputa acirrada, o peronista Néstor Kirchner conseguiu vencer o ex-presidente Menem (que renunciou antes do segundo turno), dando início à atual fase de lenta recuperação econômica e social do país.

Ademais, segundo Stuart, que aborda a trajetória argentina durante o governo de Néstor Kirchner, a autora atribui grande parte do sucesso do presidente, confirmado por pesquisas que indicam alto nível de popularidade ao deixar o governo, à conjuntura de fatores endógenos e exógenos. Entre eles, a referida autora destaca: a personalidade do ex-mandatário (forjada numa história de vida que apresenta características muito especiais); a cultura política do peronismo, movimento do qual tanto ele como sua esposa e sucessora no cargo, Cristina Fernández Kirchner, desenvolveu sua militância; e, finalmente a conjuntura de crise terminal que viveu a República Argentina no início do século XXI:

O peronismo foi, e para alguns continua a ser, o movimento nacional e popular hegemônico que moldou a cultura política argentina de 1945 até 1983. Para outros essa influencia dura até hoje. Néstor Kirchner e Cristina pertencem a esse projeto político que expressou historicamente a vontade das maiorias na Argentina. Essa identidade foi definidora das condutas políticas dos Kirchner, dos quais o voluntarismo é um dos traços mais fortes (STUART, 2008: 20).

Néstor Kirchner e Cristina Fernández Kirchner passam a ser identificados pelos argentinos como “as lideranças capazes de lidar com os rescaldos da crise quase terminal de 2001-2002” (STURART, 2008: 23).¹⁰⁶

Ademais, Mendes & Costa (2009) explicam que a proteção social na Argentina coloca em discussão os direitos sociais, pois as contrapartidas exigidas pela política de assistência, por exemplo, são incorporadas sob a ótica de um elemento disciplinador dos sujeitos que demandam o serviço assistencial. Desconsideram o que interferem estruturalmente e diretamente no contexto das políticas econômicas que definem as condições de vida da população.

¹⁰⁶ Para uma análise mais detalhada sobre o caso Kirchner, consultar Stuart (2008).

A título de sumarizar as ideias e segundo os relatórios analíticos do governo argentino, durante mais de 50 anos, os modelos e os desenhos de gestão dos programas sociais de desenvolvimento na assistência social tiveram distintas modalidades de acordo com a situação econômica-social, política, e cultural da Argentina. Por isso, foram distintos os âmbitos institucionais pelos quais se desenvolveu a PAS no país: “Ministerio de Bienestar Social”, “Ministerio de Salud y Acción Social”, Secretaria de Desarrollo Social”, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente”, e actualmente, “Ministerio de Desarrollo Social” (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007: 82-83).

Sobre as referidas instituições é importante destacar que a “Secretaria de Desarrollo Social” foi criada em 1994, com o objetivo de centralizar e aprofundar as políticas de assistência social da população, políticas de moradia, políticas para a terceira idade, e o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica com outros ministérios e organismos internacionais. Seis anos depois, durante o ano de 2000, elevou-se a condição da Secretaria e instituiu-se o “*Ministerio de Desarrollo Social e Medio Ambiente*”, cujo objetivo foi “o de coordenar e executar as políticas de promoção dos grupos humanos com necessidades básicas insatisfeitas, gerar e implementar programas para proteger o meio ambiente e executar programas para promover o esporte” (CARRO, 2008: 115).

Com a institucionalização do Ministério de Desenvolvimento Social, busca-se um novo significado para a Política de Assistência Social, descrito como: “[...] *debemos reparar con asistencia, non con asistencialismo*” (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007: 139). E sobre a conceituação da assistência e do assistencialismo entendida por esse Ministério, tem-se:

La asistencia comprende la demanda individual directa de personas, grupos, comunidades o instituciones a través de satisfacción de factores que, como recursos, reparan la carencia. Pueden ser desde el aporte para subsanar necesidades básicas como la seguridad alimentaria, la educación o la salud, hasta el equipamiento familiar, comunitario o institucional. Es otorgado por parte del Estado u organizaciones, ante la imposibilidad de los demandantes proveérselos por sus propios medios. El objetivo es que ese aporte a individuos, grupos, instituciones o comunidades, se de desde el rescate y respeto de derechos sociales, con equidad.

El asistencialismo, es una forma de fundamentalismo, en el que el que quien da el aporte, en este caso el Estado o una organización, se apropia de un rol mesiánico de gran proveedor. No le interesa el desarrollo de las personas, grupos, instituciones o comunidades, sino su propia vigencia, ante el reconocimiento de los otros de sus ‘valores filantrópicos’. En la historia de los pueblos hay muchos gobiernos que buscan su perpetuidad generando cautivos y no ciudadanos (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007: 139).

Nestes termos, pode-se dizer que o Ministério apresenta em seu relatório de gestão uma compreensão de assistência que tende a se aproximar da concepção de direitos e que o assistencialismo seria uma espécie de assistência intencionalmente dirigida a uma paternalismo cativo, com forte personalismo e que gera clientelismo político (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007).

3.2.1 - Ministério de Desenvolvimento Social (MDS/AR) – Argentina¹⁰⁷

O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS/AR), criado pela Lei 22.520 de 13/03/1992, é um organismo nacional, dependente do Poder Executivo, que tem a *missão* de planejar e implementar as ações orientadas, desde o fomento à integração social e ao desenvolvimento humano, até a atenção e à redução das situações de vulnerabilidade social e ao desenvolvimento de igualdade de oportunidades, proteção a família e ao fortalecimento de organizações comunitárias (PRESIDENCIA DE LA NACION, 2007).

Sua competência é definida pela Lei 22.520 de 13 de março de 1992 de sua criação que define:

Artículo 23 bis.- Compete al Ministerio de Desarrollo Social asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo que hace al desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades del país en un marco de derechos y equidad territorial, articulando intersectorialmente y con otras jurisdicciones provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires las acciones ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad social; y en lo relativo al acceso a la vivienda digna, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia y, en particular.

A estratégia de trabalho do MDS/AR apoia-se em uma intervenção denominada abordagem territorial que compreende a dinâmica própria de cada município, província ou região e supõe uma ação coordenada entre o Estado, as organizações sociais e a comunidade. Para consolidar essa estratégia de trabalho, estabelece-se uma rede que inclui como ferramenta de gestão: os Centros Integradores Comunitários,¹⁰⁸ os Centros de Referência,¹⁰⁹ e

¹⁰⁷ Tendo em vista que a sigla MDS é utilizada tanto na Argetina como no Brasil e no Uruguay, optou-se por acrescentar AR no caso deste país, para que o leitor possa diferenciar as informações.

¹⁰⁸ Trata-se de espaços públicos de integração comunitária, construídos em todo o país, para encontros e participação de diferentes atores que trabalham de modo intersetorial e participativo, com o objetivo de promover o desenvolvimento local em favor da inclusão social e do melhoramento da qualidade de vida da comunidade (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007).

¹⁰⁹ Trata-se de repartições distribuídas em todo o território do país, formadas por equipes interdisciplinares que articulam as diversas linhas de ação do ministério para construir, junto com a participação da comunidade, estratégias de desenvolvimento local a partir da abordagem integral (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 2007).

os Promotores Territoriais.¹¹⁰ Esses equipamentos de gestão visam promover a organização e a participação de comunidades em busca dos diagnósticos de suas problemáticas e, conseqüentemente, a construção de propostas de intervenção que permitam transformar suas realidades.

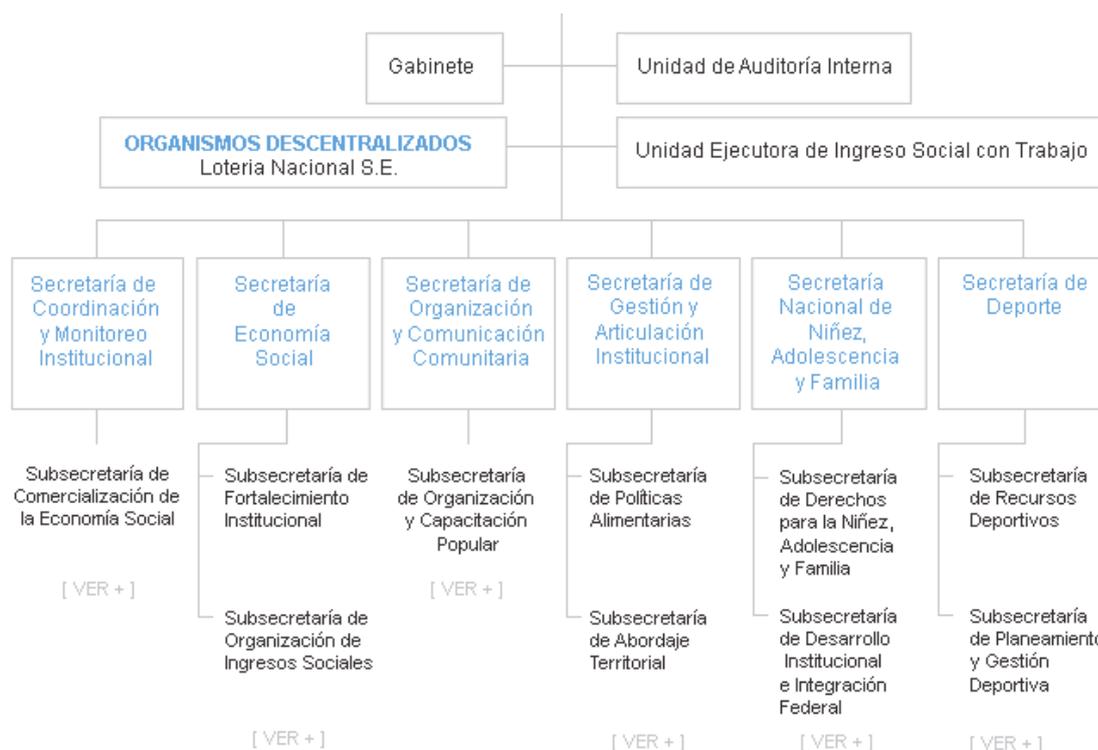
Nestes casos, o MDS/AR tem como função a articulação, o fortalecimento e o acompanhamento técnico, político e administrativo das equipes no território. Este acompanhamento está orientado para planejar as diferentes abordagens, sob a ótica do trabalho e da promoção de famílias, além da organização comunitária e a capacidade da promoção local para se autodesenvolver.

O MDS/AR conta com administração centralizada e descentralizada. A primeira refere-se à dependência administrativa e financeira que tem cada uma das áreas. Dentro delas, existem organismos descentralizados, que são independentes na eleição de suas políticas de trabalho, mas que dependem administrativamente do Ministério. Estes são: a Comissão Nacional de Pensões e a Comissão Nacional de Coordenação do Programa de Promoção de Microcrédito para o Desenvolvimento da Economia Social. Os organismos descentralizados que contam com uma administração própria são: o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas, o Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social e a Loteria Nacional.

No organograma descrito abaixo, é possível verificar na estrutura do MDS/AR as unidades dos organismos descentralizados, descrita no parágrafo anterior, as principais secretarias do Ministério que tratam dos seguintes assuntos: Avaliação e Monitoramento, Economia Social, Organização e Comunicação Comunitária, Secretaria de Gestão e Articulação Institucional, Infância Adolescência e Família, e Secretaria de Esportes.

¹¹⁰ Os promotores territoriais para a mudança social fazem parte de um programa que se propõe à fortalecer e a acompanhar os processos de organização e a participação comunitária. O objetivo é articular as distintas políticas sociais implementadas a partir do ministério em vinculação com outras organizações da sociedade civil e dos governos provinciais e locais em todo o território nacional. Os promotores territoriais referem-se aos agentes comunitários convocados por diversas organizações sociais e territoriais, e têm, entre suas funções, impulsionar o protagonismo cidadão na realização dos direitos, capacitar os formadores, a partir do olhar da educação popular e da organização comunitária, e viabilizar o acesso da população às políticas sociais.

Organograma 2 - Ministério do Desenvolvimento Social (Argentina)



Fonte: MDS/AR website.

Quanto aos programas e projetos, tem-se por volta de 25 programas nas áreas de desenvolvimento local e economia social, família, segurança alimentar e educação nutricional, esporte e ferramenta de intervenção territorial.

Quadro 3 – Programas Sociais desenvolvidos segundo áreas temática pela MDS/AR

Área Temática (nome em espanhol)	Programas e Projetos Sociais (nome em espanhol)	Descrição
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”	Programa de Promoción del Microcrédito Padre Cajade	- permite que pequenos produtores historicamente excluídos do financiamento tenham acesso ao crédito.
	Proyectos Integrales	- tem o objetivo de melhorar os rendimentos da população em situação de vulnerabilidade, promovendo a Economía Social, brindando apoio técnico e financeiro a empreendimentos produtivos e fortalecendo organizações e redes para promover processos de desenvolvimento local.
	Talheres Familiares	- para pequenos produtores e empreendedores que passam por situações de vulnerabilidade social.
	Cooperativas y Mutuales	- construção de cooperativas e associações

Área Temática (nome em espanhol)	Programas e Projetos Sociais (nome em espanhol)	Descrição
Familia	Protección Integral de los Derechos de las niñas e niños e Adolescentes	- capacitações sobre violência familiar, maus tratos infantis e abuso sexual, visando ações de promoção e proteção de direitos
	La experiencia cuenta	- valoriza saberes e experiência intergeracional
	Prevención de la discriminación contra o abuso e maltrato de adultos mayores	- Capacitação de técnicos e outros profissionais
	Pensiones a Madres de 7 o mas hijos	- 243. 757 pessoas atendidas até o ano de 2009.
	Pensiones a adultos mayores de 70 años	- 66.064 pessoas atendidas até o ano de 2009
	Pensiones por discapacidad	- 383.347 pessoas atendidas até o ano de 2009
	Juventud	- construção de políticas junto a jovens, com vistas a gerar espaços de capacitação em escritórios e a inclusão laboral
	Programa Familia por la inclusión social	- programa de proteção integral das famílias
	Asistencia Directa a Familias e Instituciones	- Assistência Crítica (avalia ações emergentes que afetam grupos de pessoas com risco crítico e se elabora projetos especiais); Redes de problemáticas sociais (estratégias associativas de diversas ordens em rede); Assistência Social Direta (intervenção em problemáticas críticas encontradas no território); Ajudas Urgentes (destinadas à família e instituições que atravessam uma situação de vulnerabilidade socioeconômica e que não podem destinar gastos para melhorar seu estado habitacional); Ajuda Médica (destinada a questões socio sanitárias que ocasionam prejuízo psicofísico ou social grave para as famílias.
	Intervención en emergencia climática en Tartagal, Salta	- Equipe técnica avaliou as problemáticas dessas regiões na situação de falta de água, alimento e abrigo, com vistas a construir respostas a médio prazo.
	Asistencia a instituciones	- entrega de subsídios institucionais a 101 organizações governamentais e 329 organizações não governamentais.
	Apoyo a Deudores Hipotecarios	- tem como propósito assegurar as casas comprometidas por dívidas hipotecárias, mediante outorga de subsídios não reintegráveis, totais e parciais a pessoas com recursos escassos e com alto grau de vulnerabilidade social. Em 2009, 35 subsídios foram distribuídos e houve mais de 1.550 assistência técnicas.
	Tren de Desarrollo Social y Sanitario	- É um trem que trabalha de forma itinerante, para que a comunidade ascenda às políticas de Estado, oferecendo os seguintes serviços: gestão de pensões nacionais, relação com a comunidade, saúde. Serão incorporados outros vagões (cisterna e restaurantes comunitários).
Pueblos Originarios Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahí, en el lugar”	- direito à terra (intervenção ante os tribunais em conflito por terra em 16 comunidades), registro nacional de comunidades indígenas, reformulação de um conselho de participação indígena educação e alfabetização intercultural bilingue, desenvolvimento integral de pessoas, famílias e comunidades, priorizando regiões de alta vulnerabilidade social: rural, população dispersa, grandes aglomerados, comunidades étnicas. Suas estratégias de ação são mulheres grávidas, crianças de até seis anos que se incluem no Plano Nacional Famílias, bolsas de estudo, formação e capacitação, ajuda em situações críticas, dentre outros.	

Área Temática (nome em espanhol)	Programas e Projetos Sociais (nome em espanhol)	Descrição
Seguridad Alimentaria y Educación Nutricional	Asistencia Alimentar	- entrega de 1.486.872 tickets y tarjetas e 173.185 módulos alimentares. (ano 2009)
	Plano Materno Infantil	- Cuidado de grávidas e de crianças com até 6 anos (promoção da saúde, escolaridade básicas para as mães, educação alimentar e nutricional, cuidados com aspectos sanitários)
	Programa Pro Horta	- melhorar o acesso aos alimentos por meio da autoprodução em pequena escala.
	Educación Alimentaria Nutricional	- Formação de multiplicadores para divulgar hábitos alimentares saudáveis.
	Apoyo a proyectos alimentares comunitarios	- melhoria das condições dos espaços comunitários.
Deporte	Deporte para la inclusión Social	- Construção de centros de esporte para a comunidade, incentivo a jogos regionais, desenvolvimento de jogos em escolas médias, dentre outros.
Estrategia y Herramientas de Intervención Territorial	Centro de Referencia	- Construção de centros de referência em todas as províncias do país próximas à comunidade para desenvolver estratégias de desenvolvimento comunitário a partir de uma abordagem integral. É constituído com a articulação direta das equipes de técnicos do Ministério e tem a função de planejar abordagens integrais que orientem processos de articulação e fortalecimento de atores com ênfase nas famílias e nos seus atores; além de mediar as distintas áreas de decisão técnico-administrativas do Ministério e os centros de acordo com estratégias que facilitem a implementação da política.
	Centros Integradores Comunitarios	- São espaços construídos em todo o país, de acordo com a participação de toda a comunidade na discussão e priorização das ações que transformem suas realidades cotidiana, visando à promoção do protagonismo popular.

Elaboração Própria. Relatórios de Gestão do MDS/AR.

3.3 A Política de Assistência Social no Brasil

A Assistência Social no Brasil transitou de um período em que o foco de compreensão da assistência social era dado pela benemerência, filantropia e assistencialismo, como conotação de clientelismo político para a condição de um direito social inscrito no âmbito do Sistema de Seguridade Social, definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A concepção que a associa à conotação de clientelismo político tem sido vista como a ação tradicional paternalista do poder público, associada à figura das Primeiras-Damas¹¹¹, e com um caráter de benesse, transformando o usuário na condição de assistido, favorecido; e não em um cidadão usuário de um serviço público, ao qual ele tem direito. Com as Primeiras-Damas, confunde-se a assistência social com a caridade (da igreja ou da ajuda aos pobres e necessitados). Por isso, a assistência social, nesta acepção, é vista como dicotômica, com caráter residual, próxima das práticas filantrópicas, e não como uma política pública que assegure a universalização de direitos sociais¹¹² (CNAS, 1995).

¹¹¹ A figura das "primeiras-damas" aparece a partir da institucionalização do assistencialismo na figura da mulher, e especialmente a esposa do governante [...] e ofertando a PAS com um caráter de benesse, favorecido (TORRES, 2002).

¹¹² Carvalho (1994), levantando questões para debate sobre o tema do reordenamento institucional do campo da assistência social, anota que "...a assistência social se inscreve como política pública no âmbito da seguridade social. Isto significa que ela se move no campo da proteção social. Deve garantir mínimos de proteção social à população que dela necessitar[...]. A missão da assistência social é formulada no âmbito setorial desta política,

A intervenção do Estado brasileiro institucionalmente organizada de ações de assistência social data da década de 1940, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹¹³. Esta foi criada mais especificamente no ano de 1942 pelo Governo Vargas e foi extinta em 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso¹¹⁴.

Outras instituições que incorporaram em suas funções o desenvolvimento da PAS no Brasil foram: no ano de 1974, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, em 1977 houve a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) (IAMAMOTO & CARVALHO, 1982).

Contudo, somente no ano de 1985 a Assistência Social passou a compor um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - I PND da Nova República - recebendo, pela primeira vez, a designação de política social. A referida autora explica que é exatamente esse movimento, iniciado na década de 1980, que culmina na criação da Seguridade Social descrita na Constituição Federal de 1988, e que eleva a assistência ao patamar de direito social no Brasil, ao lado das outras duas Políticas Sociais: Previdência Social e Saúde. Esse fato traz o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e, portanto, dever do Estado:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003: 193).

Sobre essa importante mudança política e jurídica da inclusão da assistência social na Constituição Federal de 1988, um estudo produzido pela Universidade de Georgetown, em

mas sua gestão nem sempre se dá neste mesmo *locus* [...]. A assistência social enquanto política trabalha com dois paradigmas: o do direito constitucionalmente inscrito e o da solidariedade. Isso demanda uma ação conjunta com ONGs, entidades filantrópicas e movimentos sociais. Esta ação precisa ser regulada por diretrizes, normas, prioridades [...]"

¹¹³ A LBA ficou reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942, e teve sua origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados para a guerra, em apoio ao esforço nacional, representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, os estatutos da LBA foram reformulados para a defesa da maternidade e da infância. Estatutariamente, a presidência da instituição foi destinada às Primeiras-Damas do país e naquela época, foi vinculada ao Departamento Nacional da Criança. Até 1966 foi sustentada basicamente por recursos provenientes dos institutos de aposentadorias e pensões, além de donativos vindos de diversos níveis governamentais ou da iniciativa privada. Com a unificação dos institutos em 1966, a LBA, já transformada em fundação, foi financiada por receitas da União até 1969 e o passou a receber recursos da Loteria Esportiva. Posteriormente foi incorporada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e subordinada à Secretaria da Assistência Social – SAS em 1974. Em 1977, passou a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, e nessa condição recebia seu financiamento do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS e, depois, Fundo Nacional de Ação Comunitária – FUNAC (CNAS, 1995).

¹¹⁴ Segundo Boschetti (2003), embora essa extinção estivesse prevista na Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em dezembro de 1993, o reordenamento institucional realizado por Medida Provisória foi autoritário, sem um período de transição que assegurasse a continuidade dos serviços e o debate sobre a nova estrutura a ser implementada.

parceria com a Organização dos Estados Americanos e a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais do Chile (FLACSO) comparou as Constituições de países latino-americanos. O referido estudo concluiu que de todos os países que compõem a América Latina apenas alguns países fazem menção direta à assistência social em seus textos constitucionais (Brasil, Bolívia e Cuba) e destes apenas o Brasil incluiu a assistência como direito em seu ordenamento jurídico-constitucional¹¹⁵.

Com efeito, a inclusão do direito à assistência social nos conteúdos constitucionais de 1988 coloca o Brasil em posição avançada, uma vez que responsabiliza prioritariamente o poder público pela garantia, desenvolvimento e implantação da política de assistência social e a harmoniza com as demais políticas, ao incluí-la como uma das políticas da Seguridade Social que pressupõe uma proteção social mais ampla. A Política de Assistência Social é inscrita na CF/1988 pelos seguintes artigos e emendas constitucionais: art. 6º. e 7º. Inciso IV, art. 194 e parágrafo único, incisos de I a VIII, art. 195 I a IV (parágrafos 1º. ao 13º.), artigos 201, 202, 203 e 204, Emenda à Constituição n. 20 de 2003, Emenda à Constituição n. 26 de 2000, Emenda à Constituição n. 42 de 2003, Emenda à Constituição n. 45 de 2005, conforme Quadro 4 abaixo, acerca dos artigos em que aparece a menção direta à assistência social na Constituição brasileira:

Quadro 4 – Presença do tema da Assistência Social na Constituição do Brasil

ANO	Artigos sobre temas de assistência social
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	<p>Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.</p> <p>Art. 194º. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.</p> <p>Art. 195º. paragrafo 2º. A proposta de orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área e gestão de seus recursos.</p> <p>Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p>

¹¹⁵ O referido estudo conclui que, para além do Brasil, apenas as Constituições da Bolívia e de Cuba também fazem menção à assistência social e com as nuances de proteção ou amparo social. Além disso, Honduras e Panamá comprometem-se a institucionalizar a assistência social. Quanto ao México, este promulgou recentemente uma lei de assistência social, mas não detalha em sua Carta Magna a referência à assistência social.

	Art.204 As ações governamentais na área da <i>assistência social</i> serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
--	--

Elaboração própria. Fonte: *Constituição* da República Federativa do Brasil (2003).

Entretanto, no período subsequente pós-CF/88, evidenciam-se fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social. O processo de *contrarreforma* do Estado, iniciado na década de 90, “trabalha em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado e tendo como suposto objetivo alcançar um Estado dito ‘mais ágil, menor e mais barato’, o que se configurou em verdadeiro retrocesso, especialmente na sua função de prover os direitos sociais (BEHRING, 2003).

Por esse motivo, faz-se necessário contextualizar, nos parágrafos a seguir, as implicações dessas diretrizes impulsionadas pela Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro e sua relação com o neoliberalismo e o Consenso de Washington (entendida como uma verdadeira *contrarreforma*), ocorridas no governo de Fernando Henrique Cardoso.¹¹⁶

A abordagem do tema da Reforma do Aparelho do Estado, no governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002), teve como ponto de partida os postulados neoliberais e/ou os ditames do chamado Consenso de Washington, para a América Latina.

E, para tratar do neoliberalismo e da reforma do aparelho do Estado no Brasil, serão necessárias algumas rápidas precisões: situar a emergência do neoliberalismo e a descrição de seus principais teóricos, além de contextualizar a emergência dessa política neoliberal na América Latina, com ênfase no Consenso de Washington.

O neoliberalismo surgiu no final do século XIX, baseado nas ideias dos teóricos Leopold Von Wiese, que pertencia à escola austríaca e Frederich Von Hayek, seu discípulo mais talentoso, que lhe deu prosseguimento depois e que, apesar de também ser austríaco, fez sua carreira em Londres.

As ideias expostas pelo economista Hayek germinaram no final da Segunda Guerra Mundial, no seu livro intitulado *Caminho da Servidão*. Nessa obra Hayek expôs os princípios mais gerais da doutrina, que se opõe tanto à política keynesiana (por seu intervencionismo)

¹¹⁶ Esta breve análise foi possível tendo como referência os estudos realizados por Behring (2003); Silva (2003); Montañó (2002) e Santos (2000) em oposição a Bresser Pereira (1998).

como ao *Welfare State* (pelo sistema de proteção social), idealizado primeiro na Inglaterra em 1942.

Entretanto, devido à longa era de prosperidade – quase 40 anos de crescimento –, que impulsionou o mundo ocidental depois da Segunda Guerra e graças às diversas adoções das políticas keynesianas e sociais-democratas, Hayek e seus discípulos recolheram-se numa espécie de resistência clandestina, pois suas ideias não encontravam espaços para serem disseminadas.

A partir dos anos 60, as ideias de Hayek e de outra vertente formada pela chamada Escola de Chicago, tendo em Milton Friedman um de seus expoentes, começam a ganhar repercussão acadêmica, sobretudo nas universidades, criando nestes espaços um suporte que visava dar cientificidade ao tema para sua maior aceitabilidade. Friedman destacou-se, sobretudo, por ter sido o principal crítico da política do *New Deal* do presidente F.D.Roosevelt (1933-45), devido à sua tolerância com os sindicatos e à defesa do intervencionismo estatal.

Em 1973, com a crise do petróleo, os teóricos do neoliberalismo começam a defender a ideia de que o governo já não podia mais manter os pesados investimentos que havia realizado após a Segunda Guerra Mundial, pois agora tinha déficits públicos, balanças comerciais negativas e inflação. Defendiam, portanto, uma redução da ação do Estado na economia.

Essas teorias ganharam força depois que os conservadores foram vitoriosos nas eleições de 1979, no Reino Unido (surgindo Margareth Thatcher como primeira ministra) e em 1980 nos Estados Unidos (com a eleição de Ronald Reagan para a presidência daquele país); e 1982, na Alemanha com a vitória do Sr. Helmut Kohl.

Assim, com a derrota ou implosão do mundo comunista, essas ideias se expandem ainda mais, pois é o momento em que as ideias neoliberais atingem os últimos redutos de resistência. Conforme a análise de Pereira (2000: 159), o fortalecimento dessa ideologia ocorre não somente porque incorporava mudanças tecnológicas – que alteraram significativamente o modelo de produção e de regulação social prevalecente – ou por causa da debilidade estrutural do paradigma keynesiano/beveridgiano/fordista¹¹⁷ de produção e

¹¹⁷ O termo keynesiano retoma as políticas pensadas por Keynes; o termo beveridgiano as políticas pensadas por Beveridge; e fordista se refere ao conjunto de teorias de administração industrial preconizadas por Henry Ford, que supunha a linha de montagem de base técnica eletromecânica, com uma estrutura organizacional hierarquizada e uma relação salarial que apontava para a produção em massa, para um consumo de massa, viabilizada por meio dos acordos coletivos de trabalho que definiam certa distribuição dos ganhos de produtividade do trabalho. Esta estrutura salarial também pressupunha um sistema de proteção social a partir do Estado (BEHRING, 2003: 34).

reprodução social, mas também por causa da derrocada do socialismo real e do enfraquecimento dos partidos e das organizações de esquerda.

Na América Latina, com exceção pioneira do Chile, todos os países foram atingidos pela doutrina neoliberal, a partir da década de 1980. Segundo Fiori (1997: 217), isso ocorreu a partir da renegociação das dívidas externas latino-americanas, que tinha por parte da própria renegociação a aceitação das condicionantes e das políticas e reformas econômicas de corte liberal. Além disso, pela adesão crescente, talvez porque tardia, no plano ideológico ou no plano pragmático por parte das elites econômicas e políticas latino-americanas, ao novo ideário liberal¹¹⁸.

Para orientar esse processo, nos países da América Latina, realizou-se entre 14 e 16 de Janeiro de 1993, uma reunião entre os organismos de financiamento internacional de *Bretton Woods* (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, em novembro de 1989, visando fundamentalmente avaliar suas reformas econômicas, o que ficou conhecido como Consenso de Washington.

Segundo Pereira (2000: 159-160), o receituário do Consenso de Washington impunha uma forte disciplina fiscal, controle da inflação e drástica redução da presença do Estado na economia e na sociedade. E essa redução da presença do Estado, segundo a autora, resultou numa alteração na articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de consideráveis parcelas da população.

Nos anos 90, houve uma alteração na diretriz das políticas neoliberais que, além de propor a liberalização e a desregulamentação como princípios básicos, também passaram a requer algumas “reformas estruturais”, incluindo a reestruturação institucional (PEREIRA, 2000: 160).

Assim, no Brasil, tivemos, conforme Pereira (2000: 159-160): primeiro, a reforma financeira, em 1988, que promulgou leis para dar maior independência aos bancos e fortalecer

¹¹⁸ Segundo Fiori (1997), o neoliberalismo é o mesmo que novo liberalismo, pois suas raízes teóricas mais remotas não se distanciam do velho liberalismo nascido e formulado primeiramente no século XVIII, apesar de ter passado por várias reformulações durante o século XIX: “[...] De Adam Smith a qualquer dos contemporâneos, a ideia motora, a força utópica do liberalismo – pode tratar-se de uma utopia pouco generosa, mas é uma utopia, as suas teses e propostas centrais seguem sendo as mesmas.” (FIORI 1997: 212). Neste sentido, as teses defendidas antes, pelos liberais e agora, pelos neoliberais seguem sendo a mesma, conforme análise de Fiori (1997: 212). Em primeiro lugar, “o menos de Estado e de política possível”. Como explica o autor, desde os teóricos do liberalismo, a proposta segue sendo a busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados. Em segundo lugar, a “defesa intransigente pelo individualismo”. E em terceiro lugar, o tema da igualdade social apareceu no discurso dos liberais, assim como dos neoliberais, apenas enquanto “igualação de oportunidades ou condições iniciais igualizadas para todos”.

os regulamentos que afetavam os mercados de capital e os bancos (PEREIRA, 2000: 159-160); além de outras reformas como a estabilização da economia (adotada no Brasil em 1986 e em 1994); a liberalização do comércio (adotada no Brasil em 1990); a reforma tributária; a privatização; a reforma trabalhista e a reforma previdenciária.

E, especialmente, em 1995, no governo de FHC foi inaugurado o que denominamos como uma nova ofensiva neoliberal, com o encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de Emenda Constitucional nº. 173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro.

No debate político em anos anteriores¹¹⁹, adquiriu centralidade no governo de FHC, a partir dos anos de 1990. Essa centralidade foi adquirida, sobretudo, a partir do discurso governamental que teorizava, formulava e implementava a reforma administrativa, sem ressaltar os traços que poderiam ser identificados como neoliberais e realçando bastante o chamado aspecto social (SILVA:2003, BEHRING: 2003, MONTAÑO: 2002).

Neste sentido, nos argumentos de Bresser Pereira (1998:31-2), que não se assume como neoliberal, o caso Brasileiro tinha em sua análise duas gerações de reformas do Estado.

Uma primeira geração que ele, de fato, caracterizou como neoliberal, já iniciada nos anos 80, promoveu o ajuste estrutural macroeconômico, ao perseguir a minimização do Estado, por meio de medidas de ajuste fiscal, de liberalização comercial e de liberalização de preços e as primeiras privatizações.

E a segunda geração de reformas, nos anos 90, foi promovida pelo próprio ex-ministro e visava à reforma administrativa do Estado, à reconstituição da poupança pública, a reforma da Previdência Social e a reforma política. Ele explicou ainda que esta geração de reformas estava inserida na suposta “aliança social-liberal”, entre a centro-direita e a centro-esquerda social-democrática e era denominada Reforma Gerencial¹²⁰, da qual o Brasil seria o seu maior precursor.

Esta, por sua vez, tinha como pressuposto que, em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser mais eficiente, desde que use instituições e estratégias, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados (BRESSER PEREIRA, 1998: 31-2).

¹¹⁹ Silva (2003:75) explica que essa “reforma” do Estado não constitui novidade na cena política nacional. A autora diz-nos que bastaria fazer uma retrospectiva dos diversos momentos em que o capital esteve em crise para perceber que, nessa ocasião, debatia-se também a “reforma” do Estado. Ela identifica que os exemplos anteriores mais conhecidos ocorreram no início da formação do Estado burguês no Brasil, no período populista/desenvolvimentista e na ditadura militar.

¹²⁰ A reforma gerencial tratava-se de um paradigma de gestão, cujo objetivo visava superar o modelo burocrático para os moldes da administração do setor privado, por meio da mudança nos mecanismos de controle (dos processos aos resultados) e da focalização nos índices de eficiências e desempenho dentre outros.

Em prosseguimento, essa “Reforma Gerencial” era definida como voltada para o “cidadão-cliente” e para a democracia; uma “reforma para a cidadania”. Para o ex-ministro, “a Reforma Gerencial visava assegurar o caráter democrático da administração pública, por meio da implantação de um serviço público [...] orientado para o cidadão-usuário [que não paga pelo serviço] ou cidadão-cliente [que sim paga por ele]” (1998:111).¹²¹

Ademais, o ex-ministro anunciava que os motivos para a reforma do Estado estavam dirigidos, tanto à maior competitividade do empresariado nacional (fundamentalmente pequeno e médio) quanto a melhor atender as necessidades da população, desenvolvendo e estimulando a *participação democrática* (BRESSER PEREIRA, 1998:151), o *controle social* (idem:139) e a *cidadania* (idem:17).

Além disso, Bresser Pereira critica uma suposta inoperância Estatal, face ao que ele denomina de “retrocesso burocrático de 1988” (1998:163).

Como explica Montaño (2002: 39-40):

[...] [para Bresser Pereira], é a Constituição de 1988 que condenou o Brasil a uma ‘volta ao passado’, já que, justamente ‘em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso foi realizado’ e ela ‘revelou-se irrealista’. Nossa atual Carta Magna, [seria para Bresser Pereira], responsável pelo retorno ao patrimonialismo (ou clientelismo e fisiologismo), pela burocratização e ineficiência da atividade social estatal e por uma crise de governança¹²².

Ainda para a aliança social-liberal, da qual Bresser Pereira e o governo FHC formariam parte, o Estado “deveria tornar-se um Estado mais competente, mais dotado de governança [...]”¹²³, um Estado menor mas melhor (Bresser Pereira 1998:31-2). Ainda, segundo Bresser Pereira, “ao invés do Estado mínimo, a proposta social-liberal é a da construção ou da reconstrução do Estado”, voltado a complementar ou corrigir as falhas do mercado (BRESSER PEREIRA, 1998: 39).

Embora queiram apresentar o Estado social-liberal como algo novo, a citação a seguir, também de autoria de Bresser Pereira, é esclarecedora no sentido de mostrar a continuidade do ajuste fiscal e a subordinação da reforma gerencial às necessidades

¹²¹ Uma interessante discussão crítica sobre as categorias de “cidadão-fabril”, “cidadão-pobre” e “cidadão-cliente” pode ser encontrada em MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo, Cortez, 1995.

¹²² Para Bresser Pereira (1998: 32-3) “[...] é necessário dotar o Estado de mais governabilidade e governança; é preciso, além de garantir condições cada vez mais democráticas de governá-lo, torná-lo mais eficiente, de forma a atender as demandas dos cidadãos com melhor qualidade e um custo menor”.

¹²³ A governança, em termos do PDRAE, é a capacidade financeira e administrativa de governar. Há também a governabilidade que é a legitimidade para governar.

econômicas e financeiras deste ajuste que retomam as diretrizes da discussão do próprio Consenso de Washington:

[...] a nova esquerda moderna e reciclada, social-liberal diagnosticou com clareza a grande crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-liberal da crise do Estado, *adotou as propostas de obediência aos fundamentos macroeconômicos* – ou seja, *políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas, mas moderadas, e taxas de câmbio realistas* – e realizou as *reformas orientadas para o mercado*. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas [...] não garante nem o desenvolvimento nem o equilíbrio e a paz social (BRESSER PEREIRA, 1998: 38, grifos nossos).

Assim, a identificação frequentemente do ‘neoliberalismo’ apenas com a reforma do Estado realizada na década de 1980, que nada teria a ver com o *ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas, mas moderadas, e taxas de câmbio realistas* é equivocada. Estávamos frente a um programa de “reforma administrativa” que se depreende da política econômica e nela se insere.

Por este motivo, como analisou Behring (2003), o tratamento da questão do Estado (aqui analisada no discurso de Bresser Pereira) é visto sob o ângulo de sua reforma, mas cujo deslocamento não é gratuito; é a própria despolitização da política. A referida autora defende que a reforma trata-se, na verdade, de uma *contrarreforma*:¹²⁴

[...] cheguei à conclusão de que estamos diante de uma *contrarreforma* do Estado, e não de um processo de modernização conservadora, ainda que com aspectos que podem remeter a este termo-síntese. [...] Pois bem, procurei demarcar a diferença do momento atual do país, no qual se inscreve a *contrarreforma* do Estado, de outros movimentos de mudanças estruturais ocorridos na história brasileira, dado seu caráter fortemente destrutivo e regressivo [...] (BEHRING, 2003: 24).

Neste contexto, as políticas sociais no Brasil assumem características seletivas e compensatórias. Deflagra-se um movimento de desresponsabilização do Estado na gestão das necessidades e demandas dos cidadãos que transfere grande parte de suas responsabilidades

¹²⁴ Montañó (2002) e Behring (2003) utilizam o termo *contrarreforma* para explicar que ao desmistificar as propostas neoliberais de reforma do Estado, sobretudo, na forma com que foram apresentadas e implementadas na “era FHC” mostram com competência que estamos diante não de uma reforma mas de uma *contra-reforma*, que anula algumas das mais importantes conquistas das classes subalternas brasileiras em sua secular luta pela conquista de direitos: “[...] é assim, uma verdadeira *contrarreforma*, operada pela hegemonia neoliberal, que procura reverter às reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais e dos trabalhadores, tendo como seu ponto máximo expresso na Carta de 1988” (MONTAÑO 2002: 29).

para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado. Ainda na análise do caso brasileiro, sob o aspecto jurídico, pode-se dizer que, para institucionalizar os avanços alcançados na CF/1988, tornou-se imprescindível a aprovação de leis orgânicas. Com base na Lei Federal n. 8.742 de dezembro de 1993 –, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹²⁵ foi promulgada, embora tenha se chocado com aspectos da ordem política e econômica, que ainda comprometem a sua efetivação:

[...] As inovações legais estabelecidas na Constituição e na LOAS, por si só, são incapazes de transformar automaticamente e rapidamente as práticas seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo, no prebendalismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, assimiladas, incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação, execução e controle e avaliação em todos os níveis da federação, pois as novas diretrizes para organização e gestão da assistência social seguem o princípio federativo na organização do Estado brasileiro, estabelecido na Carta Magna (BOSCHETTI, 2003: 119).

Rumo à concretização dos pressupostos contidos na CF/88 (artigos 23, 24, 203 e 204 da Constituição Federal) e na LOAS, em 1997, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica que conceituou o sistema descentralizado e participativo da PAS. O esforço de tornar a assistência um direito legal e legítimo se operacionaliza pela competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e estabeleceu a recomposição do campo assistencial, com base nos princípios de descentralização político-institucional e participação da sociedade na elaboração e controle da referida política (CNAS, 1995).

Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e no mesmo ano, foi editada uma Norma Operacional Básica (NOB/2004). Essas legislações definiram os papéis e atribuições do Estado (em seus

¹²⁵ A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social, constituindo-se na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Em seu artigo primeiro assegura a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e como Política de Seguridade Social não-contributiva. Assegura também a participação de organizações públicas e privadas na realização de ações de assistência social para o atendimento de necessidades básicas no provimento de mínimos sociais. Estabelece como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Essa lei define princípios e diretrizes da assistência social, a organização do sistema, disciplina sobre benefícios, serviços, programas de assistência social, projetos de enfrentamento da pobreza e a forma de financiamento da assistência social. No que se refere ao novo modelo de gestão, é importante observar que a lei redefine o papel da União, dos Estados e Municípios no campo da assistência social, organizando um sistema público articulado, com vistas à definição e execução da política nacional de assistência social. Ao fazer isto, ela vincula o funcionamento desse sistema público à existência de uma rede de entidades e organizações de assistência social (privada), que ela conceitua no seu artigo terceiro, à participação da sociedade civil e à necessidade de integração com as demais políticas sociais (parágrafo único do artigo segundo). Tudo visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

diferentes níveis), das organizações governamentais que executam ações assistenciais e da sociedade civil representadas pelos conselhos de assistência social, além de se referirem ao conteúdo da política, quanto à sua gestão e ao seu financiamento.

Esses instrumentos normativos estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação. Criam, por exemplo, conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social, Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, além de Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (LOAS, 1993 & PNAS, 2004).

Entretanto, no ano de 2003, embora tenham se passado 15 anos do reconhecimento da Assistência Social enquanto direito, no que se refere à análise do financiamento propriamente da política, não houve muitas diferenças do governo FHC para o governo Lula. Segundo Boschetti & Teixeira (2011), que analisaram a execução orçamentária da Política de Assistência Social no governo Lula (especialmente nos primeiros anos), foi possível verificar que o ideário neoliberal continuou presente e priorizando a estabilidade monetária e não a redução das desigualdades sociais, pela via do investimento e da ampliação dos direitos sociais.

Em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Consequentemente, em 2005, fez-se necessário a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a CF/88, a LOAS/93, a Política Nacional de Assistência Social/2004 e a Norma Operacional Básica/ SUAS/2005 e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS.

Nesse contexto, merecem destaque as diversas Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos últimos anos e que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da PAS. Contribuíram com a *“formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política”* (CARVALHO, 2005: 2). Dentre as deliberações propostas, a implementação do SUAS no Brasil, depois da meta assumida conjuntamente por todos os entes federados, num Plano de Estratégias e Metas Decenais, deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005.

Atualmente, o SUAS foi aprovado no Congresso e no Senado, pelo Projeto de Lei

3.077/2088, que trata do tema, e aguarda apenas a sanção do Presidente para virar lei.

Sobre o modelo idealizado da Política de Assistência Social brasileira, verifica-se que este é, de fato, inovador e superior ao que existia antes no país, uma vez que apresenta condições favoráveis à melhor adequação entre o uso dos recursos públicos e a política pública de assistência social (concentra um único mecanismo financeiro, confronta o planejado e as deliberações dos Conselhos, obriga o exercício das relações intergovernamentais, e faculta uma revisão nas relações com a rede de entidades privadas de assistência social - AGUIAR, 2009: 4). Contudo, a regulação, por si só, não estabelece os fundamentos sobre os quais está colocada a possibilidade de reversão da lógica do favor para a lógica do direito à proteção social para todos os cidadãos.

Quanto à estrutura institucional, é importante destacar que, embora tenham existido vários ministérios ao longo do processo de constituição da PAS no âmbito brasileiro com diversas denominações e atuando as vezes na perspectiva de secretarias nacionais)¹²⁶, esta fragmentação teve, por outro lado, o efeito de dividir o comando e pulverizar os recursos, o que enfraquecia a ação governamental. Em 2004, há uma tentativa de reorganizar as ações da PAS, a partir da perspectiva de um ministério denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E, a investigação do processo de execução da PAS por esse ministério será descrita no tópico seguinte.

3.3.1 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/BR) – BRASIL¹²⁷

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/BR) foi criado em janeiro de 2004. Este órgão defende em seus documentos oficiais a *missão* de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, ele estrutura sua atuação a partir de cinco áreas temáticas: Assistência Social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, Inclusão Produtiva e Avaliação e Gestão da Informação.

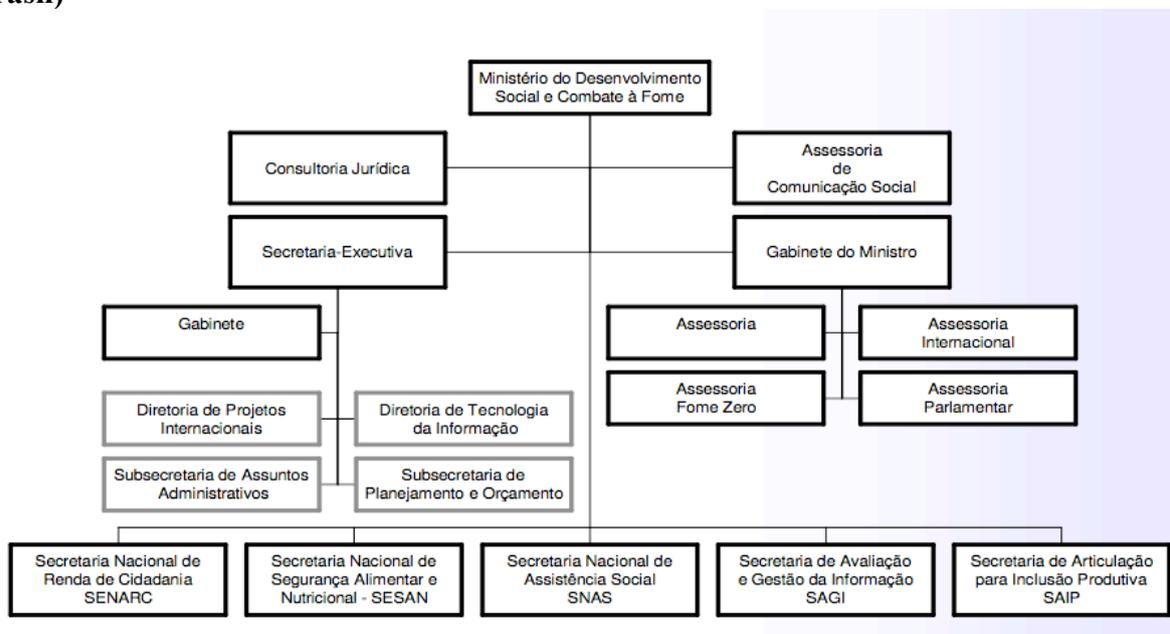
Conforme organograma descrito abaixo, pode-se observar que o MDS/BR conta com

¹²⁶ A exemplo a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que era uma instituição federal que representou importante papel no campo da assistência social, no que se refere especialmente ao menor infrator, foi criada em 1964 pela lei n. 4.513 e estava vinculada ao Ministério da Justiça. Em 1980, ela passou a integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social, vinculada à Secretaria de Assistência Social. E, em 1990 passou a se denominar Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA. Da mesma forma que a FLBA, a FCBIA foi vinculada a diferentes Ministérios até ser extinta, juntamente como Ministério do Bem-Estar Social e a FLBA (CNAS, 1995).

¹²⁷ A sigla do referido ministério utilizada no Brasil é apenas MDS. O complemento BR ao nome foi utilizado apenas para facilitar a visualização do leitor acerca de qual país está se referindo.

seis secretarias - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP). Além dessas, tem-se o Gabinete da Ministra, Secretaria-Executiva, a Consultoria Jurídica, duas diretorias e cinco assessorias. Sua composição atual corresponde à reestruturação realizada em 2010, com base no Decreto nº 7.079 de 26 de Janeiro de 2010.

Organograma 3 - do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS Brasil)



FONTE: *Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil, disponível em: < <http://www.mds.gov.br/search?SearchableText=ORGANOGRAMA+mds> >, acesso em fev de 2011*

O órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas, conforme pode se verificar no quadro descrito abaixo. Ademais, realiza a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aprova os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

Quadro 5 – Programas Sociais desenvolvidos segundo áreas temáticas pelo MDS/BR

Área Temática	Programas e Projetos Sociais	Descrição
Assistência Social Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Gestão co-financiamento de ações pelos três entes federados e gestão compartilhada Proteção Social Básica e Proteção Social Especial	Programa Bolsa Família (PBF)	- O PBF é um dos principais programas administrados pelo MDS/BR e consiste na transferência direta de renda à família com condicionalidade, ou seja, as famílias devem atender as exigências estabelecidas no que diz respeito às áreas de saúde e educação. Em 2010, o PBF atendia mais de 12 milhões de famílias em território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200. É importante ainda mencionar que a gestão do PBF é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04.
	Proteção Social Básica Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	- É uma unidade pública da assistência social, de base municipal, localizada em áreas de maiores índices de vulnerabilidade e risco social e destinada à prestação de serviços e programas socioassistenciais da proteção social básica às famílias e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, de modo a potencializar a proteção social e atuando na perspectiva da intersectorialidade
	Proteção Social Básica Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)	- É um conjunto de ações continuadas, desenvolvidas necessariamente nos CRAS. Cabe ao PAIF a prestação de serviços de acolhimento, acompanhamento, inserção em serviços socioeducativos e de convivência, desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias e encaminhamento das famílias para demais serviços socioassistenciais e de outras políticas. Sua ação principal é o acompanhamento sociofamiliar.
	Proteção Social Básica Benefício de Prestação Continuada (BPC)	- É um benefício da política de assistência social, por isso não contributivo, está previsto na CF 1988 e é regulamentado pela LOAS/93 e o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03 e outras normativas de caráter operacional. O benefício consiste no pagamento de um salário mínimo às pessoas idosas e pessoas com deficiência, cuja renda familiar por pessoa não ultrapasse o correspondente a ¼ do salário mínimo. <u>Financiado integralmente com recursos do governo Federal.</u>
	Proteção Social Básica BPC na escola	- dentre as ações de inclusão dos beneficiários do BPC, destaca-se o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC. Tem o objetivo de promover a elevação da qualidade de vida e dignidade das pessoas com deficiência e beneficiárias do BPC, preferencialmente até os 18 anos de idade.
	Proteção Social Básica ProJovem Adolescente	- Serviço Socioeducativo integra a proteção social básica do SUAS e configura-se como uma reformulação do Agente Jovem no contexto da Política Nacional da Juventude, constituindo-se em serviços socioeducativos, direito de garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educativo.
	Proteção Social Básica Serviços destinados a crianças de 0 a 6 anos e Pessoas Idosas	- os serviços destinados às crianças encontram-se em processo de reformulação. No âmbito dos idosos são desenvolvidas atividades de convivência para idosos, com o objetivo de promover sociabilidade, envelhecimento ativo e saudável, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. - carteira do idoso é um documento emitido pelo MDS/BR e fornecido pela secretarias municipais de assistência social, destinado às pessoas idosas que possuam renda igual ou inferior a dois salários mínimos e que não tenham meios de comprovação de renda. A carteira possibilita o desconto de, no mínimo, 50% no valor de passagens rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias interestaduais ou acesso a duas vagas gratuitas por veículo.
	Proteção Social Básica Benefício Eventuais	- são provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias, em virtude de nascimentos, morte, situação de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública que integram organicamente as garantias do SUAS.
Segurança Alimentar e Nutricional	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	- prevê a compra de alimentos da agricultura familiar e os doa a entidades socioassistenciais que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, estimulando a produção agropecuária provenientes de familiares e apoio à comercialização por meio da aquisição de alimentos para a doação.
	Programa Restaurantes Populares	- são implantados restaurantes populares nos municípios com mais de 100 mil habitantes e promovendo, assim, o direito humano à alimentação.
	Programa Banco de Alimentos	- arrecada e distribui alimentos provenientes de doações para entidades que compõem a rede de promoção e proteção social municipal
	Programa Cozinhas Comunitárias	- equipamentos públicos implantados pelo MDS/BR para fornecer refeições saudáveis e com preços acessível às famílias pobres urbanas.

Segurança Alimentar e Nutricional (continuação)	Programa de Agricultura Urbana	- promove ações para a produção familiar de alimentos de forma comunitária, com uso de tecnologia de bases agroecológicas em espaços urbanos e periurbanos.
	Feras e Mercados Populares	- converter as feiras e os mercados públicos e populares em locais atrativos à população urbana e turística, como estratégia para dinamizar a comercialização de produtos da agricultura familiar rural, urbana e periurbana.
	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)	- são um arranjo territorial, com objetivo de promover a articulação entre os municípios de baixo IDH em torno de propostas de indução do desenvolvimento local e da segurança alimentar e nutricional.
	Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar	- implantar uma rede de processamento, beneficiamento e agregação de valor à produção da agricultura familiar rural e urbana e dos assentamentos e acampados da reforma agrária localizados no entorno dos centros urbanos.
	Educação Alimentar e Nutricional	- as ações de Educação alimentar e nutricional buscam promover a segurança alimentar e nutricional por meio de estratégias educativas que levem a práticas alimentares mais adequadas, permitindo às pessoas selecionar e consumir alimentos saudáveis e nutritivos, valorizando a diversidade dos produtos regionais e as vantagens de se aproveitar os alimentos integralmente, reduzindo o desperdício.
	Distribuição de Cestas a Grupos Específicos	- a ação de distribuição de alimentos é uma ação emergencial para assistir grupos específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional, com acampados que pleiteiam o Programa de Reforma Agrária, atingidos por barragem e famílias vítimas de calamidades públicas, além dos povos e comunidades tradicionais, tais como indígenas, quilombolas e outros.
	Programa Cisternas	- a cisterna é uma tecnologia popular para a captação e armazenamento de água da chuva e representa uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural do semiárido brasileiro, que sofre com os efeitos das secas prolongadas que chegam a durar oito meses do ano. Por isso, o programa consiste em apoiar estados, municípios, órgãos federais e entidades da sociedade civil atuantes na região semiárida na implementação de projetos que visem garantir o acesso à água potável, por meio da construção de cisternas, como componente fundamental da garantia da segurança alimentar, para as famílias de baixa renda do sertão nordestino.
Inclusão sócio-produtiva	Promoção da Inclusão socioprodutiva	- incentivar, por meio de iniciativas do Governo Federal, o fomento e as ações específicas executadas pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, para o desenvolvimento de projetos que viabilizem a inserção socioeconômica do público beneficiário dos programas sociais do Governo Federal.
	Articulação para a inclusão Produtiva	- ampliar as oportunidades de inclusão produtiva por meio de capacitações e qualificações profissionais, de doações de equipamentos, computadores, ou de apoio a projetos de inclusão produtiva para beneficiários dos programas sociais.
Povos e comunidades tradicionais	Desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais	- articula ações para promover o desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais (elaboração e execução de projetos, gestão de recursos, prestação de contas etc.).
Catadores de material recicláveis	Inclusão social dos catadores de materiais recicláveis	- articulação de parcerias para promover a inclusão social e econômica dos catadores de material recicláveis.

FONTE: *Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil, disponível em: < http://www.mds.gov.br/search?SearchableText=ORGANOGRAMA+mds > , acesso em fev de 2011.*

3.4 A Política de Assistência Social no Paraguay¹²⁸

A história da assistência social pública no Paraguay tem início com o decreto de 15 de dezembro de 1869, por meio do qual se cria a Proteção dos Paraguaios desamparados e órfãos: “*la Protección de los paraguayos desvalidos y huérfanos*” (APSSTS-PY, 2007: 7) e,

¹²⁸ Quanto ao Paraguay, não foram encontrados estudos mais aprofundados sobre a assistência social ou mesmo o sistema de proteção social nesse país, o que nos fez inferir e concordar com García (2008:178) que a produção teórica sobre esse assunto é escassa: “[...] no existe vasto estudio al respecto del tema de la Protección Social en Paraguay e [...] que la escasa producción nacional existente no se ha difundido por corresponder a informes de consultorias privadas financiadas por organismos internacionales que utilizan dichos estudios para fines distintos a la socialización de los mismos a través de la publicación”. Por isso, a maioria dos dados analisados nesse item é proveniente de um relatório produzido pelo Comité Ejecutivo de la Asociación de Profesionales de Servicio Social o Trabajo Social del Paraguay (APSSTS-PY), de 2006, cujo conteúdo visa analisar a proposta de criação do Ministerio de Protección e Inclusión social, ainda em tramitação, fazendo referências a todo o processo de implementação e desenvolvimento da PAS nesse país (aqui denominada bem-estar social, conforme nota 128). Este documento tornou-se uma importante referência, uma vez que o mesmo foi-nos indicado à época da visita ao país.

mais à frente, estende a função às irmãs de caridade que eram responsáveis pelas casas de meninas e meninos, idosos e depois se tornou o Hospital da Caridade.

Em 1936, a partir da Lei n. 2002, foi criado o Ministério da Saúde Pública e Previdência Social. No ano de 1954, por meio do Decreto n. 9142, organiza-se o referido Ministério, passando a se intitular Ministério da Saúde Pública e do Bem-Estar Social. Este passou a dar respostas às seguintes problemáticas sociais: proteção à criança, reabilitação, proteção ao idoso, seção de orientação e controle da beneficência privada, socorro para emergências e serviços sociais (APSSTS-PY, 2007).

Constata-se ainda que durante o período de 1955 a 1975, o Bem-Estar Social¹²⁹ no Paraguai foi objeto de maior organização e desenvolvimento, uma vez que o nível normativo e o operativo (os departamentos) foram estruturados, assim como os diversos programas¹³⁰ (APSSTS-PY, 2007).

No período de 1978 a 1984, foi criado o Conselho Nacional de Progresso Social e se implementou estratégias de Desenvolvimento Rural integrado e Pólos de Desenvolvimento, apoiados pela Cooperação Internacional. Durante esse período, aparecem as entidades não-governamentais de assistência (as igrejas, as organizações comunitárias e as ONGs). O Código Sanitário (Lei é 836 de 1980) assinalou sobre a necessidade de consolidar um Sistema de Proteção Social para famílias ou pessoas com maior vulnerabilidade ou risco social (APSSTS-PY, 2007).

Em 1989, (com o advento da Democracia no país), o Estado paraguaio tenta recuperar uma intervenção social, em que havia estado muito ausente nos anos precedentes. A resposta resultou na criação de múltiplas entidades e conselhos nos desenhos das Políticas, Planos e instrumentos normativos, técnicos e legais, dentre os quais a reestruturação do Ministério da Saúde Pública e do Bem-Estar Social, em que se elevou a ampliação de funções à Direção Geral de Bem-Estar Social. Dentre as alterações, destaca-se a garantia de recursos e a

¹²⁹ A terminologia Bem-Estar Social aqui anunciada refere-se ao recorte que se está fazendo nos aspectos relacionados às ações de assistência social. Esta terminologia é utilizada nos documentos visitados. O Decreto n. 2.137/89 da Carta Orgânica do Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social de 1998 confirma que as especificidades da área do Bem-Estar Social eram compatíveis com as ações da política de assistência social, uma vez que o decreto estabelece: 1) implementar um Sistema Nacional de Serviços Sociais dirigidos aos setores mas desprotegidos e vulneráveis da população, de forma a promover a equidade social e de gênero, e o acesso às oportunidades que possibilitem o desenvolvimento humano sustentável; 2) abordar atenção à população em situação de risco e exclusão social; 3) desenhar, coordenar e executar planos, programas e projetos de promoção, prevenção e proteção, com base numa rede de serviços sociais, comunitários, intermediários, especializados e outras modalidades de apoio à família, à mulher, à infância, à juventude, aos adultos maiores, em nível nacional, regional e local.

¹³⁰ As creches e as casas de crianças e idosos passaram a depender dessa estrutura e se formaram recursos humanos especializados com o perfil adequado para trabalhar com esse recorte de especialidade, além da capacitação para visitadoras polivalentes de higiene, e a formação específica para licenciados em Serviço Social (nível universitário).

operação de um processo de reconceituação e reestruturação institucional; definição de missão, áreas e programas de intervenção, de acordo com o marco legal do Código Sanitário do país (Lei 836/80), estabelecendo claramente um sistema de serviços sociais, tais como: participação da Comunidade nos planos, programas e atividades de Bem-Estar Social; Entidades de Bem-Estar Social (criação do voluntariado – registro e controle); Desenvolvimento das famílias e de seu bem-estar; Desenvolvimento da educação de menores e adoção; Criação de casas substitutos e jardins infantis; Serviços de Orientação e assistência psico-social, para mulheres desamparadas e adolescentes abandonadas; Saúde e Bem-Estar de idosos (APSSTS-PY, 2007).

Em 1992, a Constituição Nacional do país traz alguns artigos (1, 2, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 69, 70 e 129) e diretrizes, no que se refere ao bem-estar social, reconhecendo expressamente a dignidade humana e o direito de cidadania (APSSTS, 2008). Tratam-se, porém, de indicações genéricas. O artigo 95 é o único que merece destaque aqui, pois explicita a ideia de Seguridade Social que envolve a discussão de algumas categorias (família, trabalhador dependente e serviços supervisionados pelo Estado) que poderiam ter sua análise extrapolada para a dimensão do tema da assistência social. Ver Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Presença da Política de Assistência Social nas Constituição do Paraguay

País	Artigo 95
Constitución de la Nacional /1992	Da Seguridade Social. O sistema obrigatório e integral de seguridade social para o trabalhador dependente e sua família será estabelecido pela lei. Será promovida sua extensão a todos os setores da população. Os serviços do sistema de seguridade social poderão ser públicos, privados ou mistos, e em todos os casos serão supervisionados pelo Estado. Os recursos financeiros dos seguros sociais não serão desviados de seus fins específicos e estarão disponíveis, para este objeto, sem prejuízo das inversões lucrativas que possam acrescentar seu patrimônio.

Elaboração Própria. Fonte: Constituição Federal do Paraguay (1992).

Embora a assistência social no Paraguay esteja subentendida em seus diversos artigos, não tem nenhum que fale explicitamente sobre a assistência social. O artigo 95 acima destacado fala da proteção social como um todo, dentro da perspectiva da Seguridade Social (APSSTS-PY, 2007).

Segundo o Comité Executivo da Associação de Profissionais de Serviço Social ou Trabalho Social no Paraguay (APSSTS, 2008), apesar do marco legal citado anteriormente ser considerado um avanço no país, a definição das políticas sociais de Bem-Estar Social nos anos de 1990 e de 1995 no Paraguay, ele se estabeleceu sobre as bases dos vazios institucionais e dos programas que persistiam nesse período. E o ajuste na definição das

políticas também se deu a partir da coexistência de instituições públicas que se desprenderam do Bem-Estar Social na década de 1960 (no governo anterior): Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO) em 1974, Direção Geral de Proteção de Menores (adoção) (1982) e Departamento da Mulher. Além disso, houve a tendência de seguir criando múltiplas instituições em nível nacional. Some-se a criação da Direção de Beneficência e da Ajuda Social (DIBEN) 1989, a Secretaria de Repatriados, o Comitê de Emergência Nacional, a Secretaria da Mulher, a Secretaria de ação Social, o Centro de adoções, o Vice Ministério da Juventude e a Secretaria da criança e da adolescência¹³¹ (APSSTS-PY, 2007).

Durante o período de 1989 a 1998, assume-se o Bem-Estar como um ente público normativo e propulsor de um Sistema Nacional de Serviços Sociais no Paraguai e que neste caráter integra o Grupo Técnico de Apoio e de elaboração do Código Ibero-americano de Seguridad Social e a Rede Ibero-americana de Serviços Sociais Públicos (Políticas para Idosos e Portadores de Deficiência Física) (APSSTS-PY, 2007).

Nesta Rede Ibero-americana, há o estabelecimento de duas políticas fundamentais: 1) fortalecimento e desenvolvimento da participação social e cidadã, com ênfase na criação de cenários para a participação do Estado; 2) promoção do bem-estar familiar, com dois destaques (integração e desenvolvimento da família, sistemas alternativos de atenção social) (APSSTS-PY, 2007). Para isso, cria-se o Instituto Nacional de Serviços Sociais pela resolução n. 553/97, o qual foi responsável por implementar um plano de unidades de bem-estar social em 9 regiões sanitárias, apoiando-se também um Plano Nacional de Idosos e fortalecendo os centros de Bem- Estar da Infância e da Família (APSSTS-PY, 2007).

Durante o período mencionado anteriormente, é importante ressaltar o marco da criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) no dia 8 de junho de 1995, pelo decreto n. 9.235 diretamente vinculada à Presidência da República do país. Sobre este marco, é interessante observar que, segundo a APSSTS (2008), a criação de grande parte das instituições no Paraguai se dá ora pela necessidade de respostas a compromissos internacionais ora pelas respostas às demandas públicas de entidades de beneficência:

La creación de algunas Instituciones han surgido como respuestas a los compromisos internacionales suscritos por nuestro país con un carácter normativo y con el objetivo de incorporar dichos temas en las políticas

¹³¹ Todas as instituições públicas citadas são constitutivas do Sistema de Bem-Estar Social, ou de Ação Social, Assistência ou Proteção Social do Paraguai e que se caracterizaram pela execução não somente do financiamento de programas de assistência social diretamente, mas também de projetos, ou iniciativas de tratamento de enfermidades, e de infraestrutura social e sanitárias e de educação formal que tem um efeito indireto sobre a pobreza extrema (APSSTS-PY, 2007).

públicas, otras como respuestas a las demandas y presiones de las entidades de beneficencia, ONGs, grupos sociales y en otros casos para organizar en el espacio público la atención social benéfica y filantrópica más general y también la focalizada (APSSTS, 2008: 9).

No começo do ano 2000, uma segunda geração de reformas na área de assistência social aparece com: busca de maior eficiência na gestão social, redução de gastos, racionalização de recursos e definição de políticas mais apropriadas. Na SAS, os reflexos dessa reforma aparecem no plano de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza e da Desigualdade (ENREPD).

Atualmente, no Paraguai, todas as seguintes instituições executam projetos na área social no país: Secretaria de Ação Social, Direção de Beneficência e Ajuda Social, Instituto Paraguaio do Indígena, Instituto Nacional de Proteção às Pessoas Excepcionais, Instituto de Bem-Estar Social, o Vice-Ministério da Juventude, o Conselho Nacional de Esportes, o Comité de Emergência Nacional e a Secretaria Nacional da Criança. E no que se refere ao marco legal desse período, tem-se: em 2000, a lei 1600 contra a violência doméstica; em 2001, a lei n. 1680, o Código da criança e da adolescência; e em 2002, a lei n. 1885 das pessoas maiores de 60 anos (APSSTS-PY, 2007).

Entre os anos de 2000 e 2003 surgiu a proposta de criação de um Ministério de Desenvolvimento Social, anteprojeto de Ley de Ministerios e que resultou no Projeto de Lei n. 4.227/2010, que foi sancionado pelo Congresso nacional em 25 de novembro de 2010¹³². Este será aprovado em breve, uma vez que as considerações presidenciais assinalam que a criação do ministério resulta em uma tarefa importante para a transformação institucional da administração pública do país.

3.4.1- Secretaria de Ação Social (SAS/ PY) – PARAGUAY¹³³

A Secretaria de Ação Social (SAS/PY) foi criada no ano de 1995, mediante o Decreto do Poder Executivo n. 9.235/95. Esta Secretaria está diretamente vinculada à atual estrutura da Presidência da República do Paraguai. Esta vinculação dá-se em conformidade com o decreto n. 7.208 de 26 de setembro de 1990, sendo modificada pelo Decreto n. 2 de 15 de agosto de 1993. Este último especifica que a estrutura administrativa do Estado tem *a missão* de promover as condições de bem-estar social da população, orientar, programar e

¹³² Embora este ainda esteja em tramitação em 27 de dezembro de 2010, o Executivo objetou e devolveu ao Congresso para a devida revisão dos artigos 6, 7, 8, 10 e 11.

¹³³ A sigla do referido ministério utilizada é apenas SAS. O complemento PY ao nome foi utilizado apenas para facilitar a visualização do leitor acerca de qual país está se referindo.

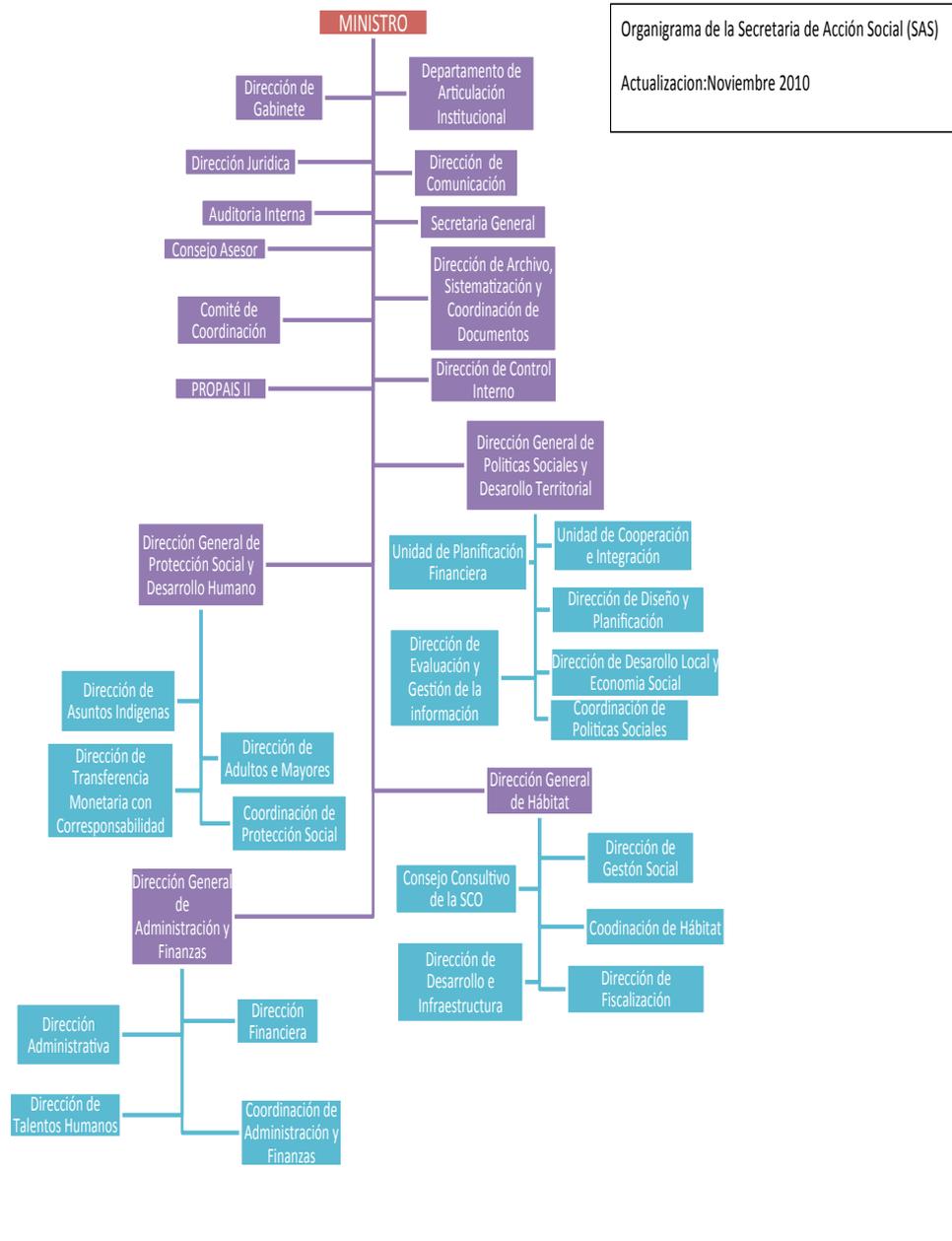
impulsionar as ações conjuntas entre os setores públicos e privados, assim como a participação cidadã; e desenvolver sua capacidade de liderar e de coordenar um desenho e a implementação de uma política social do Estado¹³⁴.

Ademais, dados do decreto de criação desta Secretaria enunciam ainda que esta Secretaria atua como articuladora institucional das ações do Estado, dos partidos políticos e da sociedade civil em torno de uma política social dirigida fundamentalmente ao combate à pobreza e à promoção de uma maior equidade social, impulsionando o capital social, e uma ordem econômica mais justa, assim como um sistema de proteção e promoção social.

Para isso, verifica-se na SAS/PY o planejamento de uma “Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD)”, que é um planejamento a médio prazo (com vistas para o ano 2015) e que atende ao desenvolvimento de políticas, com vistas a atender o cumprimento das Metas do Desenvolvimento do Milênio. Para isso, o ENREPD propõe três eixos estratégicos: 1) melhoramento institucional, com vistas a aumentar a governabilidade, a transparência e a gestão governamental; 2) melhoramento equitativo das capacidades humanas, incluindo os temas de saúde, educação, e proteção social; 3) necessidade de manutenção de um crescimento econômico sustentável com base na geração de riqueza que permita o melhoramento das condições de vida de toda a população. No aspecto mais operativo, propõe a criação de uma rede de proteção e promoção social da população identificadas como mais vulneráveis (concentrando-se em famílias com crianças e adolescentes, idosos, e pessoas com necessidades especiais). É interessante observar que, em todos os casos, se prevê a realização de transferências condicionadas, requerendo por parte da população participante a realização de “ações de corresponsabilidade” vinculadas a aspectos da saúde, educação e capacidade laboral (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, 2006).

García (2007), ao comentar sobre a ENREPD, critica-a, porque os objetivos construídos no referido documento pretendem atender as Metas do Desenvolvimento do Milênio, logo conta com indicadores esperados (*definição ex-ante*) para o desenvolvimento do programa e não se trata de objetivos definidos a partir de indicadores construídos, baseados em uma avaliação prévia das reais necessidades da população do Paraguay.

¹³⁴ O Decreto 9.235/95 atende ao artigo 238, número 1 da Constituição Nacional do Paraguay, a quem incumbe a Presidência da República do país o dever de dirigir a administração geral do país e a necessidade de orientar e impulsionar de forma coordenada as ações conjuntas, as políticas, os programas, que tendem ao melhoramento da qualidade de vida da população, num marco de cooperação com o setor privado e com participação cidadã por meio de organismo subordinado à Presidência da República.



FONTE: *Secretaria de Assistência Social do Presidência da República do Paraguay, disponível em: < http://www.sas.gov.py/xhtml/Institucional/organigrama_nov_2010.pdf > , acesso em fev de 2011.*

De acordo com o referido organograma da SAS/PY, tem-se o cargo político do Ministro no topo do organograma, e em seguida no nível abaixo todas as diretorias (21 unidades). Estas são previstas tanto por unidades que prestam assessoria diretamente ao gabinete (Departamento de Articulação Institucional, Diretoria Jurídica, Diretoria de Gabinete, Diretoria de Comunicação, Auditoria Interna, Secretaria Geral, Diretoria de Arquivos, Sistematização e Coordenação de Documentos e Diretoria de Controle Interno); como por Diretoria que implementam políticas (Diretoria de Geral de Proteção Social e Desenvolvimento Humano, Diretoria General de Políticas Sociais e Desenvolvimento Territorial, Direção Geral de Habitação, Direção Geral de Administração e Finanças) e estas por sua vez se subdividem em: Direção de Desenho e Planejamento, Diretoria de Avaliação e Gestão da Informação, Direção de Desenvolvimento Local e Economia Social, Direção de Assuntos Indígenas, Direção de Transferência Monetária com Corresponsabilidade, Direção de Idosos, Direção de Fiscalização, Direção de Gestão Social, Direção de Desenvolvimento e Infraestrutura, Direção Financeira, Direção Administrativa, direção de Talentos Humanos.

Quanto aos programas desenvolvidos pela SAS/PY, pode-se observar o Quadro 7 descrito abaixo que os relaciona às respectivas temáticas trabalhadas pela referida Secretaria.

Quadro 7 – Programas Sociais desenvolvidos segundo áreas temática pela SAS/PY

Área Temática	Programas Sociais	Descrição
Idosos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Portadores de necessidades especiais e veteranos da guerra do Chaco¹³⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Pensões</u> - destinado aos ex-combatentes da Guerra do Chaco que vivem em estado de abandono, extrema vulnerabilidade e estão excluídos socialmente. - <u>Transferências Condicionadas</u>, no valor de 1. 200 guaranis, sujeito ao cumprimento de condicionalidades. - <u>Controle de Corresponsabilidade</u> - acesso periódico a controles médicos, medicamentos, condições dignas de moradia e higiene, alimentação básica adequada e acompanhamento de idosos por pessoas devidamente identificadas - <u>Serviços Sociais</u> - cadeiras de rodas e colchões de água para os beneficiários do programa de veteranos da guerra do Chaco.

¹³⁵ Segundo García (2007), a Guerra do Chaco desenvolveu-se de 1932 até 1935 entre a Bolívia e o Paraguai, pelo controle da região do Chaco Boreal. A hipótese de reservas exportáveis de petróleo e o domínio do rio para abrir a porta ao Oceano Atlântico ao país motivaram a disputa entre os dois países. Durante anos, 250.000 soldados bolivianos e 150.000 paraguaios se enfrentaram na região. A malária e outras enfermidades, e a falta de água aniquilaram os exércitos mais que as balas.

Indígenas	➤ Plano Integral com os povos Originários	- em fase de elaboração, ainda não foi implementado. Prevê em uma primeira fase uma provisão de cestas básicas alimentar, identificação e instalação de poços artesianos e questões relacionadas à saúde. E numa segunda fase, produção comunitária, autoabastecimento e comercialização de artesanato
Políticas Sociais e Desenvolvimento Territorial	➤ Fundo de Investimento Social (FIS)	- Atualmente intervém em 2 regiões, acompanhando 8 distritos a partir de 2 ONGs, com um total de 3.321 cidadãos. - contribuir com a problematização e o conhecimento da realidade pessoal e social, promovendo o desenvolvimento da cidadania, mediante o reconhecimento de direitos, a expansão da autonomia crítica, sensibilização para uma consciência de uma participação ativa na vida econômica, social, cultural e política.
Famílias	➤ Programa Ñopytyvô	- objetiva melhorar as condições de vida de famílias em extrema pobreza por meio da entrega de bônus solidários (inclusão dos sujeitos sociais por meio de incentivo de transferências para o exercício de seus direitos). Atende a 700 famílias e 350 famílias indígenas.
Proteção Social e Desenvolvimento Humano	➤ Tekoporã ¹³⁶	- transferência monetária e apoio familiar aos beneficiados. Dirigidos ao público de extrema pobreza da área urbana. Busca garantir acesso à saúde, educação e segurança alimentar de crianças, mulheres grávidas, idosos, comunidades indígenas e pessoas portadoras de necessidades especiais. - 109.692 famílias recebem as transferências monetárias. - o valor mínimo aproximado por família é de 250.000 Gs e o montante máximo é 290.000 Gs, que se distribui da seguinte maneira: 80.000Gs por família com bônus alimentar; 35.000Gs por cada crianças (adolescente) de 0 a 18 anos (até 4 criança e adolescente por família. 35.000Gs por adultos maiores de 65 anos ou mais (até um por família) e 35.000Gs integrante portador de necessidades especiais (até um por família)

Fonte: SAS/PY (2011).

Dentre os dados analíticos encontrados acerca dos programas desenvolvidos pela SAS, pode-se dizer que a maioria deles é gerida de forma indireta, por meio de organizações não-governamentais que recebem fundos de organismos públicos para as suas ações. Garcia (2007:183) assinala que: *“Los criterios de selección de estas organizaciones no se muestran transparentes, debido a que los mecanismos no son estandarizados ni se someten a concursos o licitaciones”*.

A referida autora observa ainda que nos casos em que o financiamento se origina com fundos de origem externa, por exemplo ‘ajuda’ (expressão da autora) de organismos internacionais ou agências de cooperação dos governos de países desenvolvidos, os processos se mostram mais transparentes, devido às exigências externas (GARCIA, 2007).

Quanto aos projetos desenvolvidos pela SAS, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e o fortalecimento das capacidades das comunidades locais, tem-se o

¹³⁶ Tekoporã é um vocábulo Guaraní que denota viver bem.

“Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (Prodeco). Este desenvolve ações em comunidades urbanas e rurais dos *“departamentos” de Itapúa, Misiones y Ñeembucú*. Estes propõem uma abordagem de projetos produtivos descentralizados.

Outro projeto que merece destaque é o *“Proyecto Abrazos”* que trabalha com a infância em situação de rua e forma parte de uma *“Red de Protección y Promoción Social”*. Estes projetos contam com guias familiares, encarregados de capacitar as famílias e acompanhá-las para o cumprimento de corresponsabilidades em saúde e educação.

Sobre o controle, monitoramento e avaliações, esses concentram-se nos sistemas contábeis de gestão financeira. García (2007) relata que a auditoria nesses sistemas contábeis ainda é precária, especialmente no que se refere aos resultados dos programas, especialmente aqueles provenientes dos organismos executores ou sobre a base de avaliação dos beneficiários. A consequência disso é que, destaca a autora, se desconhece ainda no país, se os programas desenvolvidos pela SAS vêm respondendo de forma efetiva as necessidades da população beneficiária ou se eles apenas se limitam a gerir, de forma burocrática, os fundos recebidos.

No âmbito das particularidades, é interessante observar que havia um programa no âmbito da SAS destinado exclusivamente aos 4.468 veteranos da Guerra do Chaco. Segundo García (2007), há serviços sociais prestados no que se relaciona à atenção médica, e à transferência de 700 mil guaraníes mensais (pouco mais de 100 dólares). Os fundos para esse programa são apenas administrados pela SAS e são provenientes do Ministério da Fazenda. Todavia, visitando recentemente o *website* da SAS/PY, verifica-se que essa ação foi extinta desde janeiro de 2011, em função da redução do orçamento de 2011 (SAS/PY, 2011).

Há ainda programas para a construção de habitações pelo sistema de ajuda mútua mista e com outros programas de implementação de projetos produtivos sustentáveis. Estes programas têm fundos provenientes de doações da República da China (Taiwan), conjuntamente com ONGs que organizam a demanda pelo programa, no âmbito do *“Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN)”*.

Por fim, a informação que se encontra sobre os programas existentes no país e desenvolvidos pela SAS/PY ainda é bastante limitada, por problemas de informação e transparência ou porque a metodologia utilizada para a execução dos programas se dá por meio de poucas auditorias e organizações independentes, ocasionando aos organismos responsáveis pela fiscalização e controle o não acesso aos dados necessários (GARCÍA, 2007).

3.5 - A Política de Assistência no Urugay¹³⁷

No Urugay, a colonização de seu território foi levada a cabo desde o século XVIII por famílias procedentes da Espanha. Com essas famílias foram introduzidas no país respostas filantrópicas que vinham se desenvolvendo na Europa e que eram fortemente vinculadas à Igreja Católica: confrarias, irmandades, sociedades de damas. E para além desse tipo de intervenção, iniciou-se nesse período também os primeiros hospitais e os asilos do país, conforme destaca Doldán (1994:3):

[...] trabajaron tenazmente las órdenes religiosas de la iglesia Católica que llegaron a América desde el inicio de la conquista, como los franciscanos, más tarde acompañados por dominicos, agustinos, mercedarios y posteriormente por los jesuitas.

Os franciscanos destacam-se bastante nesse período, porque atribui-se a eles o estabelecimento do primeiro hospício em Montevideo em 1738, e que poucos anos depois foi convertido em convento.

É importante destacar que a influência religiosa nas ações de filantropia e solidariedade social no Urugay, nesse período, era mais sistematicamente organizada pelas chamadas Confrarias ou Irmandades. Estas, por sua vez, pautavam suas ações sob uma perspectiva ideológica bastante religiosa apoiada num aperfeiçoamento moral dos seus membros, ou num apoio espiritual; e eram destinadas especialmente aos presos ou pessoas que estavam condenadas à morte, ou mesmo a pessoas em hospitais¹³⁸ e/ou à órfãos¹³⁹:

[...] las Confradías o Hermandades, como respuestas con cierto contenido filantrópico que se venían desarrollando en Europa. Se trataba de asociaciones religiosas, cuyo objeto era la perfección de sus miembros, el ejercicio del culto y que también podían incluir actividades de caridad. Algunas solían comenzar ocupándose de presos y condenados a muerte – a quienes le proporcionaban apoyo espiritual y sepultura – y también organizaban hospitales y casas de huérfanos (DOLDÁN, 1994: 4-5).

[...] Para los católicos, la caridad como virtud cristiana, era una forma de hacer méritos para el cielo; se sentían fuertemente impulsados a ello por las

¹³⁷ No Urugay, os dados sobre a PAS ou as ações de assistência e seus marcos históricos e legais foram sistematizados a partir dos relatórios analíticos da esfera governamental e como perspectiva acadêmica, recorreu-se à contribuição teórica de Daldón (1994). Assim, como ocorreu com o Paraguai, também inferiu-se que a produção bibliográfica acerca do tema da proteção social no país ainda é bastante escassa.

¹³⁸ Doldán (1994) assinala que, em 1781, houve uma grande coleta de doações pela confraria de San José y Caridad, o que permitiu reunir dinheiro suficiente para comprar o terreno onde se faria o primeiro hospital da época. Este ficou conhecido pelo nome de Hospital da Caridade, sendo administrado pela Irmandade (inauguração 1788).

¹³⁹ Por volta de 1788, havia um asilo de órfãos chamado “La inclusa” e também dirigido por um padre (DOLDÁN, 1994).

presiones ejercidas desde la propia Iglesia Católica de la época (DOLDÁN, 1994: 6).

Em 1740, foi fundada a Confraria do Santíssimo Sacramento (Cicalese), e em 1751 a Confraria de Nossa Senhora do Carmen (Arteaga), assim como a de San José e Caridade em 1775 (De María), com os mesmos direcionamentos morais e religiosos descritos nas Confrarias e Irmandades. Ademais, os recursos dessas instituições eram obtidos por meio de doações dos próprios membros ou doações solidárias de outras ordens.

Durante o século XIX, Doldán (1994) explica que continuou forte o protagonismo das iniciativas de inspiração católica na ações sociais, mas agora com o apoio dos grupos de corte liberal e anticlerical (especialmente os maçons e suas lojas). E, somente em meados deste século o governo começa a assumir a administração e a manutenção das obras de assistência pública, o que resulta em alguma perda da atuação dos grupos religiosos citados anteriormente:

Después que en 1825 Uruguay establece la independencia de la Corona España, las autoridades locales de la Junta Económico Administrativa de Montevideo van a determinar en 1853, que las obras asistenciales dejaran de estar en manos del sector privado y dependieran del gobierno. Esta fue una resolución de difícil implementación [...] (DOLDÁN, 1994: 6).

É importante destacar que a instituição que aparece para substituir aquelas antigas instituições de inspirações religiosas ou com destaque no desempenho do papel social, foram as fundações (atendiam as necessidades materiais de grupos indigentes e outras questões vinculadas à saúde). Segundo Doldán (1994), o texto da primeira Constituição do Uruguay, que data de 1830 no país, proibia a atividade de instituições do tipo fundações. E somente com a Constituição de 1934 é que são retirados os obstáculos para a criação destas instituições. Entretanto, embora as fundações viessem sendo gestadas no país desde 1934, ainda hoje, não se pode falar sobre a existência de legislações específicas, regulando o funcionamento e a integração destas instituições no Uruguay.

Nestas instituições, a caridade (enquanto um preceito da virtude cristã) foi substituída pela filantropia (enquanto uma virtude humanista). Esta última era denominada a partir de racionalista, liberais, maçons e todos os anticlericais. E as ações de governo, por sua vez, decidiram utilizar o termo Beneficência para não ter que tomar partido nem da igreja nem das fundações, posto que ele se beneficiava das obras de assistência ofertadas por ambas.

Posteriormente, o Estado vai assumindo posturas mais liberais e começa a enfrentar dificuldades crescentes com a direção destas obras realizadas por católicos e pelas congregações religiosas, visto que, segundo Doldán (1994), estas últimas passaram a não

consentir a liberação de cadáveres para fins acadêmicos e perseguiram enfermos e enfermeiros que não se confessavam ou não assistiam a missa. O governo por sua vez entendia que a assistência pública deveria ser arena para todas as crenças religiosas.

Neste sentido, em 7 de novembro de 1910, cria-se a Lei n. 3724 da Assistência Pública Nacional. Por meio desta lei, todos os hospitais e asilos públicos passaram a depender dela e com critérios diferentes da caridade e da filantropia:

Ley n. 3724 del 7 de noviembre de 1910 que creó la Asistencia Pública Nacional, de la cual pasaron a depender todos los hospitales y asilos públicos del país con criterios diferentes a los de la caridad y la filantropía. La atención a los necesitados – enfermos, ancianos, niños abandonados – ya no dependía más de un acto generoso de las damas de la caridad y los caballeros de la filantropía, sino que pasó a ser un derecho de las personas y una responsabilidad del Estado (DOLDÁN, 1994: 4-5).

Ademais, quanto à evolução legal e institucional de garantia de direitos de ações de assistência social no Urugua, pode-se dizer que ela foi, talvez no tempo, muito prolongada, e segundo Martino (2001: 12), esse fato ocorre porque o período compreendido entre 1890 a 1930 se caracterizou pela: “*el pasaje del Uruguay criollo al modelo urbano de país*”. O que significa dizer que, a partir de 1890, o Urugua se modernizava, entendendo por isso a construção de um sistema capitalista *stricto-sensu* e seu correspondente universo de valores.

É importante salientar que, segundo Perez & Doynel (2000), no período posterior a 1930, as ações de assistência social, muitas vezes apareciam vinculadas a outras políticas do Sistema de Seguridade Social - especialmente os denominados riscos sociais (da Saúde e da Previdência Social).

Quanto à Constituição atualmente em vigor - que data de 1967, mas com atualizações de outubro de 2004 -, ela conta com 2 artigos, cujo conteúdo traz indicações de temas acerca da assistência social, porém sem uma menção explícita ao termo, como pode ser visto no quadro 8 descrito abaixo.

Quadro 8 – Presença da Política de Assistência Social na Constituição do Urugua

ANO	Artigos sobre o tema de assistência social
Constitución de la Republica 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de Octubre de 2004.	Art.46 O Estado dará asilo aos indigentes ou carentes de recursos suficientes que, por sua inferioridade física ou mental de caráter crônico, estejam inabilitados para o trabalho. O Estado combaterá, por meio da lei e das Convenções Internacionais, os vícios sociais. Art. 67 As aposentadorias gerais e os seguros sociais serão organizados, de forma a garantir a todos os trabalhadores, patrões, empregados e operários, aposentadorias adequadas e subsídios para os casos de acidentes, enfermidades, invalidez, desemprego, etc. A suas famílias, em caso de morte, a pensão correspondente. A pensão à velhice constitui um direito para quem atingir o limite da idade produtiva, depois de grande permanência no país e carência de recursos para suprir necessidades vitais.

Elaboração Própria. Fonte: Constituição da República Urugua.

Este conteúdo descrito no quadro acima explicita asilo aos indigentes ou carentes de recursos, mas sobretudo inabilitados para o trabalho, o que reflete a concepção de um benefício a um público sem condições de trabalhar, destinado também a idosos, carentes de recursos para suprir necessidades vitais.

Não foi possível aprofundar análise das modificações destinadas a atuar na área de assistência no período posterior a 1940, em função da dificuldade de acesso e/ou escassez de bibliografia sobre o tema.

Em 1990, dados governamentais demonstram que havia um Instituto Nacional da Juventude (INJU), lei n. 16.170 de 28/12/1990 e este foi integrado ao Ministério dos Esportes e Juventude em 2000 lei n. 17 243 29/06/2000. Em 2005, o INJU foi incorporado ao Ministério do Desarrollo Social (Lei n. 17866 de 21/03/2005), que é a instância atualmente responsável por administrar a PAS no Uruguay.

3.5.1 - Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES /UR) – URUGUAY¹⁴⁰

O Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguay (MIDES/UR) é responsável por coordenar, articular, monitorar, supervisionar as políticas sociais em todo o território Nacional. Além disso, é *missão* do Ministério contribuir para o desenvolvimento de cenários de participação social que permitam o fortalecimento da cidadania ativa do/a (s) uruguaios, promovendo a mais ampla integração de seus protagonistas e de suas atividades.

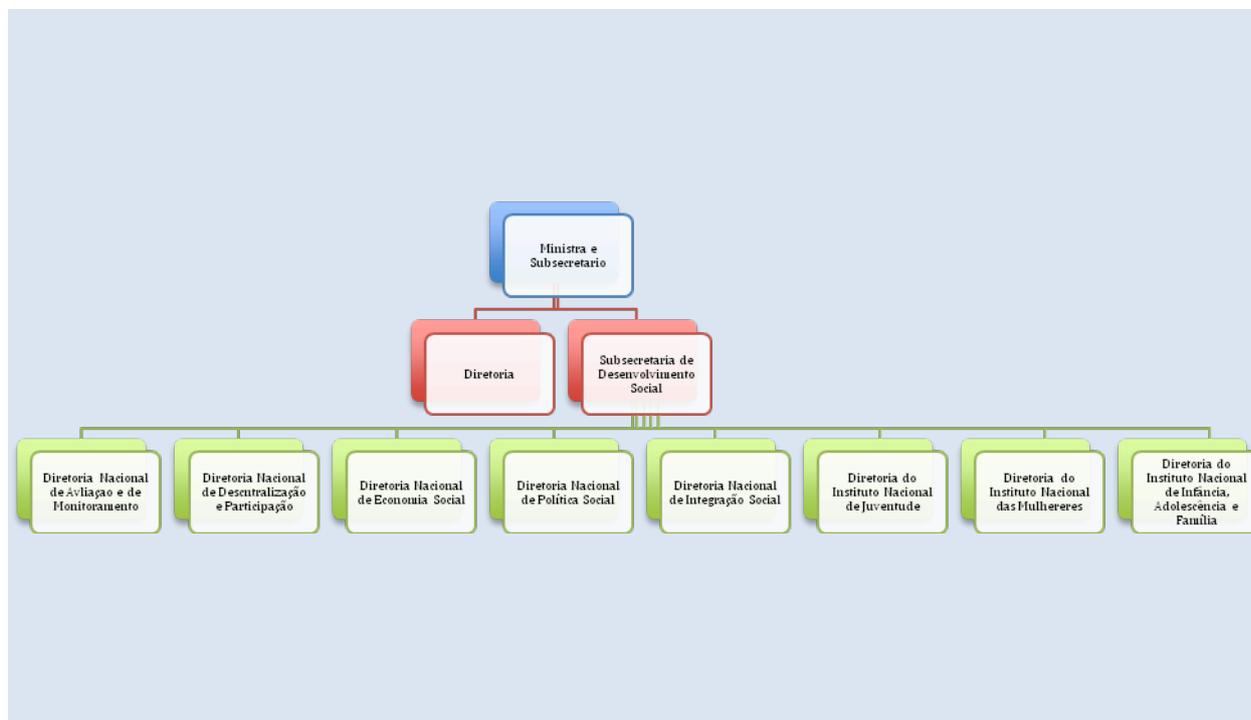
Antecedeu à criação do MIDES/UR a implementação de um Plano de Atenção Nacional para a Emergência Social (PANES), no ano de 2005. Esse teve vigência até o ano de 2007 e teve como resposta uma política macro para a emergência social de famílias em extrema pobreza no país. Ele contou com uma diversidade de programas sociais, cuja ênfase se sintetiza nas ações de: - Assistência (entendida como ferramenta para atender as situações de emergência em que se encontrava a população alvo desse plano); e - Promoção (entendida aqui desvinculada da concepção da Assistência e entendida como uma ferramenta complementar para a superação da situação de pobreza e dando ênfase ao pleno exercício dos direitos).

Dessa forma, seus documentos oficiais explicitam que, após a implementação do PANES, houve a necessidade de criação simultânea da institucionalidade do MIDES/UR. Por isso, este foi criado também no período de governo de 2005 e está vigente até os dias atuais.

¹⁴⁰ A sigla do referido ministério utilizada no Uruguay é apenas MIDES. O complemento UR ao nome foi utilizado apenas para facilitar a visualização do leitor acerca de qual país está se referindo.

O organograma descrito abaixo especifica a estrutura do Ministério e suas principais diretorias.

Organograma 5 - Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES /UR) – URUGUAY



Fonte: MIDES/UR.

As diretorias tratam respectivamente dos temas de: Avaliação e Monitoramento, Descentralização e Participação, Economia Social, Política Social, Integração Social, Juventude, Mulheres e Infância, Adolescência e Família, dentre outros.

Quadro 9 – Programas Sociais desenvolvidos segundo áreas temáticas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES /UR) – URUGUAY

Área Temática	Programas Sociais	Descrição
Plano de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) Este plano foi criado pela Lei 17.869 e ficou em vigor entre 2005 e 2007.	Ingreso Ciudadano	Transferências monetárias dirigidas a chefes e chefas de família. Há contrapartidas relativas a controles médicos; permanência de crianças e adolescentes no sistema educativo e realização de trabalhos comunitários. Recursos: \$ 3.888.830.383 (ano 2007)
	Programa de Emergencia Sanitaria	Atenção à saúde dos protagonistas do PANES, em parceria com o Ministério da Saúde. Recursos: \$ 98.183.099 (em 2007)
	Plano alimentario nacional	Apoio e melhoria do acesso a alimentos dos beneficiários do PANES, por meio de um cartão magnético que permite comprar alimentos em comércios solidários. \$ 89.289.209 (em 2007)

Ele abordou temáticas de: transferência de renda, saúde, alimentação, educação comunitárias, trabalho e habitação.	Programa en el país de Varela yo sí Puedo	Apoio socioeducativo para alfabetização de adultos ou eventos culturais para jovens.
	Programa de Atención a los Sin Trecho	Centros noturnos e diurnos para população de rua.
	Rutas de Salidas	Espaços de socialização, oficinas de leitura e escrita, trabalhando direitos e autoestima. Recursos: \$ 77.726.839 (em 2007)
	Trabajo por Uruguay	Trabalhos transitórios como ferramenta de desenvolvimento de habilidade de trabalhos. Recursos: \$ 551.933.738 (em 2007)
	Mejoramiento del Hábitat	Melhora da qualidade de vida nas casas (urbanas ou rurais) e em situação crítica com ajuda material e assistência técnica e reformas nas casas. Recurso: \$134.218.118 (em 2007)
PLAN DE EQUIDAD Vigente a partir de 2008. Engloba uma Rede de Assistência e Integração Social	Asistencia a la Vejez	Prestação social não contributiva aprovada pela Lei 18.241, cuja equivalência são as pensões por velhice, a fim de contemplar idosos em condições de extrema pobreza. Recursos \$ 81.569.515 (em 2008)
	Tarjeta alimentaria	Segurança alimentar. Transferência monetária por meio de um cartão magnético, com objetivo de aquisição de alimentos para famílias em situação de pobreza com crianças, adolescentes e grávidas. Recursos: \$81.569.515 (em 2008)
	Uruguay Trabaja	Lei 18.240 que desenvolve atividades de valor público que geram renda a pessoas que participam do programa. Recursos: \$ 184.740.441 (em 2008)
	Uruguay Integra	Desenvolvimento de potencialidades dos sujeitos, unificando políticas dirigidas à população com necessidades especiais e outros públicos. Recurso: Não informado

Elaboração Própria. Fonte: Ministério de Desarrollo Social, Relatório de transición de gobierno (2009/2010)

3.6 – Análise das PAS nos países membros do Mercosul

Das análises das PAS nos países do Mercosul, pode-se inferir que a Argentina e o Brasil possuem alguns programas, projetos e/ou ações de assistência social semelhantes (especialmente nas áreas temáticas de segurança alimentar e nutricional, transferência de renda, idosos, crianças e adolescentes e inclusão produtiva). De fato, os dois países são também os que apresentam mais similaridades em termos de estrutura institucional (os órgãos gestores da PAS nesses países são Ministérios, compostos por secretarias, e subsecretarias e/ou diretorias).

Em termos de Política de Assistência Social, também há semelhanças, pois, da mesma forma que o Brasil, a Argentina possui programas de transferência de renda baseados em condicionalidades na área de saúde e da educação.

Recomenda-se que a aproximação com a análise desses programas de transferências de renda na América Latina seja feita à luz da Stein (2006), que realizou uma extensa e importante pesquisa de doutorado sobre esse assunto. A autora relaciona a temática da pobreza e da desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. Para isso, Stein (2006) destaca o papel dos organismos internacionais – PNUD, Banco Mundial,

BID – com vistas a identificar concepções, medidas e recomendações para o enfrentamento à pobreza.

Neste sentido, a referida autora demonstra que a apropriação desse debate acerca da concepção (?? medidas e recomendações de tais organismos influenciam nas orientações das estratégias de políticas públicas dirigidas ao combate à pobreza nos países da América Latina. Tais concepções explicitam que, para os organismos internacionais (especialmente o Banco Mundial), a maior parte da pobreza é gerada não pelas falhas do mercado de trabalho, mas, sim, pelas deficiências de atributos dos trabalhadores, dentre os quais se destaca o investimento que cada sujeito faz em sua própria educação.

Por este motivo, a referida autora explica que a principal medida e recomendação desses organismos internacionais consiste na ênfase na focalização do fortalecimento de ações e medidas que visem o capital humano e social, a partir da implementação de programas sociais, com vistas à erradicação da pobreza. Segundo ela, a ausência de investimentos nesse capital humano e social é uma das razões da reprodução intergeracional da pobreza. Por isso, os organismos internacionais recomendam “uma receita para superar a pobreza” (STEIN, 2006: 119). Tal receita visa incentivos no âmbito da Educação, Saúde e Nutrição. É interessante observar que tais recomendações vêm coincidindo no âmbito dos programas de transferência de renda, por meio das denominadas condicionalidades e/ou contrapartidas que os indivíduos e suas famílias têm que cumprir para continuar recebendo seus benefícios monetários (frequência à escola, acompanhamento médicos e nutricional).

Contudo, tais incentivos, em verdade, conforme destaca Stein (2006: 119), visam responder a um modelo liberal no âmbito econômico e que é funcional à liberalização, desregulamentação e eliminação de obstáculos no âmbito do livre jogo de forças de mercado. A autora destaca ainda que nessa concepção a pobreza é responsabilidade do indivíduo e as estratégias políticas devem focar o fortalecimento do capital humano e social. A pobreza é vista como “multidimensional”. Todavia, como Stein (2006) bem ressalta, a declaração da multidimensionalidade da pobreza não tem sido suficiente para promover o incremento de políticas sociais amplas, pois a principal recomendação, como já foi ressaltado, é a focalização. E, tal focalização, na sua opinião, impede o aperfeiçoamento da identificação da real demanda dos beneficiários e mesmo a compatibilização dos programas segundo os recursos existentes.

Voltando à análise da concepção de assistência social na Argentina, esta difere da brasileira em termos de concepção legal, não sendo uma política assegurada constitucionalmente enquanto um direito social e não possuindo um aparato

infraconstitucional robusto, além de não abranger a composição das políticas sob a lógica de um Sistema de Seguridade Social, ao contrário da situação brasileira.

Por sua vez, o Uruguaia embora apresente uma estrutura institucional de Ministério para a gestão da PAS não conta ainda com uma diversidade de programas sociais tão abrangente quanto as verificadas nas realidades argentina e brasileira de fato. O Uruguaia tem centralizando suas ações sociais em dois grandes planos: o *PANES* e o *Plan de Equidad* (apresentados anteriormente). Ademais, o tema da assistência social também não aparece explicitamente descrito em sua Constituição.

Por sua vez, a situação da PAS paraguaia ainda parece ser a mais incipiente do bloco em termos de institucionalização, porque a estrutura de implementação da política no país é gerida por uma Secretaria vinculada à Presidência da República e a criação de um ministério ainda está em apreciação pelo Congresso Nacional do referido país. Além disso, como foi visto nesse capítulo, a Secretaria apresenta poucos programas de assistência social e estes ainda são de abrangência muito restrita, além de alguns serem dependentes do ingresso de recursos externos.

Com base nessas considerações, pode-se inferir que, se por um lado existe uma mentalidade crescente nos países do bloco de que é premente a adoção de uma PAS nacional para o enfrentamento da questão social, por outro, as diferenças de paradigmas conceituais, grau de institucionalidade, variedade e amplitude de projetos e ações, dentre outros, podem ser vistos como obstáculos para futuras iniciativas, com vistas à criação de uma PAS supranacional.

Por último, ressaltamos que não se quer dizer aqui que para a criação de uma PAS comum seja necessária uma rígida harmonização das políticas de assistência social dos países membros, uma vez que uma PAS comum poderia, inclusive, servir para subsidiar as PAS nacionais, onde exista insuficiência de recursos públicos, por exemplo.

3.7 - As limitadas iniciativas de Assistência existentes no âmbito supranacional

No âmbito do Mercosul, já é possível perceber algumas atividades desenvolvidas por técnicos argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguaios (vinculados aos órgãos de origem da PAS nos seus respectivos países), embora nem sempre com poder de decisão, com o objetivo de responder a alguma demanda específica provocada pelo próprio processo de desenvolvimento e de aproximação dos países no âmbito do Mercosul.

Como exemplo desse esforço de desenvolvimento de ações comuns de Assistência

Social por técnicos, no âmbito do Mercosul, podemos citar:

1- Preparação dos temas que serão homologados na RMADS - Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados:

A RMADS é o principal fórum de encontros do Mercosul Social - Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados. Desde a sua institucionalização, em 2000, seus objetivos foram instituídos no sentido de proporcionar medidas para a coordenação de políticas e a implementação de ações conjuntas voltadas para o desenvolvimento dos Estados Partes no âmbito do Mercosul. Esta reunião acontece a cada semestre no referido país que assume a presidência *pro tempore* do Mercosul Social.

Em torno de 15 a 30 dias antecedentes a cada RMADS, acontece a reunião do *grupo técnico* da RMADS, que é o encontro de técnicos representantes dos países em comissões temáticas para o levantamento e discussão preliminar de temas a serem homologados entre os ministros e autoridades na RMADS.

2- Participação no Grupo de Trabalho Permanente para o Mercosul Social

O Grupo de Trabalho Permanente de técnicos das instituições gestoras da PAS nos países do Mercosul (MDS/AR, MDS/BR, SAS/PY e MIDES/UR) para o Mercosul Social, criado em 10 de abril de 2006 e à época das entrevistas, contava com representantes das diversas secretarias de seus órgãos de origem e especialmente da assessoria internacional.

Segundo relatos desses técnicos, em entrevistas de esclarecimento nos quatro países do Mercosul, suas atribuições são:

- a) Compartilhar as informações sobre o Mercosul Social;
- b) Acompanhar efetivamente e dar maior agilidade no cumprimento de tarefas acordadas nas RMADS (explicada no item 2 seguinte);
- c) Promover discussões técnicas para subsidiar decisões das autoridades competentes do Ministério;
- d) Preparar a representação dos seus órgãos de origem em Reuniões de Trabalho do Mercosul Social, entre elas a Reunião Específica do Grupo Técnico preparatória para a RMADS;
- e) Compor, eventualmente, a delegação do órgão de origem nas reuniões supracitadas; e,
- f) Propor atividades de cooperação no âmbito do bloco ou em relacionamento bilateral com países-membros.

As reuniões desse GT são esporádicas e no período de 2005-2008 tratou dos seguintes temas:

- disseminação e discussão dos assuntos tratados nas reuniões do Grupo Técnico da RMADS e atualmente do grupo de instalação do Instituto Social do Mercosul (ISM);
- organização de eventos e encontros como o Instituto Social Brasil-Argentina do (ISBA);
- discussão de projetos no Focem na área de inclusão produtiva.

3 - Comissão (S.E.I.S.): Sistema Estatístico de Indicadores Sociais

A criação de um Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (S.E.I.S.) no âmbito da RMADS foi proposta pelo Uruguay e aprovada durante os trabalhos da II RMADS, realizada em outubro de 2001, em Montevideu.

Trata-se de um projeto embrionário de construção de um Sistema Estatístico de Indicadores Sociais comum no âmbito do Mercosul. Este justifica-se em função das particularidades político-sociais (e até culturais) dos países membros, e a necessidade da generalização de experiências nacionais. Por estes motivos, faz-se necessária a padronização de um sistema comum e consensual de indicadores que tanto permitam a comparação de políticas sociais desenvolvidas nos países membros, como sirvam também para subsidiar o monitoramento e a avaliação de futuras políticas sociais comuns no âmbito do bloco regional.

A última reunião da Comissão S.E.I.S. ocorreu junto à XII Reunião do GT da RMADS em Assunção, em maio de 2008. Segundo esclarecimentos em entrevistas com os técnicos participantes do S.E.I.S, por ocasião desta reunião foram retomados os pontos acordados nos últimos encontros do grupo de trabalho e que não haviam sido ainda efetivados; prazos foram reabertos e a lista de indicadores básicos dos Mercosul Social foi reavaliada. Foi proposto ainda para uma próxima reunião da Comissão, junto à XIII Reunião do GT da RMADS em Montevideu, a apresentação de um conjunto de indicadores básicos do Mercosul calculados para cada país, com suas respectivas fichas técnicas.

5 – Contribuição para a instituição do Instituto Social do Mercosul (ISM)

O ISM (Instituto Social do Mercosul) é um espaço de pesquisa, intercâmbio de experiências, documentações e formação de atores que possuem responsabilidades significativas na elaboração e encaminhamento de políticas e programas sociais. Segundo a proposta preliminar, a instância poderia:

- Dar encaminhamento a projetos conjuntos de desenvolvimento social na Região;
- Elaborar uma agenda compartilhada na área social, permitindo a consolidação de um pensamento social comum do Mercosul;
- Favorecer a visibilidade da área social do Mercosul nos meios de comunicação.

O FOCEM foi apresentado no capítulo II desta tese, demonstrando como os países-membros do Mercosul estabeleceram uma série de medidas destinadas a favorecer as economias de menor tamanho econômico (relativo) dentro do Bloco, com medidas de diversas áreas, dentre as quais a infraestrutura e com vistas a promover o aumento da competitividade das economias (especialmente as menores) na região. Cabe ressaltar também que, embora o FOCEM priorize a área de infraestrutura, os governos decidiram reverter parte desses recursos para projetos de gestão social nas áreas empresarial e de produção familiar. Estes, embora não façam menção direta ao tema da assistência social, se referem a ações que poderiam ser analisadas sob essa perspectiva, e são de iniciativa das instituições gestoras da PAS em cada um dos países. Por esses motivos, eles serão destacados aqui. Dentre os projetos desenvolvidos e em andamento, podemos citar:

- Intervenções Múltiplas em Assentamentos, localizados em territórios de fronteira e em situação de extrema pobreza, que consistem na promoção de ações de desenvolvimento social em assentamentos no Uruguay;

- Economia Social de Fronteira, que visa gerar renda (a partir da geração de empregos) nas fronteiras uruguaias. Esse projeto é implementado a partir de estudos de mercado que visem identificar as potencialidades regionais para o desenvolvimento econômico local;

- Projeto Mercosul-Habitat - Promoção Social, Fortalecimento Humano e Capital Social em Assentamentos em Condições de Pobreza, projeto que objetiva melhorar as condições de vida nos domicílios dos assentados urbanos de periferias pobres do Paraguay.

Além dos projetos citados acima, existem ainda outros, em fase de análise, nas áreas de: * promoção do acesso à água potável e saneamento básico (Yporá – Paraguay), e para comunidades rurais e indígenas; * além de projetos de saúde nas áreas de fronteiras (para ampliar o acesso aos serviços de saúde nas regiões de fronteiras); * projetos de Segurança e Soberania Alimentar Indígena (no Paraguay); * Inclusão Digital na Educação Média (no Paraguay); e * projetos que visam atender crianças e adolescentes de rua e suas famílias nas áreas fronteiriças, por meio da criação de estruturas institucionais em zonas carentes.

O quadro abaixo foi elaborado para facilitar a visualização destes projetos por país.

Quadro 10 – Ações, Programa e Projetos sociais desenvolvidos segundo país e áreas temáticas para implementação no âmbito do Mercosul Social

País	Área Temática	Programas Sociais	Descrição
Argentina e Brasil	Colaboração Técnica na Redação de Comunicados conjuntos dos Presidentes dos Estado Parte e Associados	Reunião Especializada	- Realização da XIV Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul.
		Saúde	- Submissão de um acordo sobre abordagens Intersetoriais entre os Ministros do Desenvolvimento Social e os Ministros de Saúde no âmbito do Mercosul.
		Crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual	Elaboração de uma recomendação e campanhas de comunicação relativas a crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual ou de trabalho. Jornada pelos direitos das crianças e adolescentes na tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguay e na zona de fronteira da Argentina e da Bolívia.
		Segurança Alimentar	- Elaboração de uma recomendação relativa à Comemoração do dia mundial da alimentação.
		Economia Social	Elaboração de um projeto Pluriestatal de Economia Social.
Paraguay	Habitação	Habitat Mercosur I	- Destinado a financiamento para o melhoramento do capital humano e social da infraestrutura de habitação de famílias com escassos recursos econômicos de assentamentos selecionados (Marquetalia, Niño Jesús y la Victoria, Las Mercedes, San Miguel Arcángel, Murucuyá) . A unidade executora é a SAS/PY. - Ao final deste projeto, está prevista a construção de 1.400 casas de dois dormitórios, cozinhas, banheiro, lavanderia e pátio). - Em dezembro de 2009, o investimento foi de 40.518.385.590 Gs. O que constitui 94, 77% do total a ser desembolsado do consórcio.
Uruguay	Economia Social	Economia Social de frontera	- Geração de renda e fortalecimento de empreendimentos produtivos e associativos de intercâmbio comercial microrregional para pessoas em situação de pobreza. Recursos FOCEM (quantia não informada) e esta por volta de 15% de implementação em 2008.
	Assentamento	Intervenciones Múltiples en Asentamiento de Frontera	- Melhorias das condições de vida das casas em assentamentos nas regiões de fronteira com características de regiões inundáveis ou próximas de áreas com riscos de contaminação ambiental. Recursos FOCEM (quantia não informada) e esta por volta de em 29% de implementação em 2008.
	Gestão de resíduos Urbanos	Programa Uruguay Clasifica	- Melhorias das condições de vida das famílias em regiões de fronteira para desenvolver capacidades dos classificadores de resíduos urbanos. Recursos FOCEM (quantia não informada) e esta por volta de 25,4 % de implementação em 2008.

Elaboração Própria. Relatórios de Gestão da MDS/AR, MDS/BR, SAS/PY e MIDIS/UR.

No capítulo seguinte, cabe-nos observar a região das fronteiras, com o intuito de nos aproximar ainda mais do eixo norteador dessa tese (possibilidades e limites de construção de uma PAS supranacional), pois ela tende a explicitar: 1) se existe uma real demanda de

estrangeiros ou nacionais não residentes em seus países de origem pela PAS; e 2) se os acordos do Mercosul estão passando mais por declarações formais do que por ações concretas para solucionar os problemas dos estrangeiros que têm livre trânsito no país, e/ou dos nacionais que não residem em seus países de origem e precisam acessar a PAS. Além disso, a região de fronteira é um espaço possível para se verificar qual a real necessidade de se construir programas e ações conjuntas, com vistas a atender a questão social que aparece na prática desses sujeitos que vivem na cotidianidade das suas experiências a materialização dos processos de mundialização do capital, formação dos blocos regionais, e acesso ou não às políticas sociais (que aqui aparece sob o recorte específico da problemática da PAS).

CAPÍTULO IV

A Política de Assistência Social nas regiões de fronteiras e o desafio do atendimento das demandas de nacionais e de estrangeiros pelo profissional Assistente Social (dilemas éticos)

“Nós que estamos aqui na fronteira que a gente sabe de todos os arranjos que se tem aqui para resolver isso... Pois, muito mais do que diz a lei você tem a questão moral e ética de estar vendo essa situação, ele é um ser humano, sujeito de direitos independente da nacionalidade, e a gente tem que dar conta de atender[...] Bem, não é visto a nacionalidade, é visto a necessidade. Até porque se a gente for fazer isso é complicado (Assistente Social, fronteira Brasil/Paraguay, Foz do Iguaçu, 2008)

A Política de Assistência Social nas regiões de fronteira e o desafio do atendimento das demandas de nacionais e de estrangeiros pelo profissional Assistente Social (dilemas éticos)

Neste capítulo serão apresentados os dados relativos aos limites e às possibilidades do acesso de cidadãos estrangeiros à Política de Assistência Social sobretudo nas regiões de fronteira.

No âmbito do Mercosul, o deslocamento de pessoas através das fronteiras dos países membros, por dificuldades sociais ou por vivenciarem situações de desemprego e empobrecimento, pode dar visibilidade a lacunas existentes em relação a questões políticas sensíveis entre os países. Um exemplo seria a necessidade de se definir critérios e/ou parâmetros de inserção ou/não de pessoas nos programas de assistência social e a alta demanda de estrangeiros por esses programas. Além disso, pode-se citar também a dificuldade de definição do(s) país(es) que seriam responsável(is) pelo financiamento, planejamento e execução desses programas, de modo a atender o estrangeiro que tem livre trânsito e/ou permanência nos países que compõem o Mercosul.

Certamente, essa questão, devido à sua complexidade, transcende as possibilidades de análise a serem apresentadas nesse tópico. Os dados revelaram um conjunto de questões que contribuem para pensar as possibilidades de implementação de uma política de caráter supranacional, a partir da análise da dimensão social do Mercosul e especialmente na região de fronteira que engendram este espaço. Trata-se de um espaço de teste para a harmonização e transfronteirização de algumas políticas, que abordam a temática social – a exemplo da seguridade e da proteção social. Será dado foco especial aos dados obtidos a partir do trabalho do assistente social, como explicitado na metodologia.

Evidentemente, torna-se imprescindível nesta reflexão, considerar as diferenças econômicas e sociais entre os países integrantes do bloco regional e, especialmente, a situação dos Estados parte, com relação às suas capacidades de proporcionar investimentos públicos na

área social, no contexto não-nacional. Tal análise permite transcender os limites da territorialidade e da cidadania, com o objetivo de montar um sistema de financiamento de políticas ou pelo menos de ações que abarquem a dimensão social e que sejam de abrangência regional.

4.1. As fronteiras como espaço para a “harmonização” e transfronteirização de alguma políticas sociais

As exposições realizadas acerca do tema de fronteira e/ou as tentativas de se chegar a uma definição não é tarefa fácil, pois as perspectivas de análise do tema são bastante abrangentes e abarcam conceitos como: território, territorialidade, fronteira, zona, dentre outros. Apontam também para o caráter dinâmico de processos sócio-espaciais, indo além da ideia de um espaço unívoco de território¹⁴¹.

Neste sentido, a fronteira será tratada aqui

[...] do ponto de vista local, que ao mesmo tempo que faz divisa, se abre para o internacional, com intuito de apreender as interconexões entre o local e o internacional, numa antinomia que engendra em si a ideia de análise do geral e do particular (Silva, 2006: 62).

Em outras palavras, entende-se a fronteira como sendo um produto decorrente de processos e interações econômicas, culturais, políticas e sociais, estabelecidas espontaneamente ou promovidas artificialmente, uma vez que, nesta ótica, a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas de integração e cooperação, espaços de expectativas e transações do local e do internacional (SILVA, 2006: 62).

Contudo, ainda conforme aponta Silva (2006), essa perspectiva de análise deve permitir a compreensão da fronteira enquanto um fenômeno constituído por processos sociais que envolvem, no seu entorno, questões geográficas, políticas, jurídicas, sociais e culturais. Forma, assim, um complexo cultural peculiar a uma região, e que abarca uma noção de diluição das linhas demarcatórias das divisas nacionais pelo intercâmbio, livre acesso e circulação, inerentes à zona fronteira, de pessoas, comércio e mercadorias.

Nesta definição serão considerados aqui muito mais os aspectos socioespaciais do que os topográfico-burocráticos. Isto porque, deve-se considerar nesses espaços os antecedentes

¹⁴¹ Na perspectiva tradicional, por exemplo, Silva (2006) aponta que se atribui a fronteira um conceito mais ligado a demarcação do solo, território e a apropriação desse espaço pelo homem.

históricos, os fluxos de interação social e econômica, o político e jurídico¹⁴² e os financeiros-comerciais, sem, contudo, desconsiderar a cotidianidade de cada município localizado nas fronteiras. Para Silva (2006), as cidades nessa região vivem uma dinamicidade que as torna sujeitas a modificações, transformações, e adaptações constantes que extrapolam os limites territoriais.

A linha de fronteira do Brasil com o Mercosul é “[...] formada por 69 municípios de quatro Estados, sendo 29 municípios localizados no Rio Grande do Sul, 10 em Santa Catarina, 18 no Paraná e 12 no Mato Grosso do Sul, os quais todos juntos somam aproximadamente um milhão e quinhentos mil habitantes” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI, 2004).

Foz do Iguaçu, que é o município brasileiro analisado nos itens subsequentes, está situado na fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina. Localizado na região do extremo oeste do Estado do Paraná, o município ocupa uma posição geográfica privilegiada: ao sul faz divisa com *Puerto Iguazu* – Argentina e a oeste com *Ciudad del Este* – Paraguai. Esse limite que demarca as divisas com os dois países caracteriza o município como linha de fronteira e uma “cidade gêmea”, além da localização geográfica também originar a denominação “tríplice fronteira” (SILVA, 2006).

É interessante destacar que o Brasil está ligado ao Paraguai pela Ponte Internacional da Amizade e à Argentina pela Ponte Tancredo Neves, a Ponte da Fraternidade. Paraguai e Argentina usam o território como ligação. Ônibus regulares de linha circular urbana internacional fazem o transporte de passageiros entre as três cidades há muitos anos, como se fizesse uma rota de bairro/centro/bairro de qualquer cidade.

Disso tudo, cabe destacar que se tem um Estado brasileiro que estabelece divisa nacional com o Paraguai, através do município de Foz do Iguaçu, marcado por particularidades distintas, influenciadas pela organização do espaço, base econômica e fluxo inter/transfronteira que proporcionam características particulares à formação de uma identidade cultural e fronteiriça (Silva, 2009). E essas questões, ao mesmo tempo que estabelecem relações e processos sociais, com vistas a fortalecer ou enfraquecer economias locais e regionais, proporcionam também ao cidadão estrangeiro fronteiriço a criação de estratégias para sobrevivência nestas regiões.

Nesta direção:

¹⁴² No Brasil, a faixa de fronteira foi definida como área geográfica sob regime jurídico pela primeira vez em 1890, através da lei 601, de 18 de setembro. Atualmente, os instrumentos legais que regulamentam a ocupação na faixa de fronteira, são a lei n. 6.634 de 2 de maio de 1979 e o Decreto Presidencial n. 85.064 de 26 de agosto de 1980, que considera a faixa de fronteira como área de Segurança Nacional (MI, 2004).

[...] a fronteira de Foz do Iguaçu com o Paraguay apresenta uma dinâmica permanente de superação de desafios para a criação de uma identidade fronteiriça, marcada pela diversidade de culturas e modos de ser distintos, afastada do rótulo de comprismo, contrabando, narcotráfico, através da construção cotidiana de estratégias de aproximação. Nesse espaço, criam-se alternativas de articulação para possibilitar maior aproximação entre homens fronteiriços (SILVA, 2006: 75).

E, dentre essas estratégias, dá-se a convivência cotidiana entre os sistemas políticos, monetários, de segurança, de proteção social etc. Estes, segundo Silva (2009), são geradores de contradições nos âmbitos local, regional e do conjunto das normas e práticas dos países.

Verifica-se aqui que o discurso e a implementação de políticas integracionistas pelo Mercosul deve atender as dinâmicas particulares das fronteiras do Sul da América Latina. Ali os processos sociais já estão em alguma medida constituídos na conformação de questionamentos e/ou da construção de estratégias profissionais, com vistas a atender por meio das políticas públicas esse cidadão estrangeiro que vive nas fronteiras.

Desta forma, a aparente facilidade do livre trânsito interfronteiras é questão complexa e apresenta uma existência real de linha demarcatória de território, quando se trata do acesso à esfera pública de qualquer um dos países, mais especificamente, a PAS, posto que afeta diretamente a vida dessas populações que transitam nesse espaço em busca de melhores condições de vida. São as adjacências dessas questões que serão vistas no caso da fronteira do Brasil com o Paraguay.

4.2 Fronteira e as discussões do acesso de estrangeiros à PAS nos municípios brasileiros (o caso de Foz do Iguaçu)

A região de fronteira é um espaço privilegiado para exemplificar os dilemas presentes na intervenção dos profissionais que desenvolvem suas atividades nesse espaço territorial. Na fronteira pode-se verificar a imediatividade de demandas de usuários nacionais (sem documentação, que pela facilidade da mobilidade humana migram para outro país e lá residem, no entanto, buscam proteção social estatal no Brasil) e de estrangeiros (que transitam livremente entre os países), que expressam os impedimentos normativos e legais para assegurar o acesso às políticas sociais nessa região. Verificar-se-á aqui especialmente aquilo que se refere às demandas de estrangeiros à política de assistência social, nos municípios brasileiros.

Concorda-se com Silva (2006) que, nesse espaço transfronteiriço, são requisitadas ações compreendidas em nível internacional e que expressam as assimetrias entre

as normatizações e as legislações de cada país. Tais ações retratam as dificuldades e os limites de compreensão teórica e mesmo metodológica, no tratamento das particularidades das situações que são comuns e específicas desse espaço fronteiriço.

Tomando por base o Brasil, observa-se que há limitações ao acesso às políticas de assistência social, ocasionadas pela inexistência de um amparo legal nas diretrizes dessa política, com vistas a atender a situação do cidadão brasileiro que resida em outro país e do estrangeiro residente no Brasil. Isto se contrapõe, sem dúvida, à prerrogativa que assegura o livre trânsito e/ou permanência do estrangeiro nos países que compõem o Mercosul.

Ao observarmos o fenômeno, no território brasileiro, verifica-se que os nacionais, ao optarem por residir em um dos países do bloco, como por exemplo o Paraguai, e ao buscarem atendimento no sistema de assistência social brasileiro, deparam-se com um problema: a concepção jurídico-formal, sob a qual se assenta a Política de Assistência Social brasileira (e mesmo a Seguridade Social como um todo no Brasil). A PAS impõe o acesso a qualquer dos programas nessa política como um direito nacional, contudo apenas para aqueles que residem no Brasil:

Não há [possibilidade de estrangeiro, ou *brasiguai* acessar a política de assistência social pela via formal] porque se você for cruzar os dados da política de assistência social aqui no município de Foz de Iguaçu, não há uma discussão que privilegie vamos dizer assim a contiguidade da fronteira (a extensão da fronteira). Em 2004, o Ministério da Integração Nacional definiu para as cidades, a linha de fronteira, que é uma extensão do estado nação, dez quilômetros perpendiculares do outro lado do país vizinho (as cidades Gêmeas) *Ciudad del Este* e Foz do Iguaçu seriam cidades Gêmeas, né? Foz do Iguaçu se estenderia como se fosse dez quilômetros perpendiculares aqui nas margens de *Ciudad del Este*, tanto é que as ligações são locais... Então essa definição deveria trazer para o interior das políticas sociais todo um reordenamento. Mas, na discussão da políticas eles não reconhecem essa contiguidade esses dez quilômetros perpendiculares da linha de fronteira. Então, há ainda uma discussão orientada por um conceito de fronteira conservador, doutrinário, com um limite orientado para dentro: ‘- são os meus nacionais, então eu penso as políticas sociais e setoriais para dentro, meus nacionais’. Então traz uma concepção de território que não vai abarcar essas processos sociais que são diferentes, muito diferentes de qualquer outro local, né? A própria organização da política no município não reconhece a discussão e não vai reconhecer esse atendimento ao sujeito [estrangeiro] (Entrevistada IV fronteira Brasil/Paraguai – Foz do Iguaçu, 2008).

Vê-se assim que as tentativas de inserção de estrangeiros, ou mesmo nacionais (ex: *brasiguaios*)¹⁴³ no sistema de assistência social brasileiro, envolvem e se relacionam com

¹⁴³ Brasiguaios é a forma que tanto os iguaçuenses (residentes de Foz do Iguaçu) quanto o povo paraguaio denominam ou identificam os brasileiros que residem e, por vezes, estão domiciliados no lado paraguaio.

questões que dizem respeito à nacionalidade e à compreensão dos legisladores e gestores públicos sobre os limites da fronteira territorial e da compreensão, especialmente do significado, do fenômeno migratório nessa região, sobretudo, a partir da abertura do trânsito de pessoas entre os países do Mercosul. Desta forma, atender as demandas colocadas para a política de assistência social, no caso brasileiro, da fronteira territorial implica ter como horizonte a ultrapassagem da fronteira política, reconhecendo tanto nacionais que residem fora do Brasil como estrangeiros aqui residentes como cidadãos aptos a acessar essa política.

Isso porque todas as situações sociais vividas pelos sujeitos que demandam a PAS têm “a mesma estrutura e histórica raiz na desigualdade de classe e suas determinações, que se expressam pela ausência e precariedade de um conjunto de direitos como emprego, saúde, educação, moradia, transporte, distribuição de renda, entre outras formas de expressão da questão social” (CFESS, 2009: 5).

A análise do fenômeno migratório na fronteira de Foz do Iguaçu com *Ciudad del Este* apresenta (mesmo desconsiderando o caso do estrangeiro em si) a particularidade de cidadãos brasileiros. Estes optam por residir em território estrangeiro, no entanto sua nacionalidade, em tese, justificaria reivindicar do Estado brasileiro a garantia dos direitos sociais, questionando-se uma concepção jurídico-formalista e conservadora que não pressupõe permitir a esse cidadão o acesso a direitos fundamentais assegurados na própria Constituição Brasileira de 1988.

Esse fenômeno por si só já justificaria uma discussão e/ou pauta no âmbito do Mercosul sobre a situação de nacionais residentes em outro país, em regiões de fronteira, acessarem políticas sociais em seus países de origem. Para além de acordos ou tratados sobre o direito humano em si, o entendimento da cidadania brasileira, a partir do critério *jus solis*, afirmada no Brasil, torna-se antagônica, quando o acesso à política de assistência social se dá pelo critério da residência.¹⁴⁴ Desta forma, destaca-se a importância da discussão sobre a legitimidade de se garantir a titularidade do direito ao nacional que vive em outro país no sistema público de assistência social brasileiro na região de fronteira.

Segundo Silva (2006), embora alguns municípios e até mesmo os próprios brasileiros residentes no Paraguai apontem que o uso do termo ou referência “brasiguaios” em determinados espaços e momentos agregam um sentido pejorativo, limitador e cerceador de direitos, é assim que esses brasileiros que migram para o vizinho país são conhecidos e reconhecidos.

¹⁴⁴ Nos demais Estados-Parte do Mercosul, o cidadão só se tem acesso aos direitos assegurados pelos Estados, conforme o critério *jus soli*. Conforme Mendes & Costa (2009), a lógica se faz por que é o Estado-Nação que administra e viabiliza as políticas sociais e, como estratégia para conter gastos públicos, utiliza-se o conceito de cidadania, o que se evidencia nos outros países que fazem parte do bloco econômico.

4.3 Estrangeiro: acesso aos bens e serviços sociais no âmbito do Mercosul

Sobre o acesso dos estrangeiros aos bens e serviços das políticas sociais, no âmbito do Mercosul, há, via de regra, um impedimento devido ao pré-requisito essencial que proporciona esse acesso, o conhecido vínculo de cidadania. Tal vínculo é definido como a relação jurídica que liga o indivíduo à sociedade politicamente organizada (o Estado nacional), o que exclui aquelas pessoas cujo *status* é o de não cidadão, no caso, o estrangeiro. Essa condição para o acesso aos bens e serviços das políticas sociais, como destaca Fleury (1994), pode ser observado tanto na Europa, que é o berço do modelo dos sistemas de proteção social, quanto em alguns países da América Latina que difundem esse modelo.

Esse pré-requisito da cidadania para acesso aos bens e serviços das políticas sociais pode ser explicado, tendo por base as análises de Costa (2006). A autora afirma que o Estado Nacional foi organizado por três elementos centrais, quais sejam: o território, a cidadania (povo) e o poder soberano. Contudo, esses elementos estão sendo redefinidos atualmente pelo imperativo da organização dos blocos regionais, como reação ao processo de mundialização econômica¹⁴⁵.

Sobre a organização de políticas sociais que atenda aos estrangeiros, é preciso considerar sua condição de indivíduo residente no país, mas cujo *status* é não-nacional ou não cidadão e, atualmente esse acesso aos bens e serviços das políticas sociais ainda vem sendo pensado majoritariamente no contexto desta lógica e dentro dos Estados nacionais.

Por esses motivos, no final do século XX, colocam-se em questionamento as limitações sobre o acesso aos bens e serviços das políticas sociais enquanto um direito social, buscando a supremacia dos direitos humanos em relação aos direitos de cidadania¹⁴⁶, como fundamento para essa crítica.

Muito embora esse debate seja relevante - para se definir os parâmetros para o acesso às políticas sociais enquanto um direito social e (portanto um direito humano), fundamentando assim, em grande parte, a lógica do ordenamento legal -, quando se discute esse assunto, a polêmica que prevalece é a da necessidade de financiamento dos gastos públicos para a oferta de bens e serviços, por meio das políticas sociais para cidadãos ou não

¹⁴⁵ A nomenclatura que o autor Costa (2006) utiliza é globalização econômica. Optou-se por *mundialização* em detrimento a globalização por seguirmos as análises de Chesnais (1996).

¹⁴⁶ Sobre o fundamento para essa abordagem da supremacia dos direitos humanos em relação aos direitos de cidadania, veja análise de Ferrajoli (2005).

cidadãos. Afinal, essas políticas geram custos para a sua provisão pelo Estado, incidindo diretamente na questão da distribuição da riqueza socialmente produzida, e nesse caso, sobre a transitoriedade de um espaço que é transnacional.

Daí, no caso do Mercosul, os questionamentos incidiriam em questões do tipo: quais estados arcariam com os custos do financiamento das políticas sociais? Como seriam estabelecidos os critérios de acesso a essas políticas por cidadãos ou estrangeiros, respeitando os fundamentos da ordem social, na qual o Estado está balizado?

Considerando as análises de Costa (2008) sobre as possibilidades de avanço nas tentativas de transcender os limites da territorialidade e da cidadania como critérios para acesso às políticas sociais, coloca-se aqui, como questão central, que para a efetivação dessas políticas se exige dos Estados uma obrigação ou prestação positiva, gerando, então, custos na sua efetivação. Por isso, questiona-se: 1) como seria possível montar um sistema de financiamento da proteção social de abrangência regional, atendendo, assim, o cidadão estrangeiro; e 2) como os Estados membros do Mercosul podem ampliar o acesso às políticas sociais num contexto onde há baixa poupança interna e dependência do capital externo e endividamento interno e externo do setor público.

Do ponto de vista dos gastos sociais, o financiamento tem uma grande dependência da economia, se for observado o aspecto da funcionalidade desses gastos. Contudo, é necessário observar que esse investimento no social (o que os neoliberais denominam gastos públicos) afeta diretamente a dinâmica de acumulação do capital, e pressupõe fortes medidas de distribuição da riqueza para atender as demandas dos trabalhadores.

4.4 Uma questão ético-profissional: a intervenção da (o) assistente social no acesso de estrangeiros às políticas de assistência social nas regiões de fronteira

No Brasil, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)¹⁴⁷ publicou em 2007 um documento referente aos “*Parâmetros para a atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na*

¹⁴⁷ No Brasil, a organização política do Serviço Social é composta em âmbito nacional pelas seguintes entidades (BEHRING & RAMOS, 2009; CFESS, 2008; RAMOS, 2006): a) Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Criada em 1946, inicialmente com o nome Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS). É um organismo acadêmico-político e associação científica que tem o papel de coordenar e articular o projeto de formação profissional da (o)s Assistentes Sociais no Brasil. Além disso, acompanha a implantação das Diretrizes Curriculares do Curso e realiza articulação acadêmico-política internacional, especialmente com a América Latina; b) Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), inicialmente chamava-se Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS). O CFESS, juntamente com os Conselhos Regional de Serviço Social (CRESS), tem o objetivo de disciplinar e fiscalizar o exercício profissional a partir dos instrumentos legais da profissão, especialmente o Código de Ética Profissional; c)

Política de Assistência Social” - evidentemente, em conjunto com o Conselho Federal de Psicologia (CFP) e em 2010 o referido documento foi atualizado pelo CFESS. Essa publicação inaugurou uma série de edições, cujo tema foi discutir o Projeto Profissional dos assistentes sociais nas políticas sociais, com o intuito de abordar a intervenção deste profissional em diversos espaços sócio-ocupacionais, dentre os quais a área da assistência social. Trata-se de uma iniciativa bastante inovadora, uma vez que assegura, pelo órgão colegiado dos assistentes sociais, um posicionamento ético-político bastante preciso acerca do direito à sua autonomia: tanto no planejamento quanto no exercício profissional do assistente social, em consonância com as competências e atribuições privativas e asseguradas na Lei 8.662/1993¹⁴⁸.

Evidentemente, essa discussão é amparada também pelas outras referências reguladoras do Serviço Social brasileiro que se refere aos valores e princípios do Código de Ética Profissional, às atribuições e competências asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8.662/1993), na resolução do CFESS 493/06 e nas Diretrizes Curriculares do Serviço Social elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).¹⁴⁹

E, no que se refere à atuação propriamente do assistente social na PAS brasileira, o referido documento salienta o entendimento desta política como direito, e a necessidade de se assegurar as condições técnicas e éticas para o exercício do trabalho deste profissional com qualidade¹⁵⁰:

Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO), que dirige a mobilização do Movimento Estudantil de Serviço Social, são respeitados como profissionais em formação. Por isso, entende-se a importância dos estudantes como partícipes da organização da categoria. Para Ramos, “essas entidades têm se constituído em *locus* de debates teórico-políticos e lutas que põem em cena os limites e as contradições da ordem do capital, contribuindo, dessa forma, para a construção do projeto ético-político profissional hegemônico nos anos 1990 (RAMOS, 2006: 163).

¹⁴⁸ Para entender um pouco mais sobre o Serviço Social nos demais países do Mercosul, consultar Elaine Rossetti Behring, “O Serviço Social e o Mercosul”, na *Revista Serviço Social e Sociedade* n.79 ano XXV Edição Especial (2004).

¹⁴⁹ O Serviço Social brasileiro surgiu em 1936 e sua regulamentação ocorreu em 1957. O processo de reconceitualização da profissão (cujas bases datam de 1960) permitiu à profissão enfrentar o denominado Serviço Social Tradicional (cuja formação era tecnocrática e conservadora) e construir coletivamente um Projeto Ético-Político profissional expresso no currículo mínimo de 1982, nas diretrizes curriculares de 1996 e no Código de Ética de 1986 e 1993, nos quais as políticas sociais e os direitos estão presentes como uma importante mediação para “a construção de uma nova sociabilidade” (CFESS, 2009: 10).

¹⁵⁰ Embora esteja aqui explicitando a relação do trabalho da (o) assistente social com a política de assistência social, conforme pressupõe o CFESS (2009: 10), não se pode confundir o Serviço Social com a Assistência Social; pois confundir e identificar essas duas dimensões acarreta a redução da identidade profissional que se inscreve em um “amplo espectro de questões geradas com a divisão social, regional e internacional do trabalho”. E a assistência social possui interfaces com todas as políticas públicas e muitas das quais sequer precisam contar com assistentes sociais em seus quadros (uma vez que se desenvolve com profissionais de outras áreas e/ou redes de apoio voluntárias nacionais e internacionais).

Decorridos 04 (quatro) anos de implementação do SUAS, 2.626 municípios (42,2% do total de 5564 municípios, incluindo o DF) possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e devem ter em seus quadros assistentes sociais atuando, conforme estabelecido na NOB/RH/SUAS (aprovada em 2006). Desse modo, discutir o trabalho de assistentes sociais nesses espaços é urgente e necessário, na perspectiva de consolidar a política de assistência social como direito, e assegurar as condições técnicas e éticas requeridas para o exercício do trabalho com qualidade (CFESS, 2010: 2).

Ademais, embora o referido documento não se refira ainda diretamente à problemática de nacionais e estrangeiros nas regiões de fronteira propriamente, ele estabelece um dispositivo ético-político aos profissionais assistentes sociais, o que requer deste profissional o compromisso com a “*consolidação do Estado democrático dos direitos, a universalização da seguridade social e das políticas públicas e o fortalecimento dos espaços de controle democráticos*”. Estes são princípios que independem se a intervenção é no espaço próximo às fronteiras brasileiras ou não (CFESS, 2010: 2).

Além disso, esses parâmetros não têm a pretensão de se transformar em um “manual” de procedimentos ou um conjunto de “receitas” para orientar o exercício profissional, mas pressupõe “a definição de estratégias e procedimentos”, com vistas a assegurar a “inventividade, inteligência e talento para criar, inventar, inovar” nas respostas às demandas institucionais e dos usuários da assistência social, a fim de assegurar a este o acesso aos seus direitos (CFESS, 2010: 2).

Entretanto, muitas vezes, essa intervenção choca-se com as padronizações dos órgãos gestores das políticas sociais que visam restringir, padronizar rotinas e procedimentos de intervenção, limitando o acesso dos usuários aos direitos. E segundo o que preconiza o CFESS (2010), as possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processo em que se realiza o trabalho:

É nesse sentido, que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contempla ao menos três dimensões indissociáveis: as atividades exercidas pelos(as) trabalhadores (as), as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os (as) trabalhadores (as) possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais (CFESS, 2009: 30).

A atuação dos profissionais referenciada no referido documento está, em grande medida, condicionada à garantia institucional das condições materiais para a realização do exercício profissional. Contudo, estas condições não estão garantidas para os profissionais que lidam diretamente com essa demanda de acesso à PAS por nacionais não-residentes no Brasil

e de estrangeiros, nas regiões de fronteira. Muitas vezes, o profissional vê-se obrigado a adotar estratégias para conciliar o atendimento do usuário e/ou às demandas que lhes chegam, evitando o confronto com o espaço institucional. Tal fato ocorre, por exemplo, quando os profissionais prestam o atendimento, mas não os contabilizam nos relatórios de produtividade institucionais - o que lhes causa bastante desconforto. Nesses casos, há a identificação dos dilemas ético-políticos e técnico-operativos presentes na intervenção profissional da (o) assistente social que busca assegurar direitos, com os limites e restrições ainda presentes na PAS brasileira que não assegura atendimento ao estrangeiro ou nacional brasileiro não residente no Brasil:

[...] esse atendimento, ao estrangeiro, a partir do ponto de vista do nosso projeto ético-político, nós não temos nenhuma dúvida de que temos que atender. Mas, do ponto de vista da esfera da organização da gestão pública hoje, lógica de produtividade etc, eu não coloco [nos relatórios]. Eu posso até atender, mas por exemplo, não entra no relatório de produtividade. Eu posso receber aquele menino, mas porque enquanto instituição eu resolvi acolher e atender, mas ele não vai constar no meu relatório de produtividade (Entrevistado III - fronteira Brasil/Paraguay - Foz do Iguaçu, 2008).

É importante ressaltar que no Brasil, há o entendimento de que as políticas e os programas que tratam das questões da assistência social devem ser pautados na relação entre o direito e o dever, que se estabelece a partir do reconhecimento da assistência como direito positivo. Neste sentido, esta se diferencia de um desenvolvimento voltado para a prática de ajuda e/ou guiada por princípios humanitários (sentimentos de dever moral, sujeitos à vontade e às possibilidades pessoais e políticas). É reconhecida como dever legal de assistência e submetida à primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução e ao reconhecimento desta política como um direito social gratuito e não-contributivo, e assegurada também a participação da sociedade (BOSCHETTI, 2003).

Considerado o aspecto da atuação profissional da (o) assistente social que trabalha nessas regiões de fronteiras, torna-se imprescindível delimitar o quadro real das demandas que lhes chegam, sobretudo no que se refere a esse cidadão estrangeiro que enfrenta as dificuldades sociais e que vive num Estado que não é o seu de origem. Por isso, enfrenta restrições de acesso às políticas sociais. O CFESS (2009) preconiza que uma das materializações das diversas competências da (o) assistente social é: “realizar pesquisas para identificação das demandas e reconhecimento das situações de vida da população que subsidiem a formulação dos planos de Assistência Social”. No entanto, no caso em questão, não foi encontrado junto aos diversos profissionais entrevistados, estatísticas quantitativas

referente às demandas da população, desta forma, optou-se no trabalho, por realizar análise qualitativa dos dados à luz do relatos dos entrevistados.

Discute-se o dilema ético existente no que se refere à atuação dos assistentes sociais nestes casos. De um lado, há um cidadão estrangeiro em situação de pobreza extrema e que demanda por um benefício eventual de assistência social. De outro lado, em função de sua nacionalidade não ser a brasileira, esse cidadão não pode ter sua demanda atendida. Essa é uma situação recorrente para os assistentes sociais que trabalham em regiões de fronteira, e que evidenciam a complexa questão de o estrangeiro ser (independente da sua nacionalidade) um ser humano que solicita ao profissional que atenda a sua necessidade. E o profissional, ao compreender o significado social de sua profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacionais e nacionais, acaba por tentar desvelar as possibilidades de ação contidas na realidade em questão (CFESS, 2009).

Tal realidade pode ser exemplificada pela fala de uma das profissionais entrevistadas:

Nós que estamos aqui na fronteira, ... a gente sabe de todos os arranjos que se tem aqui para resolver isso... Pois, muito mais do que diz a lei, você tem a questão moral e ética de estar vendo essa situação. Ele é um ser humano, sujeito de direitos independente da nacionalidade, e a gente tem que dar conta de atender... Então como é que a gente faz isso? Da melhor forma possível. Então você vai... Quando você tenta fazer para além do município, você acaba tendo barreiras, mas aqui a gente tenta fazer essa distinção. Hoje, nós não temos definido ainda um plano de resolução dos benefícios eventuais, na forma como diz a Lei. Só que, assim, aqui é necessário ver... Bem, não é vista a nacionalidade, é vista a necessidade. Até porque se a gente for fazer isso, é complicado (Entrevistada II - fronteira Brasil/Paraguay – Foz do Iguaçu, 2008).

A fala acima expressa que o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional “demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais da desigualdade” CFESS (2009: 17). Pressupõe ainda:

[...] a assunção, pelo profissional, de um papel que aglutine: leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e organização dos(as) trabalhadores(as) em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os (as) trabalhadores (as) de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e *formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, matérias, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos* (CFESS, 2009: 17 *grifos nossos*).

Ademais, a definição de estratégias e o uso dos instrumentais técnicos devem ser estabelecidos pelo próprio profissional, que tem o direito de organizar seu trabalho com autonomia e criatividade e “em consonância com as demandas regionais, específicas de cada realidade em que atua” (CFESS, 2009: 22).

Nesta perspectiva, destaca-se o que preconiza o documento do CFESS que a:

a intervenção profissional na política de assistência social não pode ter como horizonte somente a execução das atividades arroladas nos documentos institucionais, sob o risco de limitar suas atividades à ‘gestão da pobreza’ sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante (CFESS, 2009: 5).

Os dados levantados na pesquisa de campo apontaram que anteriormente, em 2004, mesmo quando o cidadão estrangeiro não se enquadrava nos critérios de elegibilidade dos programas assistenciais brasileiros (porque não tinha a cidadania brasileira), era mais fácil atendê-lo. Essa demanda, muitas vezes, chegava pela “porta de entrada” da saúde, mas o encaminhamento era feito para a Política de Assistência Social. Contudo, com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social, surgiram as discussões em torno da concepção de território, definindo assim limites geográficos, e a divisão dos espaços a partir do conceito de distritalização, tal qual é feita na saúde, o que limitou muito o acesso de estrangeiros à política de assistência social. É possível apenas se o atendimento se der de forma “clandestina”, tal qual aponta a longa citação descrita a seguir:

Em 2004, eu me mudei para cá e fui trabalhar num centro de reabilitação e escola de educação especial. Então nós atendíamos alunos brasiguaios, recebíamos recurso para a assistência social pela rede SAC. O benefício de prestação continuada. Então entendíamos que teríamos alunos na escola, alunos do Paraguai, principalmente do Paraguai. É importante deixar claro que a grande demanda que temos aqui hoje, efetivamente é uma demanda de atendimento dos brasiguaios. E com uma característica diferenciada, porque em alguns municípios vamos ter essa demanda pela própria porta de assistência. Aqui no Brasil, sobretudo em Foz do Iguaçu, esses sujeitos entram na assistência, mas a porta de entrada deles é a saúde. Eles entram pela saúde, e da saúde eles tem um encaminhamento para a política de assistência. Mas, nós atendíamos. Em 2004, 2005, fazíamos encaminhamentos e atendíamos esse sujeito na política com os recursos da política de assistência. A partir do momento que você começa a estruturar o Sistema Único em âmbito municipal, você começa a fazer um desenho, e aí é óbvio que vai passar por um processo de interpretação de cada caso. Começou com a ideia de território, quando discutiu o território. O território está aqui, primeiro você precisa prover a atenção básica. A organização dos CRAS e depois a organização dos CREAS (e isso já articulando a minha vivência no Conselho Municipal de Assistência Social) e daí a gente tinha uma concepção de território que é a mais ampla, que não está, nem na PNAS. A psicóloga vem trabalhando já há alguns anos que o território não é um território definidor de limites geográficos etc, que ele é um espaço maior, mais amplo. Então, a gente acabou assistindo aquele conceito de

distritalização da saúde do Professor Eugenio Villaça Mendes sendo reproduzido e materializado na assistência social na hora de configurar o território de atendimento. Então, aqui em Foz do Iguaçu, por exemplo, se pegou a mesma divisão dos distritos sanitários e essa divisão foi a base da divisão para a assistência social. O que isso de fato origina do ponto de vista do atendimento? Então, se nós atendíamos nas instituições, nos programas, os *brasiguaios*, até por compreender o direito numa concepção ampliada, não aquele direito *jus solis* etc, você tinha clareza e atendia esse sujeito, inseria ele na rede mais ou menos. A partir do momento que você começa a estruturar a política de assistência, você acaba com essa possibilidade. Então nós tínhamos o atendimento efetivo e concreto, realizado e mensurado em nossas planilhas de atendimento e planilhas de produtividade. Com o esforço de implantação da política, isso acabou. Por quê? Porque a primeira limitação que aparece quando você limita o território é que você limita o espaço geográfico, como um espaço de moradia, embora a gente entenda que essa não é a determinação da política, mas essa é a forma como ela foi apreendida pelos gestores e materializada na demarcação do território. Então, tudo isso de alguma forma minou as formas de alguma possibilidade de atendimento. Então hoje, você até tem alguns *brasiguaios* que até são atendidos, em número cada vez mais reduzido. Existe uma demanda muito maior, em número muito menor, que são atendidos pela política mas de que forma, o atendimento clandestino (Entrevistado III, fronteira Brasil/Paraguay - Foz do Iguaçu, 2008).

Outra forma do estrangeiro ter sua demanda atendida, na política de assistência social, é o acesso ao benefício eventual (cesta básica)¹⁵¹. Contudo, o atendimento também não aparece nas estatísticas governamentais brasileiras que contabilizam o número de atendimentos realizados. Constatou-se esse fato na região de fronteira do Brasil com o Paraguay, Foz do Iguaçu:

Isso, porque, o benefício eventual é um tipo de benefício que é municipal, que não tem que prestar contas e de uma forma mais concreta através da documentação sobre a vida do cidadão, a gente tem fornecido os benefícios eventuais. Pois, aqueles que dependem do BPC¹⁵² eles vão ter um entrave [...] Há toda uma documentação. Não tem como inserir [...] só burlando, né? (Entrevistada I - fronteira Brasil/Paraguay - Foz do Iguaçu, 2008).

Esse atendimento, utilizando estratégias que não estão regulamentadas legalmente, também aparece em serviços de média e alta complexidade que diga respeito à proteção da

¹⁵¹ No intuito de mapear nacionalmente a situação de regulação e prestação dos Benefícios Eventuais, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS do Brasil, em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, realizaram em outubro de 2009, o Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais da Assistência Social. O referido documento encontra-se à disposição na internet no seguinte endereço eletrônico < http://www.cogemaspr.org.br/Multimidia/Documento/Relatorio_BE_Final.pdf>

¹⁵² O Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), assegurado pela Constituição Federal de 1988, garante a transferência mensal de 1 salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É um direito de cidadania assegurado pela proteção social não contributiva da Seguridade Social. Para ter acesso ao BPC, não é necessário que o beneficiário já tenha contribuído para a Previdência Social.

criança e do adolescente. Contudo, o referido atendimento não vai entrar na prestação de contas da entidade:

Nos serviços de média e de alta complexidade, que diga respeito à proteção da criança e do adolescente, a proteção especial, você vai ter em alguns locais, órgãos que atendam crianças brasiguais, que identifica que tem criança em situação de violência e exploração sexual até abrigadas. Mas essa criança por exemplo não vai entrar na prestação de contas da entidade para receber por exemplo por esse serviço, ou esse serviço (Entrevistado III - fronteira Brasil/Paraguay – Foz do Iguaçu, 2008).

Quanto à compreensão sobre a necessidade de atender o estrangeiro, independente de sua nacionalidade, é tão premente que extrapola a própria política de assistência social, uma vez que esse atendimento também é realizado na política de saúde. Justifica-se para além da concepção do direito, dado que se sugere que o profissional, algumas vezes por solidariedade, leva o usuário para casa ou mesmo empresta seu endereço residencial para garantir o atendimento àquele sujeito, como mostram dados relatados pelo entrevistado, descritos a seguir:

Como se disse antes... Olha, na saúde a gente tem algumas coisas, você tinha uma determinada lógica de atendimento na saúde que funcionava assim: os brasiguaios vinham para cá, os brasileiros acolhiam e tinha aí um elemento de solidariedade que a gente ainda precisa estudar, porque ele aponta algumas coisas para nós que nos deixa feliz... Recentemente, a gente participou de uma pesquisa organizado pelo núcleo de Estado e Políticas Públicas da UFSC justamente para averiguar o atendimentos dos *brasiguaios* na política de saúde do Estado brasileiro. Então, a gente fez alguns pré-testes em algumas unidade de saúde e depois aplicamos um questionário com os brasileiros, para saber qual a compreensão que eles tinham disso. Olha, nós entendemos que eles precisam ser atendidos. Então, eu levo na minha casa, eu empresto o endereço da minha casa, para que ele possa ser atendido aqui na unidade de saúde... A gente tem a impressão que na assistência social essa é uma estratégia que passa a ser usada. Nós não temos instrumentos ainda que ... Na saúde a gente consegue aferir isso, né? Na assistência, a gente, ainda não sei, mas da forma que a assistência se organizou e como ela fecha uma determinada possibilidade, eles vão construindo outras possibilidades, estratégias para poder ter acesso à política[...] (Entrevistado III –fronteira Brasil/Paraguay – Foz do Iguaçu, 2008).

A fala acima mostra como os profissionais das áreas de fronteira vivenciam o retorno a valores vigentes na origem da profissão vinculados à solidariedade, caridade, ótica do favor, em contraposição à lógica do acesso ao direito. No entanto, tal retorno ocorre não por opção, mas por condições objetivas que os impedem de atuar em conformidade com legislação vigente, o que certamente significaria o não acesso do estrangeiro à PAS. Portanto, verifica-se que uma questão social de acesso às políticas se transforma, muitas vezes, em um problema individualizado, a ser resolvido de acordo com vontade e estratégias adotadas pelos profissionais.

Dessa forma, o que ocorre é o reconhecimento da existência dessa demanda do estrangeiro por parte do poder público, mas não se debate alternativas ou formas de incorporar essa demanda na implementação da política. Em tese, essa questão seria pontual e de responsabilidade local e /ou dos profissionais que lidam com essas questões, não sendo reconhecida assim no ordenamento geral da política:

[...] até mesmo porque assim não faz questão da introdução desse debate na implementação da política, porque essas discussões são tidas como pontuais e dos profissionais e não há um reconhecimento por parte do poder público dessas demandas. Há um reconhecimento de que existe essa demanda. Mas, não há um reconhecimento na hora do ordenamento e da implementação dessa política (Entrevistada IV, fronteira Brasil/Paraguay – Foz do Iguaçu, 2008).

Todavia, essa compreensão equivocada, proveniente de alguns espaços do Poder Público Federal, entra em choque com os assistentes sociais brasileiros que, segundo o CFESS (2009: 11):

[...] vêm lutando em diferentes frentes e diversas formas para defender e reafirmar direitos e políticas sociais que, inseridos em um projeto societário mais amplo, buscam cimentar as condições econômicas, sociais e políticas para construir as vias da equidade, num processo que não se esgota na garantia da cidadania.

Desta forma, embora o referido documento não esteja se referindo à condição do acesso do estrangeiro propriamente, constata-se, pelas análises dos dados, a necessidade de definição de critérios e/ou parâmetros de inserção de estrangeiros nos programas de assistência social no âmbito da intervenção direta. Além disso, verifica-se a dificuldade em definir as atribuições dos países quanto ao financiamento, planejamento e execução desses programas, de modo a atender o estrangeiro que tem livre trânsito e/ou permanência nos países que compõem o Mercosul no âmbito da gestão e formulação de políticas sociais.

Entretanto, é importante responder à indagação do como pensar políticas nesse formato, considerando que os espaços decisórios do bloco do Mercosul se dão em meio a relações de força assimétricas, de diferenças culturais, de particularidades históricas e sociopolíticas de cada país membro e de diferenças e dificuldades para se definir e para se assegurar as fontes de financiamento dessas políticas.

Ressalta-se, no entanto, que quanto maior for o exercício da participação dos profissionais que trabalham com essas temáticas nas instâncias decisórias do Mercosul, maior será a tendência para influenciar nas ditas instâncias decisórias e de formulação de políticas públicas. O objetivo é reconhecer o papel desses representantes sociais, e por consequência,

incorporar suas demandas nas agendas políticas nacionais de cada um dos países-membros, com o intuito de atender o cidadão estrangeiro.

Essa análise foi evidenciada também na interpretação da fala de uma das profissionais. Ela ilustra o quanto as instâncias decisórias ainda não se comunicam diretamente com as instâncias locais de implementação de políticas. Essa interlocução ainda está em construção e as conferências têm sido um importante espaço para a participação dos profissionais interessados em defenderem essas questões:

Hoje, a Secretaria de Direitos Humanos tem feito esse elo de ligação para tratar da questão do acesso do estrangeiro a alguma política social. O MDS está preocupado com a estruturação nacional que visa à implantação e implementação dessa política, mas ainda não deu tempo para ter essa escuta da gente neste órgão ministerial. Então, tanto na conferência regional quanto na nacional de assistência social há a participação da gente e são levadas essas questões todas. Por exemplo, em relação à criança e ao adolescente, no que diz respeito à doação de coração, isso já é feito, não é mais Foz do Iguaçu, brigando por essas questões. Isso já está sendo feito por meio do Ministério do Desenvolvimento Social. Teve uma reunião na Argentina, eles ligaram questionando quem de Foz de Iguaçu poderia ir para representar a cidade lá, já é uma intervenção em âmbito maior lá, né? Então a Secretaria de Direitos Humanos já está junto e o MDS também. Com relação ao programa Bolsa Família, então você pensa assim: “há isso aqui é de um ministério, a orientação é que aqui na instância local pudesse estar fazendo essa articulação com a rede”. Contudo, as políticas formuladas lá vinham direcionadas para uma única área. E aí quando você ia fazer essa interligação com as críticas aqui, você não tinha vazão, porque eles sequer sabiam, não tinham orientação nenhuma, não tinha como fazer isso. Hoje, já se está pensando saúde, educação, a segurança alimentar. E a assistência social vem com orientação direta de outros grupos interministeriais, tratando de políticas. Eles estão mais abertos para essas questões e não estão tão fechados como eram antes. Não é tão recente assim essa questão. Tem mais de quatorze anos que a gente vem discutindo essa questão do olhar, muito além do econômico nas relações entre os países do Mercosul. E nós que estamos aqui na ponta, a gente vivencia as dificuldades, nós é que sofremos isso, e de repente quem está lá em Brasília e ou em Curitiba, eles não têm noção do que é que a gente passa aqui... (Entrevistada I fronteira Brasil/Paraguay – Foz do Iguaçu, 2008).

Ressalta-se, por fim, que esta discussão perpassa ainda a recuperação do entendimento de procedimentos para ampliar o espaço da construção de mecanismos de participação da sociedade civil, a partir das mudanças relativas à partilha de poder entre governo e sociedade, considerando a valorização da pluralidade de interesses, para além de suas fronteiras nacionais. E, em face da existência de cidadãos estrangeiros e nacionais não residentes em seus países de origem, sem acesso à PAS nas regiões de fronteira, cabe no capítulo seguinte verificar qual a percepção no âmbito dos governos (por meio de seus gestores públicos), em

termos de propostas formuladas e/ou debatidas na sociedade, com o fim de destacar aspectos que discutam e relacionem a PAS em uma perspectiva supranacional.

CAPÍTULO V

Mercosul e a Política de Assistência Social:
limites e possibilidade da construção de uma
política supranacional

[...] la premisa básica de los países de la región y sobre todo los países pequeños, es que en un mundo altamente globalizado, en un mundo que se desarrolla y se relaciona en base a un bloque [...] el Mercosur pasa a ser más que una apuesta casual o una cuestión de baja intensidad, es una apuesta estratégica que ansia hacia la supervivencia de un país, de las características que mencionábamos, en el contexto mundial (Gestor, Uruguay, 2008)

No sé. Lo que pasa es que tenemos gran asimetría económica. [...] ¿De dónde sacar recursos? A no ser que haya un fondo solidario que sustente la asistencia social común en el Mercosur. Entonces, sí. Así podríamos crear una ley común. [...] No sé si es posible y no veo la posibilidad de eso. La orientación por ahora es puramente económica y no contempla lo social. Yo lo veo muy difícil. (Gestora, Paraguay, 2008)

**MERCOSUL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES
DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SUPRANACIONAL**

O propósito deste capítulo é subsidiar a reflexão sobre os limites e as possibilidades de construção de uma PAS supranacional no escopo do processo de integração em curso no Mercosul. Durante a análise, serão privilegiados os discursos e as reflexões dos gestores, que são os principais agentes públicos envolvidos com o tema nos quatro países pesquisados. Os entrevistados foram interpelados acerca de várias questões (vide roteiro em anexo 1) acerca da construção de uma PAS supranacional e seus possíveis desdobramentos.

Destaca-se inicialmente que as entrevistas resultaram em uma riqueza de dados (de caráter institucional) sobre a inserção dos gestores nos fóruns de discussão do Mercosul. As respostas representam não apenas as percepções e/ou opiniões pessoais, mas também indicam a linha política atualmente pré-definida pelos governos no que se refere às reais perspectivas de construção de uma PAS supranacional.

Sobre a importância de construção de uma PAS supranacional cabe ainda a consideração de que se trata de um projeto que deve ser comum e de interesse de todas as sociedades envolvidas, com vistas a criar espaços para o surgimento de novos paradigmas de sociabilidade e garantia de direitos aos sujeitos sociais.

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira, e mais extensa, objetiva reconstruir o diálogo dos gestores com base nas exposições realizadas à época da pesquisa. Cabe ressaltar que metodologicamente optou-se por agrupar o conteúdo das entrevistas por assunto, na tentativa de expor os pontos em comum entre os países, bem como possíveis divergências de compreensão em relação à temática desenvolvida. Além disso, buscou-se realizar uma breve análise dos indicativos dessas respostas. Já na segunda parte do trabalho, privilegiou-se a elaboração de um balanço analítico das respostas dos gestores, relacionando-as também com os marcos teóricos e conceituais presentes na tese.

5.1 – Discursos dos gestores sobre implementação da PAS nos países do Mercosul

Sobre o questionamento do que se tem implementado da PAS nos países no Mercosul, o conjunto dos entrevistados apontou a existência de um movimento contínuo e dinâmico de ações que retratam o interesse em se desenvolver projetos que vislumbram a criação de uma PAS comum entre os países do bloco regional. Essas ações são descritas como: participação de ministros, gestores e técnicos em reuniões e fóruns sobre o referido assunto; a criação de institutos para a administração de programas e ações específicas da PAS; e a implementação de projetos pilotos e em testes nas regiões de fronteira, que envolvem diversas questões da PAS (economia solidária, ações específicas para crianças e adolescentes em situação de abuso e exploração sexual, dentre outros).

Em relação aos citados fóruns de discussões, todos os entrevistados concordaram que a intervenção direta e mais importante de seus Ministérios ou órgãos gestores (no caso do Paraguay) dá-se por meio da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). Ela depende, por sua vez, do Fórum de Consulta e Concertação Política, e remete propostas diretamente ao Conselho do Mercado Comum (CMC). Eles reforçaram que esta instância de reunião foi criada em 2000. Contudo, teve uma maior continuidade programática a partir de 2004, formando, inclusive, uma agenda social que se estende até o momento.

Os entrevistados explicaram que, anterior a essas ações, existiu um movimento de conformação do Mercosul Social, compreendendo duas etapas: uma de conhecimento (saber quem é quem e conformar este ideário comum); e uma segunda etapa que diz respeito a uma maior institucionalidade da política social, ou da área social dentro do Mercosul. Esta última etapa resultou na criação do Instituto Social do Mercosul (ISM). Esse movimento de articulação vislumbrava ainda alcançar uma espécie de comissão de ministros de assuntos sociais do Mercosul que estariam no mesmo nível ou, pelo menos, logo abaixo do Conselho do Mercado Comum (CMC), podendo, assim, “transversalizar” toda a temática social.

O termo “transversalizar” toda a temática social, utilizado pela entrevistada da Argentina, significa que não se pode focalizar a assistência social em uma determinada área, mas que deve ser considerada a inserção do cidadão em uma realidade complexa. Portanto, é importante abordar todos os âmbitos do problema para dar uma solução que seja sustentável para o indivíduo e para sua família:

Bueno, mejor que yo entenderás que no podemos focalizar la asistencia en una determinada área, sino que, como el sujeto está inserto en una realidad compleja, se deben abordar todos los ámbitos para dar una solución que sea sustentable para el individuo y para su familia (Gestora, Argentina, 2008).

A categoria “transversalidade” merece destaque ainda porque ela comporta também a ideia da assistência social como uma ação mais ampla, como se a política da PAS em si não fosse suficiente para atingir os propósitos esperados para o indivíduo e sua família. Daí a necessidade de se articular essa política com outras políticas.

Todavia, destaca-se que a entrevistada não tem a intenção de colocar a assistência em um patamar inferior, ou de mero assistencialismo, pelo contrário, o que ela pretende é dar ênfase à necessidade do fortalecimento da “*intersectorialidade das políticas*”, pensando que somente a PAS não é responsável por dar respostas às expressões da questão social. Por isso, ela afirma:

Nuestra idea es crear un área de mix de asuntos sociales donde se encuentren: salud, trabajo, educación, desarrollo social, la reunión especializada de cooperativas, la reunión especializada de la mujer, a fin de que se proyecten programas conjuntos y puedan abordarse desde ahí, desde la complejidad que requiere el abordaje de la cuestión social (Gestora, Argentina, 2008).

Ademais, a referida gestora justifica que a transversalidade possibilitaria, em alguma medida, trazer algum nível de coordenação às diferentes áreas que têm sido tratadas (trabalho, educação, saúde dentre outras) e que apresentam uma articulação insuficiente entre si:

¿Por qué? Porque una de las debilidades es que en el Mercosur Social en general está completamente fragmentado. No hay una coordinación entre lo que es trabajo, educación, salud; es más, hay muchas cuestiones que se están abordando en distintas instancias sin coordinación alguna (Gestora, Argentina, 2008).

É importante ressaltar também que os temas centrais discutidos nas últimas reuniões dos fóruns do Mercosul (e elencados pelos entrevistados) foram: a segurança alimentar e nutricional na região, a economia social e solidária, a necessidade de proteger e de promover a família (especialmente as crianças, os jovens e os idosos). Além disso, ressaltou-se também a especificidade do tema da harmonização de legislações e da criação de uma instância de Justiça comum (como será analisado em parágrafos a frente) para lidar com os temas da PAS entre os países e a criação de políticas ativas na área de trabalho, como exemplificado a seguir:

Exactamente. De las reuniones que participé yo, especialmente en la del 13 de junio que fue la de los Ministros, se trataron tres temas centrales se abordaron en ese momento, que fueron el tema de la nutrición, el tema de la economía social y naturalmente en trato de niños y niñas en las regiones de frontera. Esos fueron los temas más fuertes. Y ahí viene, en respuesta a lo que sutilmente decía Mauro, en el caso de la Justicia, los tiempos de la justicia, independientemente de los tiempos de gobierno, reconociendo que cualquiera de esos cuatro países miembros plenos tiene sus dificultades en el área judicial. No obstante, hay políticas activas de trabajo y acción social y

con trabajadores sociales de contención, acompañamiento y de prevención (Gestor, Argentina, 2008).

O entrevistado argentino ressaltou igualmente a necessidade de incentivo à criação de programas ou de ações comuns nas questões relacionadas ao Mercosul Social para enfatizar a questão da prevenção, no que se refere ao rapto de pessoas, comércio ilegal, contrabandos, dentre outras questões. A migração, em sua opinião, não se dá apenas pelas questões relacionadas à situação de pobreza e à condição de desigualdade social. Seria isso mais as demais questões descritas todas interrelacionadas:

El programa más denso es el de prevención, porque las cuestiones relacionadas con rapto no son tan fáciles de controlar, especialmente en la región de la triple frontera. Paraguay decía que tenía problemas, nosotros también los tenemos... También se parte de un reconocimiento donde además del comercio ilegal, además del tráfico, además del contrabando, naturalmente se da este otro tipo de comercio. Esta todo muy interrelacionado (Gestor, Argentina, 2008).

Sobre a migração, o gestor enfatizou que, em alguns casos, a questão da migração leva aos casos de exploração sexual, dentre outros:

Vamos al segundo caso: muchas veces esta diferencia de ingresos que hay entre ciertos sectores económicos que contrabandean y el ingreso de gente de menos recursos, hace que terminen entregando lo único que tienen, su propio cuerpo (Gestor, Argentina, 2008).

Tal situação levou aliás à criação de um fórum de cooperação nas três cidades da fronteira: *Ciudad del Este*, Foz do Iguazú e *Puerto Iguazú*, em que os gestores e técnicos do Mercosul Social se reúnem periodicamente e especificamente para tratar do tema da exploração sexual de crianças e adolescentes no Mercosul. Criou-se inclusive uma campanha publicitária contra esse problema, sendo divulgado o contato para possíveis denúncias dos casos de exploração sexual de crianças e adolescentes nas regiões de fronteira.

Ademais, segundo avaliação da gestora argentina sobre o tema, os países, além de pioneiros no tratamento do tema, têm conseguido multiplicar esforços e recursos, abordando de forma conjunta esta questão que é complexa:

Todo lo que es la temática del TRATA, nosotros desde el Mercosur Social abordamos la trata de personas, de niñas y de adolescentes. Hoy por hoy no hay una instancia a nivel Mercosur que pueda hacer una coordinación expectiva, lo cual implica una multiplicación de esfuerzos y obviamente de recursos utilizados. Hoy, específicamente en esto del TRATA, de niños y adolescentes, Argentina con Brasil y Paraguay, creo que estamos siendo pioneros en el abordaje de esta cuestión tan problemática en forma conjunta (Gestora, Argentina, 2008).

Nas regiões de fronteira do Paraguai, existem projetos em fase experimental que tratam tanto da área da nutrição como de economia social. Esta última visa fortalecer as famílias para o desenvolvimento de uma economia local ou doméstica de auto consumo e sustentável economicamente:

Allí entra el tema de la nutrición. Porque los tienen en condiciones de explotación, ellos mismos cuando salen a trabajar, no están en condiciones y se empieza a mezclar todo. Ahí se trabajaron varias líneas de cómo trabajar lo nutricional también, y en el caso de economía social, empezar a trabajar con propuestas por parte de los cuatro países con pequeñas acciones de emprendimientos productivos que haga de doble paraguas: por un lado el de contención social y familiar y por el otro, emprendimientos que partan de la economía doméstica y el autoconsumo para pasar a una pequeña producción que les permita sostenerse un poco mejor económicamente (Gestor, Argentina, 2008).

Ademais, sobre o tema da alimentação e nutrição, o entrevistado explica que ela é entendida como sendo disponível para todos, embora a dificuldade esteja em contabilizar a assistência prestada. Daí, nos casos de um cidadão estrangeiro estar morrendo de fome, ele terá acesso à alimentação seja por iniciativa de ONG ou mesmo do Estado. Contudo, o problema enfrentado está em como o país poderá mensurar e controlar a distribuição de alimentos. Para ter acesso a uma prestação de serviços de forma mais integral e contínua, esse cidadão estrangeiro deverá estar vinculado a uma instituição que extrapole a função propriamente da nutrição, como, por exemplo, uma escola, um centro de saúde etc. Por isso, o entrevistado explica ainda que sobretudo nos casos em que o cidadão estrangeiro não tem documentação, ele não terá acesso à alimentação de forma contínua, será algo esporádico:

Y muy buena. La seguridad es para todos. Ahora, es muy probable que la seguridad ilegal se juzgue con más rigor en un caso que en el otro. El hambre es lo mismo, si me estoy muriendo de hambre, sea a través de las ONG o del estado, el alimento me va a llegar igual. El problema con el alimento es que está relacionado a ¿cómo hago yo estado para demostrar que le di a alimento esa persona? No tengo con qué chequear, no tengo como controlar, salvo que sepa que esa persona vive en ese lugar, ahí sí puedo controlar, a través de la escuela, a través del centro de salud, pero me tienes que demostrar que hay una tirita, un trámite, de que yo quiero estar viviendo acá. Entonces sobre esta tirita, alimento, algo mínimo te doy. Ahora si no tengo documentos, no puedo tener entregas continuas. Algo esporádico se puede dar (Gestor, Argentina, 2008).

Entretanto, na Argentina, tem-se um Plano Alimentar em nível nacional, que, além de oferecer restaurantes populares, em que a pessoa tem acesso não somente ao alimento, mas a banhos e a vacinas, pode tirar sua documentação (especialmente crianças). Há também um sistema de cartões de débito, em que a pessoa pode ir ao supermercado comprar determinados

produtos (álcool, por exemplo é impedido), e que prioriza em certa medida o estrangeiro (contudo, este tem que ter seus documentos de identificação):

Puedo ir al comedor, hay comedores en los barrios pobres, me van a dar de comer, me van a cuidar, me van bañar, me van a vacunar. Y es probable que un niño obtenga su documento en cuatro o cinco meses y yo no consiga obtener el mío, porque la prioridad de documentación está sobre los niños. Y otro tema más, el Plan Alimentario que tenemos a nivel nacional, bien federalizado, es el sistema de tarjeta, como las tarjetas de débito. Uno va a un mercado, pasa por la caja y hay algunos alimentos que puede recoger y otros no. Alcohol no, pañales no sé, pero se pueden buscar de otra manera. Esta tarjeta tiene relación directa con la ciudadanía que tenga uno, aunque sea un extranjero que obtuvo documento. Un ilegal no tiene ese documento. Si tengo frío me dan abrigos, me dan leña, me dan un montón de cosas, pero tengo que tener documentos. Y ahí hay un tema que está relacionado con la migración [...] (Gestor, Argentina, 2008).

No âmbito da economia solidária, este, à época, ainda era um projeto em negociação e que estava sendo proposto pela Argentina, com vistas a avançar na construção de algo dentro da PAS, mas sob a perspectiva de desenvolvimento social (vide palavras da própria entrevistada abaixo) de caráter pluriestatal (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Refere-se a uma economia social nas regiões de fronteira a qual estabelece parâmetros comuns e gestão comum, a fim de fortalecer os microempreendedores a partir de conceitos participativos e de tomada de decisões solidárias. Este programa foi citado pela entrevistada com o intuito de fortalecer o argumento de que a criação de uma política de desenvolvimento social comum não seria tão difícil de ser implementada:

Bueno, tiene que ver justamente con lo que nos planteabas vos, con la política de asistencia social, o de desarrollo social, como me gusta a mí. Yo creo que nuestra idea es presentar este proyecto de reformas estructurales del Mercosur para el mes que viene, y este es el segundo proyecto pluri-estatal, donde estamos Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Es un proyecto que tiene que ver con la economía social en las regiones de frontera. Es un proyecto con parámetros comunes y una gestión común. Por eso digo que yo no creo que la creación de una política de desarrollo social común pueda ser tan difícil en el tiempo. Creo que es una innovación en cuanto a políticas sociales dentro del Mercosur y para muchos países, como Paraguay, por ejemplo, que no ha estado trabajando en la perspectiva de la economía social como Brasil y Argentina. Y Uruguay, que tiene alguna trayectoria pero no comparable a la tienen Brasil y Argentina en este caso. Bueno ¿y de que se trata este proyecto? La idea es fortalecer a los micro emprendedores en la economía social, y a las cooperativas dentro del paraguas de las cooperativas tenemos productores familiares que trabajan dentro de estos conceptos participativos, donde no se busca el lucro individual con una actividad colectiva y solidaria, que tiene que ver con la toma de decisiones solidarias. Esto sería el aspecto básico. Tenemos, con esta mecánica trabajando desde agricultores familiares hasta grandes cooperativas, como Sancor que es una gran cooperativa argentina. Intentar fortalecer los pequeños productores y que vayan desarrollando redes y cooperativas e ir encaminándolos productivamente con otros para formar redes de producción en abonamientos

productivos para que puedan comerciar. La idea es fortalecerlos y que en algún momento, cuando el código aduanero de Mercosur lo permitan, poder comerciar interestatalmente. Y más adelante poder dar el salto cualitativo, creando marcas colectivas, bueno, hay mucho para hacer (Gestora, Argentina, 2008).

Por fim, sinaliza-se que alguns entrevistados anunciaram as expectativas sobre ações que estão sendo planejadas conjuntamente pelos países para fortalecer o Mercosul Social. Fala-se de um *mix* de assuntos sociais em que se encontram temas de saúde, trabalho, educação, desenvolvimento social, reuniões especializadas de cooperativas, reuniões especializadas na temática de mulheres. O objetivo é elaborar programas conjuntos e intersetoriais, recomendação destacada pela gestora da argentina (2008), que afirma que o enfrentamento da questão social requer uma abordagem mais complexa.

E, os entrevistados (especialmente os da Argentina) explicitaram o interesse em que se avance na institucionalização de uma Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais. Esta seria uma instância nitidamente política, composta por ministros do mais alto nível das áreas específicas de responsabilidade social. Tal interesse justifica-se por que a partir do avanço nessa institucionalização se poderia contar com uma estrutura administrativa mais ampla composta por técnicos, assessores e outros, articulados ao Instituto Social do Mercosul. O que proporcionaria às atividades e às ações ora desenvolvidas uma maior continuidade:

Vamos caminando en comprobar esta Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, como instancia netamente política, compuesta por ministros del más alto nivel responsables de las aéreas sociales. Y como brazo técnico, el Instituto Social Mercosur. ¿Por qué? Porque esto nos daría la continuidad, tendríamos una permanencia en el Mercosur que nos permitiría, en el día a día, que ellos pasan generando las instancias técnicas, los encuentros técnicos, los proyectos técnicos necesarios para abordar lo que decidan los ministros de las aéreas sociales (Gestora, Argentina, 2008).

Enfim, os dados aqui analisados ilustram boa parte das ações descritas nos relatórios técnicos sobre o Mercosul Social. Este fato demonstra-nos que, embora ainda sejam poucas e incipientes as iniciativas concretas para viabilizar ações comuns na área da PAS, os entrevistados sinalizam que esse movimento existe, e que tem sido contínuo e com um comprometimento crescente.

Em relação aos questionamentos sobre a possibilidade de criação de uma PAS comum nos países do Mercosul, as respostas indicaram sobretudo na Argentina e no Brasil que há interesse na referida criação e de que é viável em termos de uma análise prospectiva:

Es posible, pero para que sea efectivo nos falta bastante (Gestor, Argentina, 2008).

Comum? É claro que existe, não é? Uma possibilidade. Tem que ser explorada e construída (Gestor, Brasil, 2008).

Durante a entrevista, a gestora argentina arriscou expressar o que ela entenderia como sendo um consenso entre os países acerca do assunto, explicando que o Mercosul é um órgão intergovernamental. As especificidades de cada país demandariam a criação de uma coordenação de políticas e não somente no âmbito da PAS comum, mas de uma política de desenvolvimento social conjunto:

No sería tanto de la Argentina, pues me animo a hablar de los países en general, existe la necesidad de crear una política de desarrollo social, más que de asistencia social común. ¿Cuál es la deficiencia del Mercosur que resiste en ámbitos supra-nacionales? Básicamente el Mercosur es un ámbito intergubernamental, a partir de eso y teniendo en cuenta las especificidades que se encuentran en cada territorio, lo ideal sería una coordinación de la política de desarrollo social conjunta. Ahora, los criterios de cómo hacer eso, queda a criterio de cada país. No es imposible tener una política de desarrollo social para la región. Esto no es imposible en cuanto a criterios comunes, pero no en cuanto a la operatoria, que debe necesariamente quedar a cargo de cada país, de acuerdo al nivel de Mercosur que hoy tenemos (Gestora, Argentina, 2008).

Ainda sobre a questão acima, um gestor do Uruguay esclareceu sobre as bases em que se pauta o interesse de seu país, ao defender a perspectiva de construção de uma PAS comum. Ele associa esta perspectiva à premissa básica de fortalecimento dos países pequenos (se referia a seu próprio país) e às imposições de um mundo altamente mundializado, em que o fortalecimento daqueles deve estar estrategicamente relacionado com a perspectiva de privilégios concedidos nas relações de países intrabloques, dentre outros:

Está claro que la premisa básica de los países de la región y sobre todo los países pequeños, es que en un mundo altamente globalizado, en un mundo que se desarrolla y se relaciona en base a un bloque, países pequeños, con dimensiones demográficas tan pequeñas, no tienen un futuro aislado, y el destino histórico del Uruguay es la región, Mercosur, América del Sur y América Latina como contexto de privilegios. Y en ese sentido, para nosotros, el Mercosur pasa a ser más que una apuesta casual o una cuestión de baja intensidad, es una apuesta estratégica que ansia hacia la supervivencia de un país, de las características que mencionábamos, en el contexto mundial. Y en ese sentido, también el debate y el acceso desde un gobierno de izquierda, progresista, con mucho énfasis en lo social, que también se ha encontrado muy cómodo trabajando en estas coincidencias con los demás ministerios de desarrollo social, y es una de las facciones que trabaja con mucho entusiasmo y con mucha visión estratégica. Sí, para el Uruguay es un momento histórico. Y para este gobierno la pluralidad del modelo de interacción también lo es. No porque los otros programas no tengan importancia, pero lamentablemente lo económico repercute negativamente en todo el proceso de integración. Pero además, debemos

decir que el Mercosur es más que rutas, es más que puentes, es más que... son las poblaciones, las comunidades, la gente y los gobiernos en ese sentido. Esta es la línea rectora y estratégica del gobierno (Gestor, Uruguay, 2008).

Um entrevistado do Paraguai, por sua vez, se mostrou, porém, bastante inseguro acerca da defesa da possibilidade de criação de uma PAS comum no Mercosul, colocando-a em um patamar muito difícil de se concretizar. Atribuiu à existência de uma grande assimetria econômica e à ausência de um fundo solidário comum no Mercosul como principais obstáculos pela inexistência dessa política:

No sé. Lo que pasa es que tenemos gran asimetría económica. Hay una diferencia muy grande. Hay que disminuir la asimetría económica ¿De dónde sacar recursos? A no ser que haya un fondo solidario que sustente la asistencia social común en el Mercosur. Entonces, sí. Así podríamos crear una ley común. Existe el Fondo de Convergencia Social del Mercosur pero no es para esas cosas, además es muy limitado. No sé si es posible y no veo la posibilidad de eso. La orientación por ahora es puramente económica y no contempla lo social. Yo lo veo muy difícil (Gestora, Paraguay, 2008).

A referida gestora resumiu ainda a situação da Política de Assistência Social no Paraguai, a qual poderia ser um obstáculo para a criação de uma PAS comum. Uma vez que essa política ainda se encontra muito desconectada das demais políticas sociais, fragmentadas e com uma baixa cobertura, o que dificulta o diálogo deste país com seus parceiros, no que se refere à concepção política da PAS:

Todos estos organismos de asistencia están descoordinados y muy fraccionadas, todo fragilizado, y ni siquiera los programas están coordinados entre sí, el Tekoporâ no se encuentra con el plan de vivienda y son los mismos pobres. Hay un programa de vivienda, otro programa alimentar, otro para que los niños vayan a la escuela pero están todos descoordinados. Aparte esto está la cuestión de la seguridad social.

[...] Hay una orientación oficial que está traducida en un documento que se llama 'Estrategia de Lucha contra la Pobreza'. Este es el documento oficial para lo social, está lleno de medidas muy compensatorias que se llaman de combate a la pobreza, dentro del marco que esto representa, por las propuestas de los organismos de cooperación internacional como el BID, el Banco Mundial etc. En este momento los programas sociales y los programas que trabajan con la pobreza se rigen con este documento. Si nosotros tuviéramos que hablar cual podría ser el modelo de protección social que hay en Paraguay, por un lado podríamos hablar de las medidas de asistencia que salen de este documento y allí está todo lo que les he mencionado, Tekoporâ [...] Pero ese es un plan solo para los veteranos que lucharon en la Guerra del Chaco. Todos tienen un salario por haber peleado en el Chaco. Muchos son jubilados en alguna profesión entonces también tienen su pensión. No hay ninguna medida para la tercera edad, para 'idosos'. Los programas en general son para pobres y hay una promesa electoral del presidente, es un programa que esta focalizado en las

poblaciones que llaman ‘de extremo pobre’. Pero ese no. Por una parte hay medidas de asistencia desde ese tipo de programas, hay medidas de asistencia desde el DIBEN que es Dirección Nacional de Beneficencia. Después está el DIPLAN que es la Dirección del Plan Nacional de Asuntos Sociales. Y después esta el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por lo tanto un brazo, del Ministerio de Salud Pública que se ocupa de lo Social. Todas estas son las medidas de protección social [...] (Gestora, Paraguay, 2008).

Um dos gestores argentinos, por sua vez, ressaltou a percepção de que, em termos de construção conjunta, ou de ideário político comum para o Mercosul Social, já há alguns avanços em termos de construção ideológico-política. Como exemplo, citou a tomada de iniciativa da Argentina (em umas das Presidências Pro-tempore 2004) em conjunto com os demais países do bloco (a partir das etapas construídas na própria RMADS e que resultou em um documento consensual dos países denominado “Declaración de Principios Del Mercosur Social”), de reconhecer o que cada um dos países busca para o Mercosul ou para as ações políticas no âmbito social. Uma outra possibilidade é a de discutirem também diretrizes ou perspectivas de como se trabalhar essas questões em ações conjuntas:

Yo creo que la Reunión de Ministros con el Mercosur Social, como nos llamamos, ha pasado por varias etapas. Una es la etapa de conformación del ideario político común donde básicamente - tenemos una cartilla que hemos publicado justamente en esta Presidencia Pro-tempore – donde se destacan los lineamientos básicos comunes al Mercosur Social, pero básicamente la etapa de construcción del Mercosur Social es una etapa de reconocimiento de los factores, de saber qué es lo que cada uno busca dentro del Mercosur y si hay cuestiones comunes ver cómo podemos trabajarlas en forma conjunta (Gestora, Argentina, 2008).

Nesta declaração, dentre os princípios elencados, destaca-se aqui o conteúdo que tais princípios abarca que são: reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção; indissociabilidade das políticas econômicas e das políticas sociais; referência ao conceito de proteção e promoção social como eixo das políticas; menção à importância da garantia à segurança alimentar e nutricional enquanto direito; defesa e respeito pelas particularidades territoriais; e diálogo com a sociedade civil como um eixo fundamental para o trabalho do Mercosul Social. Veja, na citação a seguir, a íntegra dos referidos princípios da supracitada Declaração de Princípios:

1.A reafirmação do núcleo familiar como eixo de intervenção privilegiado das políticas sociais na região; 2. Parte-se da indissociabilidade das políticas econômicas e das políticas sociais, assumindo que o crescimento econômico não deve ser um fim em si mesmo, senão uma ferramenta básica a serviço da igualdade de oportunidades e da justiça social, garantindo um desenvolvimento integral sustentável de distribuição equitativa; 3. Referir-se ao conceito de proteção e promoção social como eixo das políticas que serão levadas adiante,

entendendo por tal o conjunto das políticas públicas em ampla articulação com a sociedade civil que desenvolve respostas, em princípio, nos níveis de maior vulnerabilidade e risco, mas onde o objetivo essencial é a promoção de oportunidades que permitam a inclusão da família e da comunidade em um modelo de desenvolvimento sustentável; a partir de uma visão de direitos, obrigações e equidade, buscando a coesão do tecido social com expressão territorial. Sendo assim, esse conceito busca fazer do Mercosul um espaço inclusivo que fortaleça os direitos dos cidadãos, os direitos políticos, econômicos sociais e culturais e a equidade territorial; 4. Destacar a importância da Segurança Alimentar e Nutricional concebida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis; 5. O respeito pelas particularidades territoriais, no momento de elaborar e implementar ações conjuntas. O intercâmbio de visões, experiências e o diálogo nos permitiram atingir amplos consensos em torno das estratégias de intervenção e abordagem das políticas sociais. Nesse âmbito, estão incluídos a busca pela equidade territorial, e o combate às assimetrias, o respeito a diversidade e à idiossincrasia e à identidade de cada região, como também a articulação entre diferentes instituições e atores sociais envolvidos, possibilitando o desenvolvimento individual, comunitário e regional; 6. Considerar o diálogo com a Sociedade Civil como um eixo fundamental para o trabalho do Mercosul Social, buscando, de maneira constante, a geração de espaços de participação e diálogo (MERCOSUL, 2008: 6-7).

A análise da referida declaração de princípios pressupõe assim que ela é mais um Plano de Ação para responder às demandas do Mercosul Social sobre sua atual situação social. Contudo, quanto às colocações da gestora da Argentina sobre a construção de um ideário político comum, esta também aparece em alguns momentos no referido documento de forma explícita como a menção sobre “*a necessidade de construção de uma sociedade igualitária e justa*” (MERCOSUL, 2004: 5). Ou como a citação a seguir, relativa à necessidade de implementar projetos conjuntos:

Com o Mercosul Social pensamos em cidadãos, promovemos ações em torno da proteção e da promoção social a partir de uma perspectiva de direitos que tem como objetivo garantir a igualdade de oportunidades de acesso a um real desenvolvimento humano integral. [...] Assim, na conjuntura atual, as problemáticas sociais ocupam um lugar prioritário nas agendas dos governos da região, sendo o Bloco reconhecido como uma das matrizes fundamentais da integração latino-americana. Por isso, com o Mercosul Social buscamos fortalecer o espaço do social no processo de integração. Tal tarefa implica importantes desafios, tanto em nível de estrutura institucional do Mercosul quanto diante do objetivo de elaborar e implementar projetos conjuntos (MERCOSUL, 2004: 7 grifos nossos).

A partir da referida citação, embora não haja a declaração explícita de construção de uma PAS comum, já se avança na indicação de superação de desafios tanto na estrutura institucional do Mercosul quanto na indicação de elaborar e implementar projetos conjuntos.

Nesses termos, o referido documento, ao ter sido aprovado em fórum de concertação comum, passa a expressar o que a referida gestora da Argentina anuncia como construção ideológica política de ações no âmbito social e com vistas a anunciar diretrizes para as ações conjuntas. E, por último, a referida declaração avança, ao trazer uma concepção de cidadania conformando uma consciência regional (consciência de pertencimento num espaço maior àquele que a integração demanda).

Por todos esses motivos, quando a gestora argentina relacionou o referido ideário político comum que deveria estar por princípio relacionado à política social e/ou à política econômica, ela defende que ambas devem se desenvolver paralelamente e não subordinando-se a primeira à segunda:

Hemos empezado por conformar un ideario político común que tiene que ver es el caminar en principio el más importante no atar la política social a la política económica sino que las dos instancias puedan correr paralelamente, y no, una es funcional a la otra siempre ¿no? En Argentina decimos que la mejor política social es la mejor política económica. Ese sería nuestro ideario, también común al Mercosur ¿no? (Gestora, Argentina, 2008).

Além disso, essa mesma entrevistada citou as experiências que já vêm se desenvolvendo nas regiões de fronteira, citando como exemplo as primeiras experiências que contam com parâmetros comuns e que vêm sendo realizadas com a perspectiva de ações transnacionais, mas que, infelizmente, enfrentam diversos obstáculos. Dentre eles, pode-se sinalizar as diferentes formas de organização política e outros fatores inerentes à dinâmica interna de cada país:

Hay dos planes, uno puede crear una política de desarrollo con parámetros comunes para la región. Ahí creo que deben entrar en juego, por eso es muy importante esta retro-alimentación con los gobiernos locales, porque básicamente donde vemos que existen mayores potenciales para aplicar esta política de desarrollo social con parámetros comunes es en las zonas de frontera. Ahí, no nos gusta dar experiencias piloto, pero sí de primeras experiencias que podrían desarrollarse en esta forma. Por eso es interesante buscar como el gobierno nacional puede articular con los gobiernos locales e incluso con la sociedad civil, con las mismas organizaciones que están dentro de cada territorio para poder responder al Mercosur con alguna experiencia de inter sectorialidad binacional o tri-nacional, como estamos haciendo en las fronteras. Es muy interesante y lamentablemente no es fácil, porque tenemos que luchar con varios factores. El interno, porque cada estado tiene una dinámica interna que es inherente a cada país. De hecho Brasil y Argentina, son dos países que tienen gobiernos federales, por lo tanto deben articular mucho, o sea que hay todo un mecanismo de concertación y consulta. No es caso de Uruguay y Paraguay que tienen otras formas gubernativas. Esto es interesante, que hay factores estructurales internos que condicionan y con eso tenemos que trabajar (Gestora, Argentina, 2008).

Quanto aos argumentos favoráveis, todos os gestores dos diversos países apresentaram os motivos que os levaram a crer nas possibilidades de criação de um PAS comum e apontaram também os principais obstáculos que ainda impedem a operacionalização desse objetivo.

A Argentina, por exemplo, explica que um dos pontos favorável à criação de uma PAS comum é o fato de que já existe a vontade de se promover ações conjuntas entre os países do Mercosul, compartilhando êxitos e fracassos:

Hay un punto positivo en el que están todos muy serios. Uno se da cuenta cuando va 'a tocar la guitarra' o a trabajar en serio. Hay voluntad de hacer cosas juntos, hay un esfuerzo para alcanzar el objetivo, y lo más importante, es que todos compartimos nuestros éxitos y nuestros fracasos. Que no siempre se da. Cuando se dan esas cosas hay ganas de poder hacer (Gestor, Argentina, 2008).

O idioma foi citado nos argumentos tanto da Argentina quanto do Uruguai não como um fator limitante na construção de uma PAS comum no Mercosul, mas como um importante elemento que, ao ser viabilizado nos conteúdos curriculares nas escolas dos seus respectivos países, pode ser uma ferramenta para aumentar a integração de seus cidadãos e consequentemente facilitar o acesso dos mesmos às políticas supranacionais:

Sí, comercialmente estamos integrados y culturalmente también, o sea no hay conflicto. Y no hablo solamente de los estados y provincias que están en las zonas de frontera. Culturalmente y comercialmente también, no hay dudas. Hasta en la música. El idioma se dice que es conflictivo, no es conflictivo, el portugués se entiende y el español también, si hablamos despacio. El guaraní es más difícil...es muy difícil, pero Paraguay habla también español (Gestor, Argentina, 2008).

Entonces el idioma es otro elemento fuerte que hay que establecer. Los contenidos curriculares en la educación deberían estar más integrados. En lo judicial, no sé. Y en las decisiones de gobierno, faltan cinco años para llegar a la madurez (Gestor, Uruguay, 2008).

Contudo, não há problemas substanciais no atendimento de estrangeiros por causa do idioma. Apesar dos entrevistados relatarem que em determinados momentos haja alguns problemas ao se tentar compreender o português, por um falante espanhol e vice-versa, destacam que, nos estados e províncias, ou regiões de fronteira, é possível atender o estrangeiro. E mesmo nos fóruns de discussão do Mercosul Social, afirmam ser possível compreender bem as propostas em questão dos representantes dos países presentes, independentemente do idioma.

Os gestores citaram como um dos obstáculos enfrentados para a criação de uma PAS comum a ausência de uma harmonização das legislações sociais dos países do Mercosul.

Sobre isso é importante ressaltar primeiramente que, para operacionalizar o processo de harmonização das legislações internas, no sentido de estabelecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, foram idealizados institutos jurídicos próprios do Mercosul

Estes institutos podem ser observados nas suas fontes normativas, que, segundo o artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, são: i) o próprio Tratado de Assunção, com seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares; ii) os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; iii) as decisões do CMC, as Resoluções do GMC e as Diretivas da Comissão de Comércio do Mercosul – CCM –, adotadas desde que o Tratado de Assunção entrou em vigor. As normas emanadas dos órgãos citados, os quais possuem capacidade decisória e natureza intergovernamental, deverão ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.¹⁵³

Essa harmonização das legislações é necessária porque constitui uma das dificuldades encontradas, por exemplo, nas relações entre os países, no que se refere às políticas em comum da idade de ingresso de adolescente no trabalho.

Sobre esta questão, a gestora argentina ressaltou que não há leis comuns nem mesmo parâmetros comuns, sendo que a idade varia de país para país entre 15, 16 ou 17 anos:

No hay leyes comunes y tampoco los parámetros son comunes. De hecho, hoy hay toda una discusión en el Mercosur sobre la edad en que un niño está trabajando, que oscila entre los 15, 16 o 17 años, como en el caso de Brasil, nosotros tenemos 15, otros tienen 16. Eso para mostrar que no tenemos parámetros comunes. Lo que no quiere decir que no se puedan alcanzar [...] (Gestora, Argentina, 2008).

E no que diz respeito à questão da exploração sexual, o maior impedimento para se resolver as questões sobre esse assunto refere-se à problemática das leis entre os países, tendo em vista a inexistência de uma harmonização mínima:

Si se puede cumplir o no, la única diferencia sea a nivel fiscal y o judicial no es tan fácil superar porque tenemos leyes diferentes. Dicho esto, las políticas de acciones conjuntas sí se están dando y fuertes (Gestor, Argentina, 2008).

¹⁵³ Cabe salientar a hierarquização das legislações. Segundo Peduzzi (2005) as primeiras mencionadas – itens i e ii – ostentam natureza originária, sendo reguladas pelas normas de Direito Internacional Público, cujo marco principal é a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. As mencionadas no item iii são fontes derivadas, ou seja, provenientes da estrutura jurídica do Mercosul, de validade e eficácia reguladas pelas normas instituídas nas fontes constitutivas do bloco regional, sendo expressão, portanto, de Direito Comunitário. A Declaração foi assinada em reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 1998, composta pelos presidentes dos países membros do bloco. Contudo, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, a Declaração não se confunde com manifestação do CMC, não havendo porque falar que se trata de decisão. Constitui-se de um tratado internacional ou, no mínimo, instrumento internacional, celebrado como expressão dos povos ali legitimamente representados. Dessa forma, não se constitui regra derivada, regida pelos instrumentos jurídicos do Mercosul, ou seja, por regras de Direito Comunitário, mas, sim, pelas normas gerais de Direito Internacional Público.

Por isso, na zona de fronteira, embora os países tenham decidido trabalhar em conjunto, no que se refere à problemática da exploração sexual de crianças e adolescentes, e mesmo nos casos de contrabando, há muito problemas de difícil solução. O mesmo entrevistado citou a situação da região de Assunção-Florinda para exemplificar os problemas enfrentados, em que, quando se tenta combater de um lado da região um problema qualquer, os imigrantes em situação de infração contam com informantes e passam imediatamente para o outro lado da fronteira para fugir de uma determinada ação:

En la zona de frontera ya se ha decidido trabajar juntos donde ya se sabe que hay problema de trata de niños, de contrabando etc. Hablo, por ejemplo, de Asunción-Florinda. Es muy difícil porque cuando se hace un operativo en Florinda, ya están en otro lado y así sucesivamente. Ellos tienen dinero y pagan para obtener informaciones. Siempre van delante de nosotros pues los informantes los alertan. ¿Si se puede combatir contra esto? No lo sé. Pero es verdad que se está haciendo un esfuerzo fuerte en ese sentido (Gestor, Argentina, 2008).

Os gestores entrevistados apontam a ausência de uma decisão política do CMC para que assuntos como este sejam abordados de forma conjunta, especialmente nas regiões de fronteira, que são áreas com alta mobilidade de seus moradores (crianças que moram de uma lado e que vão à escola do outro lado da fronteira por exemplo):

[...] lo que pasa es que en el Mercosur, en su estructura institucional está faltando la decisión política del CMC de que estos problemas sean abordados en forma conjunta. Una vez que tengamos institucionalizada esta instancia, creo que los debates van a ser propicios y se van a dar ahí, porque existen realidades que son comunes, problemáticas que son comunes, de un lado y del otro y de la frontera, y necesitamos si o si abordarlos en forma conjunta porque por la movilidad, la migración, el traspaso son mucho más frecuentes en esas regiones y donde se evidencia la integración. En la triple frontera, donde tenemos familias que viven de uno que traspasa para trabajar, en Misiones por ejemplo, con la frontera con Brasil. Básicamente tenemos familias donde los niños van a la escuela del otro lado, o se va a trabajar etc. Y donde se habla el portuñol, que es un ejemplo de la integración, ¿no? (Gestora, Argentina, 2008).

As disparidades entre os países, no que se refere ao tamanho de suas populações, foi apontado como principal problema para se operacionalizar a criação de uma PAS comum entre os países do Mercosul, tanto por gestores brasileiros quanto da Argentina:

Ahora, para llegar a poner en práctica ese objetivo falta mucho. Las políticas y las prácticas laborales no difieren mucho entre si y también tenemos que hacer un reconocimiento, que es que en el caso de ustedes, vienen marchando más adelantados, ustedes tienen 200 millones de habitantes. Todos nuestros países suman la población de San Pablo [...] (Gestor, Argentina, 2008).

Mas, como já foi falado aqui, a gente tem uma diversidade muito grande de situações. Um país como o Uruguay ou Paraguay que tem população do tamanho de um bairro de São Paulo e um orçamento público que corresponde de uma cidade de porte médio. Claro, a população é muito menor, o orçamento é correspondente... E o Uruguay tem um sistema de Seguridade Social dos mais avançados e que sofreu degradação ao longo do tempo, mas ainda hoje é alguma coisa que devemos considerar. Da mesma forma é a Argentina, no movimento sindical dos trabalhadores passou por inúmeros avanços ao longo de sua história. Agora nivelar, ao passo que o Uruguay, quer dizer o Paraguay é outra situação e o Brasil é o mais desigual de todos assumindo a maior carga de desigualdade, é uma construção que é possível, se for ajustando na medida das possibilidades de cada qual... (Gestor, Brasil, 2008).

Na opinião do gestor brasileiro acima citado, nota-se também a preocupação com a dificuldade de harmonização das políticas de assistência social entre os países.

A gestora do Paraguay também reconhece a questão das assimetrias entre os países como principal obstáculo para a criação de uma PAS comum entre os países do Mercosul. Ela reforça que o Paraguay, embora tenha sido colocado em um mesmo patamar de similitudes com o Uruguay (por ser pequeno) pelo seu Presidente Fernando Lugo, ainda precisa avançar no que se refere à sua legislação social:

Los procesos son diferentes, muy diferentes. Tenemos procesos económicos, políticos, culturales, y sociales. El presidente electo, Fernando Lugo, dice que tenemos más similitudes con Uruguay, porque somos pequeños, pacíficos, pero yo creo que mismo así, hay mucha diferencia, porque ellos tienen leyes que nosotros no tenemos (Gestora, Paraguay, 2008).

Não se pode deixar de notar que as falas dos entrevistados vão ao encontro das conclusões extraídas dos debates no âmbito do Mercosul Social (relativos à aplicação do FOCEM) sobre as assimetrias entre os países membros do bloco regional, quais sejam: 1) a maior evasão de imigrantes de países menos desenvolvidos para países com maior desenvolvimento; e 2) a defesa de que os investimentos do FOCEM devem incidir proporcionalmente nos países que têm menos condições de contribuir: Paraguay e Uruguay.

No entanto, sobre o primeiro aspecto, ao indagar ao gestor da Argentina sobre o acesso ou não à PAS de seu país por um imigrante paraguaio – teoricamente, país fornecedor de imigrantes para a Argentina, por apresentar um grau de desenvolvimento sócio-econômico menor –, ele afirmou a existência da demanda e destacou que o cidadão paraguaio, ao mesmo tempo, tem e não tem acesso aos programas e as ações da PAS Argentina, principalmente devido à já mencionada ausência de documentação de residência no país.

Todavia, o gestor esclareceu também, no que se refere à migração em busca de melhores condições para a Argentina, que essa não se restringe aos imigrantes Paraguaiois,

como se supunha. Ela engloba também bolivianos, peruanos, chilenos e pessoas vindas do sudeste asiático. Os paraguaios que vêm para a Argentina o fazem mais por suas relações familiares que os impulsionam a visitar seus parentes que vivem do outro lado da fronteira. No caso dos cidadãos dos demais países citados que migram para a Argentina, isso se dá sobretudo pelas sucessivas tentativas de superar os problemas vinculados às necessidades básicas:

Ahora, esa pregunta no tiene una fuerte vinculación con todo el proceso de migración. Sabemos que viene mucha población, sobretudo de Bolivia, de Perú, del sur de Chile y del sudeste asiático también, muchísimo, hablo por Argentina. El proceso migratorio que se da hoy con Paraguay está más relacionado con el tema de las relaciones familiares. Si yo soy paraguayo y vivo en Argentina, es lógico que vengas a visitarme acá y que yo te visite en Paraguay. Si estás mal económicamente yo te mando ayuda económica, ese tipo de relación. Distinto de Bolivia y Perú donde migran comunidades enteras corridas por el hambre (Gestor, Argentina, 2008).

[...] pero no hablo de Paraguay, hablo de Bolivia, de Perú. El inmigrante de Perú es más de quedarse, como el de Paraguay, pero el de Bolivia es más nómada. Hay un tiempo que están acá, otro tiempo que están allá. En general, hay gente que tiene su casa en Bolivia, o en Argentina, pero como son nómades, aprovechan y hacen trampa y obtienen los beneficios ilegalmente, como pasa en todas partes [...] (Gestor, Argentina, 2008).

As falas dos gestores demonstram que a questão da migração obedece uma lógica bem mais complexa do que a indicada pela dimensão econômica. É curioso notar nas mesmas falas que, embora o universo de imigrantes não seja majoritariamente proveniente do Paraguai, as regiões e países citados (Bolívia, Peru e sul do Chile, sudeste asiático) apresentam, em consonância com as conclusões do Mercosul Social, índices de desenvolvimento inferiores, em relação aos países para os quais seus imigrantes estão se dirigindo (nos casos citados, a Argentina).

De acordo com as falas dos entrevistados, as principais dificuldades para garantir ao estrangeiro igualdade de oportunidades com os nacionais de cada país dizem respeito às características das PAS implementadas em cada país (seja pelo Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina), uma vez que restringem o acesso do estrangeiro aos benefícios, ao exigir a cidadania local comprovada por meio de documentos.

Por outro lado, é interessante observar que os gestores de diferentes países compartilham o entendimento de que é possível proporcionar o acesso dos estrangeiros aos serviços de saúde, educação e seguridade; mas, se a questão é a assistência social, parece haver obstáculos maiores à garantia do acesso. Pelo menos não no contexto daquilo que se entende por PAS. Além disso, quando se atende uma situação de assistência, isso se faz por

meio de ajuda, diferente da concepção de política, que asseguraria a obrigatoriedade de atendimento:

Le voy a decir la verdad, tiene y no tiene. Igualdad de oportunidades para todo ciudadano [...].

[...] En algunos casos sí y en otros casos no. Ahí está el problema. Si no tengo documentos, si no soy ciudadano, legalmente no soy sujeto de derecho, pero el estado, y esto es a nivel... que viene del código romano... garantiza seguridad, garantiza educación y garantiza salud. Nunca se habla de garantizar trabajo. Se busca propiciar, pero no, salud, educación y seguridad, esto es lo que se puede garantizar, el resto se ayuda. Si yo soy un ciudadano extranjero, turista o ilegal, que necesita atención médica, voy al hospital y me atienden gratuitamente, y me operan si es necesario, todo lo que haga falta. Si yo me estoy muriendo de hambre, non... (Gestor, Argentina, 2008).

No caso específico da Argentina, uma possível explicação para a dificuldade no atendimento ao estrangeiro, nos casos de demandas relacionadas às necessidades imediatas (como a fome e segurança alimentar), pode estar relacionada à própria concepção da PAS, que não prevê na política, o desenvolvimento de ações imediatas que prescindam de acompanhamento posterior, ou seja, o foco da Assistência Social está na promoção das famílias e não na resposta às questões e necessidades imediatas que surgem, como sugere a fala a seguir:

Creo que en principio si lo hay, hoy en el Mercosur estamos trabajando la asistencia como promoción, no la asistencia netamente a resolver la problemática específica que tenga la familia, sino que esa asistencia, en algún momento deje de estar, para que la propia familia pueda auto sostenerse. Estamos asociando la asistencia directa, porque es necesaria, pero con componentes de producción, para que después, mediante un proceso de acompañamiento, pueda dejar de ser asistida directamente por el Estado, y pase a ser asistida en otras cuestiones que tiene que ver más con la promoción. Con la formación de capacidades, del saber que cada familia tiene incorporado y solamente necesita la asistencia del Estado para poder dar un salto cualitativo. Lo que nosotros no queremos es transformar una asistencia en asistencialismo, dando un salto cualitativo. Por eso, trabajamos mucho con la asistencia y la promoción, con la protección y la promoción, por eso hablamos de desarrollo social (Gestora, Argentina, 2008).

Com relação à segunda premissa enunciada no início do tópico, existe uma certa proteção ao Paraguai por parte dos demais países do Mercosul, ao se supor que este seria o “primo” pobre dos países do Mercosul, e que, por isso, é necessário dar-lhe uma maior atenção. Um dos gestores da Argentina descreveu um encontro que houve entre os países para tratar das formas de enfrentamento ou da criação de políticas comuns entre os países e lá foram feitas duas considerações: a) que se tratasse de forma mais “branda” as questões que se relacionam com o Paraguai; b) e que os quatro países, apesar de suas diferentes

metodologias, ao implementarem a PAS, possam buscar alternativas para desenvolverem ações em conjunto, a exemplo do que é descrito e feito no âmbito do FOCEM:

Ahí hay dos o tres cositas, y eso se trabajó en un encuentro que tuvimos acá en Once. En primer lugar, las políticas activas que se tengan en Brasil, Uruguay, Paraguay o Argentina son diferentes en general. En este evento lo que solicitó Paraguay, por ejemplo, es que le diéramos lo que nosotros llamamos tecnología *blanda*, o sea le diéramos las metodologías que ya se están trabajando para acoplarlas con las de ellos. Lo que se buscó también es que cada es que cada uno de los cuatro países con sus metodologías vaya buscando metodologías de acople para trabajarlas en conjunto. Eso se puede hacer. De hecho el FOCEM que es un fondo que destina ... Retomo, políticas activas conjuntas se pueden hacer; después, el Fondo del FOCEM, por ejemplo, para el proyecto de economía social, dispone de 54 millones para los cuatro países, estamos hablando de tres años, solo en economía social (Gestor, Argentina, 2008).

Esta opção de tratar o Paraguay de forma mais “branda” significa um maior empenho no trabalho que ocorre na região de fronteira, de modo a se priorizar aquelas áreas de fronteira que estão em situação de maior fragilidade, buscando assim um equilíbrio de força, pois entre os gestores, acredita-se que pouco adianta, de um lado, ter-se um país se desenvolvendo mais rapidamente e com grande impulso em suas cadeias comerciais e produtivas; e do outro não se investir no desenvolvimento do país mais frágil, seu vizinho.

Ademais, a entrevista com um gestor governamental no próprio Paraguay confirmou uma grande assimetria em matéria de proteção social na região de fronteira deste país e a existência de um fluxo regular de imigrantes paraguaios que vão para a Argentina em busca de melhores condições de vida, uma vez que aquele país conta com um sistema de assistência social completo e universal. Também há um fluxo migratório menor para o Uruguay.

O referido gestor explicou essa migração em função da existência de grandes assimetrias entre os países (confirmando os dados coletados nos outros países), sendo que a situação é agravada pelo fato de o Paraguay não contar com rede de proteção social.

O entrevistado paraguaio argumentou ainda que, nos países que possuem uma estrutura mais desenvolvida de proteção social, há também uma pressão significativa para restringir o acesso dos estrangeiros à mesma:

Nosotros en 2005 tuvimos la presidencia pro-tempore del Mercosur y en esa época presentamos una propuesta para subsanar las asimetrías en materia de protección social que tenia la región. Esos enormes esas asimetrías. Por ejemplo aquí la gente se inscribe todos en la Argentina para que los hijos vayan a estudiar allá. Y se van los niños y estudian historia argentina ¿y por qué se van? Porque allá tienen un sistema de asistencia social muy completo y universal. Entonces nuestros indígenas del Alto Chaco pasaban directamente a Porto Montinho, en Brasil, para obtener asistencia médica, medicamentos, hasta que las autoridades locales decidieron bloquear esa posibilidad. Iba mucha gente... y lo mismo ocurre en la frontera con

Uruguay, ¿Por qué? Porque hay asimetrías. De este lado hay mucha desprotección y del otro hay mayor contención (Gestor, Paraguay, 2008).

O mesmo entrevistado acrescentou que os estrangeiros acabam buscando o acesso a essas políticas sociais, especialmente aquelas ofertadas nas regiões de fronteira porque há diferentes programas e níveis de cobertura para a população dessa região e, embora haja diferenças na oferta das políticas do Brasil e da Argentina, pode-se acessá-las sem nenhum custo:

De hecho en la zona de Juan Caballero, los niños van a estudiar a Brasil y van a atenderse a los hospitales brasileños. Pero lo mismo ocurre entre Argentina y Brasil. Hay diferentes programas y niveles de coberturas para las poblaciones de las fronteras. En ese sentido, en lo que se refiere a la asistencia social hay enormes diferencias. Creo que por nuestro conocimiento próximo, pues estamos en contacto con los estados brasileños, parece que las prestaciones no son homogéneas en todos los estados de Brasil, porque en esa época había mucha diferencia entre Brasil y Argentina, hoy en día ya no. Argentina tiene internación universal. Yo me voy allá y me hago todo gratis. No preguntan nada y acá no tengo casi nada, No hay problema, tienen un sistema de salud que es muy positivo (Gestor, Paraguay, 2008).

Por tudo isso, pode-se dizer que os entrevistados apenas confirmaram aquilo que se verifica nos fóruns de discussão sobre esse assunto: o convencimento sobre a necessidade de se investir não apenas no desenvolvimento de cada país isoladamente, mas também no desenvolvimento do outro, pois, ao se expandirem juntos, regiões vizinhas tornam-se mais equilibradas e ainda mais produtivas.

Portanto, o propósito último de uma política pública supranacional dessa natureza consistiria em estabelecer patamares básicos ou parâmetros desejáveis de bem-estar, a serem alcançados com adesão e respeito por parte dos países-membros do bloco às especificidades de cada país, e tendo por premissa básica a equalização das condições socioeconômicas entre os países.

Outro problema elencado pelos gestores é a ausência de um determinante político para impulsionar a criação da PAS comum. Um gestor da Argentina, por exemplo, discorreu sobre as dificuldades que os países enfrentam ao diferenciar política de governo e política de Estado. Para o entrevistado, tal dificuldade de diferenciação constitui um outro impedimento para se pensar em ações que adotem a perspectiva de uma PAS comum. Enquanto essa política não for convertida em política de Estado, independente das mudanças de governo, dificilmente haverá o interesse de se implementar uma PAS comum:

Está bien, en general nosotros diferenciamos política de gobierno, de lo que es política de Estado. Cuando una política de gobierno prevalece en el tiempo ya se convierte en una política de Estado, que sigue en el tiempo a

pesar de los cambios de gobierno. En ese sentido, ustedes tienen algunas políticas de Estado que siguen en el tiempo a pesar de los gobiernos. Si hacemos un corte transversal de la historia argentina desde los años 70 a la fecha, tuvimos 4 o 5 cambios muy así... Lo cual indica que no tenemos una madurez en construcción de políticas que haga que una política de gobierno se transforme en política de Estado también en el tiempo. Muchas de ellas fueron creadas en los años 40 y lo central se sigue cumpliendo porque es lo que marca la constitución. Pero nos falta más integración a los cuatro (Gestor, Argentina, 2008).

Nessa perspectiva, destaca-se a importância da afirmação realizada por Yannoulas (2003), ao explicitar que, nos dias atuais, torna-se imprescindível que os países busquem soluções conjuntas para seus problemas, baseando-se na “ação solidária dos países”, principalmente porque compartilham os mesmos problemas sociais:

Hoje, mais do que nunca, as soluções deveriam ser procuradas a partir da ação solidária dos países, principalmente entre aqueles que compartilham problemas econômicos, políticos, sociais e culturais da mesma natureza. A força deverá ser procurada na atuação internacional conjunta, e não no isolamento que leva a acreditar que poderemos sair sozinho dos nossos problemas, como se esses problemas e suas raízes fossem matéria nacional (Idem, 2003:164).

Sobre esse aspecto, um dos entrevistados da Argentina acrescentou que não se está tentando criar ou inventar nada de novo, no sentido de diferente daquilo que já existe nos espaços nacionais. Segundo a entrevistada, é necessário que, nessa instância transnacional do Mercosul, os projetos previstos para serem desenvolvidos coincidam com tudo o que já está sendo articulado (ou que já exista) no âmbito interno dos países:

Nosotros no estamos intentando inventar nada nuevo en el Mercosur, sino queremos aprovechar la coincidencia la sintonía política de los gobiernos y aprovechar lo que ya existe actualmente. No queremos crear instancias que no tengan nada que ver con las propias realidades que se viven internamente a nivel nacional, queremos articular lo existente, nada más (Gestora, Argentina, 2008).

Um outro apontamento advindo das entrevistas dos gestores é a necessidade de um compromisso ou de uma responsabilidade da sociedade civil como um todo para reivindicar seus interesses, agindo como um elemento de pressão junto aos governos locais:

E possibilidades essas que resultam de uma luta social concreta e de cada país. Então não é uma possibilidade que é abstrata ou de um governo, ou Estado que é mais ou menos que o outro [...] (Gestor, Brasil, 2008).

Por supuesto. En esto tenemos concepciones muy comunes dentro del Mercosur, de elaborar políticas participativas y sustentables, esto únicamente se puede hacer si uno primero conoce el territorio, conoce los interlocutores en el territorio, que es justamente donde la sociedad civil nos puede ayudar en esta situación colectiva y participativa (Gestora, Argentina, 2008).

Bueno, hay un documento que demuestra cuanto invierte en salud cada país de América Latina y Paraguay es el más bajo... el movimiento social precisa ganar terreno en el Ministerio, pero faltan más políticas, más diseños, más movimientos sociales, más participación de la sociedad civil para que esto se mueva y salga de esta situación. De muchos lados falta la participación [...] (Gestora, Paraguay, 2008).

O gestor do Uruguay considera remota a possibilidade de construção de políticas comuns devido à ausência de infraestrutura institucional no Mercosul, associado ao fato dos programas nacionais dos países membros do bloco ainda estarem em fase de desenvolvimento e de implementação, conforme trecho da fala abaixo:

Pero hay una debilidad... de los proyectos de desarrollo inconclusos también dificultan el proyecto comunitario. Entonces hay una dialéctica diferente con lo que se hace en la Comunidad Europea. Todo dentro de una óptica... Ahí hay una dificultad propiamente dicha, dificultad del Mercosur, que siempre tuvo un enfoque económico, que prevaleció durante toda su historia, poco desarrollo del derecho comunitario, poco desarrollo de acciones comunitarias... y fíjate tú, el Parlamento del Mercosur, todo muy bonito, muy importante en el sentido de construir políticas comunes, pero es una institución reciente y todavía no hemos tenido elecciones del parlamento común. O sea que ahí hay una debilidad institucional. Y además hay como una dimensión histórica de nuestros países donde las políticas nacionales en construcción, y difícilmente con programas nacionales en construcción se podría abordar un programa de políticas comunes como demandaría la construcción de una política social común (Gestor, Uruguay, 2008).

Outro aspecto, citado por um gestor argentino, que demonstra o pouco interesse em desenvolver, por ora, o projeto de uma política internacional de assistência social, é a avaliação que fazem os países acerca daquilo que é considerado urgente e importante. Segundo esse gestor, os problemas domésticos têm estado na pauta dos problemas considerados prioritários. Apesar disso, o entrevistado não descarta que é necessário pensar o continente com a perspectiva de uma política de integração e colaboração:

Ustedes también están metidos en esa diferenciación entre lo urgente y lo importante. A veces atendemos lo urgente y nos olvidamos de lo importante. Si los problemas domésticos, la urgencia, hace olvidar el... Que tiene adelante, vamos a ir cada uno mirando 'su propio ombligo'. Ahora, hay una exigencia, que al ser países del ANDE, uno también tiene que mirar al vecino integrándolo Y no separándolo. Ustedes tiene esa obligación, nosotros también lo tenemos, que es de mirar al resto del continente con una política más de integración y de colaboración. No por cuidar la frontera, sino que tu desarrollo me involucra y viceversa (Gestor, Argentina, 2008).

Ademais, um gestor da Argentina, apontou mais um motivo para explicar o desinteresse em desenvolver políticas que atendam de maneira efetiva os estrangeiros. Para ele, se os países desenvolverem políticas efetivas e de qualidade para os estrangeiros,

provavelmente fortalecerá o fluxo de imigração, atraindo mais estrangeiros em busca de tais políticas, o que certamente acarretaria a expansão das demandas em cada país, tornando inviável ou muito onerosa a manutenção da mesma:

Está acá. Este es el tema central. Si los puntos comunes son destinados realmente, no para conveniencia, para inyectar dinero e inversión en los lugares más débiles, ahí se va a poder pensar en integración. Si yo soy paraguay y vengo a Argentina con mi pasaporte, me atienden, me dan todo. Pero no me dan todo. ¿Por qué? Porque viene uno y vienen todos. Ese es un riesgo. Creo que a ustedes también les pasa lo mismo. Haya o no haya pobreza fuerte, si yo instalo un comedor comunitario y le doy los mejores servicios, lo que va a aumentar es la demanda, porque tengo muy buenos servicios, mejor que en mi casa. Ahí tenemos un programa que se llama 'Comer en familia'. Quiero que salga del comedor y vuelvan a comer en familia. Cuanto mejores sean los servicios que instalo, mayor será la demanda de quien lo necesita y de quien no lo necesita (Gestor, Argentina, 2008).

Entretanto, ao ser questionado acerca da necessidade de primeiramente se criar políticas de qualidade em seus países, para depois se pensar em políticas do Mercosul, ele respondeu que não defende essa ordem de prioridade, mas que é necessário fazê-lo paralelamente, pois as pessoas vivem migrando das províncias pobres para as províncias ricas e não se tem como controlar isso:

Hay que hacerlo paralelamente. Pero hay que buscar de invertir en aquellos lugares que tienen acciones sociales más débiles. Es una de las tantas maneras, nos faltan puertas adentro del país entre provincias ricas y provincias pobres. Las provincias pobres viven migrando a las provincias ricas para trabajar y no tenemos como controlar esto (Gestor, Argentina, 2008).

Por fim, ao ser perguntado sobre qual o maior desafio colocado no sentido de compatibilizar os interesses para que o Mercosul possa proporcionar políticas efetivas na área social, uma gestora da Argentina explicou que, para além de uma adequada coordenação entre os atores envolvidos no processo (e entre as políticas que podem ser disponibilizadas), falta vontade política, especialmente daqueles que manejam o Mercosul, com o fim de delimitarem e implementarem acordos, políticas, programas ou ações comuns no âmbito social:

Creo que hay dos cuestiones que debemos analizar un poco. Lo que nosotros queremos y lo hoy nos que la estructura del Mercosur permite, y también lo que nos piden. Yo creo que hay ahí ciertos grados de desajuste, porque yo creo muy personalmente, que el Mercosur sigue anquilosado. Muchas de las personas, muchos de los funcionarios que hoy trabajan del Mercosur siguen teniendo una mentalidad del Mercosur que fue creado en los años 90. Un Mercosur netamente economicista. Nosotros también tenemos esto presente, pero esta es la apuesta, la lucha política, de crear una consulta que tenga que ver también justamente con lo económico pero también con lo social y con una identidad cultural. Y estamos haciendo todo un esfuerzo para equipararlas a la cuestión económica [...] Entonces, me parece que haría falta

encontrar como compatibilizar lo que nosotros queremos, lo que quiere la sociedad civil, lo que quieren nuestros presidentes, como acoplarlo hoy para que el Mercosur pueda dar respuesta a esto. Hace falta una adecuada coordinación y sinceramente hace falta una voluntad política de las más altas esferas, de aquellos que manejan el Mercosur (Gestora, Argentina, 2008).

Um gestor do Uruguay, por sua vez, acrescentou um elemento novo ao rol de obstáculos que impedem a criação de uma PAS comum no âmbito do Mercosul: obstáculos infra-estruturais e a ausência de um regulamento intrabloco acerca de um direito comunitário:

Yo creo que los obstáculos son infraestructurales, de la estructura del Mercosur. El Mercosur todavía no ha llegado a generar una burocracia comunitaria, ni elementos de reglamento y de derecho comunitario. Un avance que es muy claro en la Unión Europea, que es el derecho comunitario, en Uruguay, en el Mercosur, por ejemplo, aun no existe y las decisiones del tribunal son arbitrarias, que son muy dificultosas que sucedan, y muchas aun más dificultosas que se lleguen a adelantar. Entonces, al no existir ese predominio del hecho constructivo comunitario y estructuras de comunitarias también hacen un relato, o debilitan o dificultan una política de asistencia social común (Gestor, Uruguay, 2008).

O referido gestor do Uruguay destacou também a ausência de uma construção histórica para o desenvolvimento, em função dos modelos de desenvolvimento nacionais serem muito recentes do ponto de vista histórico:

Que además tiene que ver con la construcción histórica. Nuestros países son países jóvenes y el modelo nacional de desarrollo en muchos de esos países aun no está acabado, no ha sido diseñado en todas sus facetas, y son países que ha vivido y fluctuado históricamente, con muchas situaciones críticas, y la novedad de los últimos años la predominancia del sistema democrático (Gestor, Uruguay, 2008).

A necessidade de um tratamento diferenciado aos países menores na relação entre os países no Mercosul voltou a ser mencionada por um gestor da Argentina, agora com o argumento de que eles tem população mais envelhecida e com migração de jovens:

Hay otra cuestión que es trabajar más sobre los países más débiles del Mercosur, respetando los...hay que trabajar más con y para Paraguay, y más con y para Uruguay, especialmente. Ellos tienen una población muy envejecida y los jóvenes se van y se van. Por eso hay que trabajar con políticas de retención (Gestor, Argentina, 2008).

5.2 - Balanço analítico das entrevistas com os gestores

Neste tópico será apresentada uma breve análise crítica dos dados descritos anteriormente, com vistas a entender o que a fala dos gestores pode revelar sobre a questão central dessa tese: as possibilidades e os limites de construção de uma PAS transnacional.

Primeiro, o discurso dos entrevistados confirmou a existência de ações, no intuito do desenvolvimento de projetos e ações comuns que apontam na direção da criação de uma PAS comum. Essas ações são desempenhadas tanto no campo da concertação política – participação em reuniões, fóruns, diálogos, eventos e outros – quanto no campo da implementação de programas, projetos e ações, especialmente nas regiões de fronteira, como fica patente nos documentos, atas de reuniões e relatórios oficiais mercosulinos divulgados.

É interessante citar também que o pressuposto apontado por Boschetti (2003) de que a PAS não deve ser entendida como uma política independente de um sistema de proteção social aparece como um dos direcionamentos dos gestores.

De fato, foi recorrente nas falas dos gestores a proposta de coordenação de políticas e/ou ampliação das ações da PAS. Nas entrevistas, a questão aparece com nomenclaturas diferenciadas, mas todas objetivavam dar visibilidade à exigência de caracterizar a referida política: Política de Desenvolvimento Social, a necessidade de *intersectorialidade* das políticas, *transversalidade* junto a demais políticas sociais e um *mix* de assuntos sociais.

Vale ressaltar, no entanto, em relação a essa proposição que, embora em um primeiro momento ela pareça ser inovadora, é necessário analisá-la com cuidado. Primeiro, pode não ser útil criar uma denominação nova, ao se construir uma política comum (ex: Política de Desenvolvimento Social), sob o argumento de que esta, ao contrário da PAS, seria capaz de articular um número maior de serviços e/ou benefícios sociais, sendo que o conceito (pelo menos na concepção brasileira) de assistência social, por si só, já assegura direitos de forma abrangente.

Além disso, independente do Mercosul (ou mesmo da América Latina), já está disseminada a compreensão do significado de um Sistema de Seguridade Social, ou de um Sistema de Proteção Social. Isto quer dizer que a região de fronteira comporta um conjunto diversificado de políticas públicas articuladas entre si, com o objetivo de assegurar legalmente os direitos sociais, na perspectiva da redistribuição de renda e/ou geração de empregos.

Assim, talvez fosse importante a defesa de um modelo de proteção social com estas características, ao invés de buscar modelos alternativos (como defendem alguns gestores), baseados em Políticas de Desenvolvimento Social, que, dependendo do direcionamento (casos restritivos), podem focalizar, ser muito seletivas, estar fragmentadas, e não assegurar, de fato, os direitos sociais. Ou mesmo assegurá-los de forma pontual e sob o argumento de que seriam concedidos em condições específicas, regiões específicas, populações específicas etc.

As dificuldades conceituais são reveladas tanto pela tentativa de se criar uma nova denominação (Política de Desenvolvimento Social), para que esta possa se traduzir em algo

representativo de uma política comum, quanto pelas dificuldades de se traduzir conceitos em função de significados específicos nos dois idiomas (Assistência Social, Benemerência, Assistencialismo, Bem-Estar Social, dentre outros). O fato é que tais dificuldades materializam-se em obstáculo para a criação de um discurso conjunto em prol de uma PAS supranacional.

Em outras palavras, é importante refletir sobre as possibilidades de assegurar uma PAS comum, considerando que entre os gestores ainda não existe um consenso sobre a concepção teórica de PAS a ser adotada e também, não raras vezes a PAS é associada à ideia de uma ação menor, ou que vincula seus usuários a uma situação de dependência a um benefício.

No Brasil, tem-se uma concepção bastante clara de que a PAS é uma política pública, um direito social, que deve ser assegurado pelo Estado e que essa é uma das políticas do Sistema de Seguridade Social. Porém, o diálogo com os gestores dos demais países revelou-nos que o entendimento dessa política nos outros sócios do Mercosul nem sempre se aproxima do que se discute no Brasil. Por isso, destaca-se que a construção de um denominador comum teórico, do que se pode construir em termos de uma PAS supranacional, deve ser um dos primeiros temas a ser discutidos nos fóruns de ações conjuntas do Mercosul.

Outro ponto a ser ressaltado é que o FOCEM (que foi construído no atual Mercosul Social) é compreendido pela maioria dos gestores como uma proposta inovadora, ou mesmo como um embrião de um modelo de proposições de ações sociais na perspectiva transnacional.

De fato, este Fundo ainda financia poucos projetos (alguns muito específicos) e a maioria deles não teve a sua implementação concluída. Todavia, ele tem uma importante diretriz, desde a sua concepção, que é o fortalecimento de economias menores, proporcionando-lhes o financiamento de alguns projetos, no intuito do autodesenvolvimento.

Aliás, dentre os autores que defendem essa abordagem, cabe destacar o já mencionado Alvarellos (2007), que diz que o FOCEM representa uma iniciativa política positiva que deve ser mais incentivada:

[...] en el ámbito del Mercosur se ha constituido un fondo denominado Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). La creación de este fondo, características de su constitución y su distribución requirieron de una iniciativa política positiva que facilitara su profundización (Idem, 2007: 22).

Naturalmente, o destaque para o FOCEM leva conseqüentemente à discussão das assimetrias. E, quanto a estas - por exemplo, diferenças econômicas, de desenvolvimento,

índices de pobreza, distribuição de renda, demanda por serviços e programas da PAS nos países, investimentos públicos de cada país na PAS, dentre outras -, todos os gestores concordaram que elas são indubitavelmente um obstáculo real para a construção de um PAS supranacional.

De fato, essas disparidades entre os sócios do Mercosul e os questionamentos acerca dos investimentos sociais necessários para corrigí-los serão essenciais, ao se projetar a construção de uma política comum no Mercosul.¹⁵⁴

Vale ressaltar, no entanto, que essas mesmas disparidades, durante muitos anos foram utilizadas para fortalecer o argumento dos opositores da integração regional que defendiam que a integração seria um peso muito grande para as economias mais desenvolvidas, debilitando-as. Porém, nos dias atuais, o próprio processo de integração regional contradiz esse argumento, ao possibilitar uma redução das assimetrias econômicas entre os sócios. Então, é importante a reflexão a respeito do por quê o mesmo argumento ainda é utilizado para refrear as propostas de integração de políticas públicas comuns na área social. Ou seja, por que nos processos de integração econômica, as assimetrias e os gastos públicos não foram um impedimento e na formulação de políticas sociais comuns, esses mesmos fatores tornam-se impeditivos?

Além disso, na fala dos gestores entrevistados ressaltou-se também a especificidade do tema da harmonização de legislações¹⁵⁵ e da criação de uma instância de Justiça comum para lidar com os temas da PAS entre os países.

Apesar disso, no âmbito da justiça e da legislação comum, já existe uma exceção: a política de combate à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes, especialmente na região da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguay) no Mercosul.

Neste tema, já foi possível incluir na região, diálogos e estudos que estão resultando num valioso aporte de dados para as necessárias medidas de redefinição de um marco legal que facilite o combate ao tráfico e exploração de crianças e adolescentes no comércio sexual.

Segundo Carvalho *at al.* (2004) , uma considerável revisão da legislação dos países envolvidos, juntamente com a análise dos acordos, tratados, e protocolos formulados no

¹⁵⁴ Não foi objetivo desta tese realizar projeções de investimentos públicos em políticas sociais comuns em processos de integração regional, ou no Mercosul, porém estudos como esse, sem dúvida, adensariam o potencial analítico da perspectiva de construção de um PAS comum.

¹⁵⁵ Menezes (2000) expõe que a harmonização legislativa é um elemento essencial e indispensável em qualquer processo de integração. Tal harmonização pressupõe ajustes nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, para conformar objetivos comuns e minimizar as disparidades porventura existentes. Contudo, o referido autor explica que nos dez anos de existência do Mercosul ainda não foram desenvolvidos mecanismos rígidos para a aplicação de uma harmonização legislativa, a despeito do Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto fazerem referência a essa necessidade.

âmbito do Mercosul, tem resultado em recomendações às Comissões Nacionais de Erradicação do Trabalho Infantil, aos Comitês Nacionais e Locais de Prevenção e Erradicação da Exploração Sexual Infantil e uma Proposta de Acordo Trilateral para a Argentina, Brasil e Paraguay.

Ademais, esse trabalho tem se configurado como um exercício inicial de comparação entre as legislações do Brasil, Paraguay e Argentina, com o objetivo de produzir um aperfeiçoamento e harmonizações das referidas leis e também propostas de um acordo trilateral e de políticas públicas, que possibilite a prevenção e a eliminação da exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes na área de tríplice fronteira.

Entretanto, apesar desses significativos avanços, essas propostas precisam ser incorporadas ainda no cotidiano de trabalho dos operadores de direito dos governos, das organizações de trabalhadores e de empregadores e das organizações não-governamentais em toda a região.

E, quando se tenta refletir sobre por que se avançou especificamente na temática de exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes e não se tem avançado tanto em outras áreas, percebe-se que o fato foi resultado tanto da pressão dos movimentos sociais engajados nesse tema quanto do interesse dos governos, ao ratificarem os acordos, convenções e tratados relativos ao tema¹⁵⁶. Sobre os acordos ratificados acerca do tema, tem-se, que, em julho de 2000 o CMC, reunido em Buenos Aires, aprovou uma Complementação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional em matéria de Tráfico de Menores entre os Estados Partes do Mercosul.

Segundo Carvalho *at al.* (2004), este documento determina que os Estados Partes reafirmem a plena vigência das disposições da Convenção Sobre os Direitos da Criança e da Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Crianças, comprometendo-se a realizar todas as ações necessárias para seu efetivo cumprimento. Aqueles Estados Partes que não tenham ratificado alguma delas deverão realizar as ações internas para sua rápida ratificação e vigência.

¹⁵⁶ Segundo Carvalho *at al.* (2004), a Convenção em nada difere do tratado quanto à sua estrutura, podendo ser usada como seu sinônimo. Entretanto, o protocolo é um documento no qual se consigna o acordo a que vão chegando ou chegaram os negociadores de um tratado, podendo ainda significar ato final de encerramento de uma conferência internacional. Os convênios, por sua vez, ora designam compromissos de importância determinada e restrita ora significam acordos políticos importantes. Destaca-se que não é a ratificação (ato de firmar e selar a carta de ratificação) que dá rigor ao trato, mas sim a troca de tal instrumento com outro idêntico, da outra parte contratante, ou o seu depósito no lugar indicado no próprio tratado. Os tratados só produzem efeitos entre as partes contratantes, ou seja, não podem criar obrigações para os não contratantes, consoante estabeleceu a Corte Permanente de Justiça Internacional na sentença proferida a 25 de maio de 1926. Em geral, quando as partes contratantes desejam que um terceiro Estado faça parte do tratado, elas estabelecem cláusula de adesão.

Por esses motivos, entende-se que, para que haja o desenvolvimento de outras ações, com vistas às conquistas dos resultados positivos que vêm sendo alcançados na temática de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, é preciso que os operadores de direitos e de políticas públicas, e os representantes da sociedade civil acelerem e fortaleçam seus contatos e intercambiem experiências e conhecimentos. Nenhuma política pública comum e de integração é possível, se os atores sociais não participarem e não conseguirem obter papel institucional, por isso concorda-se aqui com Carvalho *at al.* (2004: 14):

O protagonismo social dos Comitês de Fronteira e dos operadores de direito da Tríplice Fronteira é, nesse sentido, uma meta a ser ampliada e fortalecida.

Enfim, quanto ao balanço dos argumentos favoráveis para a construção da PAS comum, verifica-se que:

- (1) existe um interesse de construção de uma PAS supranacional;
- (2) já existem ações sendo implementadas sob essa lógica;
- (3) o FOCEM é um importante exemplo das possibilidades de implementação de ações conjuntas nesse contexto;
- (4) há um ideário político explicitamente declarado nos fóruns públicos sobre o assunto;
- (5) tem-se exemplos de ações que já vêm sendo desenvolvidas na perspectiva de uma política comum na temática de exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes.

Contudo, como ficou patente nas entrevistas, ainda há muitos desafios para serem enfrentados e, no âmbito do discurso, eles revelaram os seguintes obstáculos:

- (1) ausência de harmonização das legislações sociais dos países;
- (2) a oferta de uma possível PAS supranacional teria uma demanda muito alta de usuários, porque as PAS internas ainda não são ofertadas de forma efetiva nos respectivos países, e isso impediria o financiamento de uma ação conjunta no âmbito supranacional;
- (3) desenvolvimento de ações conjuntas ainda não é uma prioridade para os países membros;
- (4) o arcabouço legal do Mercosul ainda não comporta instituições e/ou dispositivos legais que fomentem o desenvolvimento de um direito comunitário.

***POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A CONSTRUÇÃO
DE UM PAS SUPRANACIONAL NO ÂMBITO DO MERCOSUL***

O objetivo geral desta tese foi analisar as possibilidades e os limites para a construção de uma PAS supranacional no âmbito do Mercosul. É importante ressaltar que este objetivo se fundamenta na concepção da PAS enquanto um direito social, assegurado no âmbito de um Sistema de Proteção Social (que é mais amplo que apenas uma política) e de iniciativa do Estado.

O percurso investigativo efetuado exigiu incursões por abordagens teóricas que tratam do processo de mundialização do capital, da crise do capitalismo, do papel do Estado e da formação de blocos regionais, além da análise da dimensão social no processo de integração regional do Mercosul e da heterogeneidade da gestão da PAS, em cada um dos países pesquisados.

Além disso, foi necessária uma imersão no conjunto de dados e informações governamentais relativos à demanda social existente nas regiões de fronteira, bem como de uma aproximação da percepção dos gestores governamentais sobre a proposta de construção de uma PAS comum. Tal percurso possibilitou o alcance do objetivo e a confirmação da hipótese da qual se partiu.¹⁵⁷

A título de considerações finais, serão apresentadas, portanto, algumas indicações sobre as possibilidades e limites de construção da PAS supranacional, a partir das análises realizadas nesta tese.

Primeiramente, relembra-se aqui a visão de Chesnais (1998) em relação à discussão da mundialização do capital; e a análise que relacionou essa perspectiva com a formação de blocos regionais no contexto do processo de constituição de uma economia mundial integrada (a exemplo do Mercosul, de acordo com argumentação desenvolvida nos Capítulos I e II). Neste estudo, privilegiou-se as discussões referentes às possibilidades dessa integração em termos não só econômicos ou políticos, mas também sociais. Contudo, conforme o mesmo

¹⁵⁷ Veja o objetivo e a hipótese na Introdução, páginas 22 e 23.

autor, é sabido que esse espaço regional (marcado pela financeirização do capital) privilegia os limites da territorialidade transnacional para construir diretrizes mais no âmbito econômico e menos nas capacidades dos Estados partes de proporcionarem investimentos públicos na área social. Neste último caso, o horizonte seria a superação dos limites da territorialidade como parâmetro para a cidadania.

Por outro lado, observa-se também que o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), apresentado nesta tese, é um exemplo da capacidade dos governos dos países membros do bloco de desenvolverem conjuntamente ações, tendo como meta a diminuição de assimetrias entre os países do bloco. É possível afirmar isso, mesmo considerando que esse fundo comum ainda seja uma ferramenta em fase experimental e que caminha lentamente, quando comparado ao que já se construiu no âmbito econômico, no tocante à integração produtiva e competitiva. Para ter noção desta última, basta observar os avanços no âmbito legal dos tratados e dos acordos comuns relativos às tarifas e/ou as barreiras alfandegárias. Contudo, ainda assim não se pode desconsiderar que este fundo e a lógica de seu gerenciamento (países mais ricos contribuem mais e os investimentos são feitos nos países mais pobres) apontam possibilidades no campo dos investimentos conjuntos e da implementação de ações ou projetos em países ou regiões de fronteira, com vistas à ultrapassagem dos limites da territorialidade e da cidadania nacional.

Nessa perspectiva, acredita-se que a análise das possibilidades e dos limites de construção de uma PAS supranacional no âmbito do Mercosul contribui para a discussão sobre a necessidade de mudança de postura dos principais atores envolvidos na produção capitalista e nas negociações dos blocos regionais. Por isso, evidentemente, para analisar a PAS, antes é necessário situá-la na provisão do Estado nacional. Este, por sua vez, precisa ser observado sob a perspectiva das funções e/ou poderes institucionais, assumidos especialmente no marco da mundialização do capital e no contexto da formação dos blocos regionais.

Dentre esses papéis, cabe destacar que o Estado passa a atuar como um mediador dessas transformações, desempenhando uma função de regularização dos segmentos transnacionalizados e dos oligopólios. Ademais, assegura a esses setores concessões como um setor forte e competitivo de bens de capital e bancos que apoiam as empresas em suas inovações. Todavia, embora esse Estado responda a essas condições criadas pelo alto grau de industrialização e de dificuldades geradas por esse processo de mudanças, ocasionadas pela reestruturação produtiva, questiona-se quais são os objetivos éticos desse Estado. Isso requer saber onde se situam as políticas sociais e/ou que projeto de sociedade se pretende responder com tal desempenho estatal.

Tais questionamentos tornam-se imprescindíveis, no sentido de que a PAS seja assegurada nas particularidades dos países do Mercosul ou na perspectiva de uma intervenção supranacional.

Como foi observado no capítulo IV desta tese, a(o)s assistentes sociais das regiões de fronteira (no território brasileiro) - contrariando e se confrontando com as forças que aceitam e/ou reforçam as investidas do capital e a mercantilização das relações sociais, bens e serviços - ousam permanecer no campo da contracorrente e sustentam a defesa e a reafirmação de direitos (aos estrangeiros e/ou aos nacionais que não residem em seu país de origem). Estes profissionais têm a coragem, como foi visto, de se posicionar eticamente, ainda que contrariando as expectativas institucionais que não preveem no fluxo institucional nem nas normatizações tais atendimentos. A postura desses profissionais parece estar vinculada a um projeto societário mais amplo, pois eles buscam cimentar as condições econômicas, sociais e políticas para assegurar a concepção de cidadania, presente no projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro. Ademais, investem em articular direitos amplos, universais e equânimes, na busca da garantia de mudanças efetivas e de superação das desigualdades sociais vividas pela classe trabalhadora.

Inferese também dos problemas enfrentados pela(o)s assistentes sociais brasileiros na região de fronteira que existe a necessidade de construção de diálogos intrabloco regional, com vistas à construção de políticas conjuntas ou ao menos de ações específicas para aquelas regiões, e que considerem suas realidades.

No âmbito institucional, é necessário considerar que o momento atual é marcado por espaços de gestão da PAS diferenciados, seja em termos de concepção da política, direcionamento organizacional, ou mesmo de oferta e gestão dos programas (que variam de país a país). Isto dificulta a articulação desses espaços para construção de um diálogo comum, enquanto proposta de uma PAS supranacional para o bloco.

Diante desse quadro heterogêneo de concepção, oferta e desenvolvimento da PAS nos países do Mercosul, inferese que seriam necessários estudos mais sistematizados (pesquisas para aprofundar o conhecimento da realidade local), com o objetivo de subsidiar o diálogo entre esses órgãos executores da PAS em cada país, e assim subsidiar a formulação e a execução de planos, programas, benefícios, serviços e/ou ações que respondam às demandas sociais já identificadas nos espaços fronteiriços em um primeiro momento, e na perspectiva de uma PAS supranacional em outra etapa.

Não obstante as limitações do presente estudo, no que diz respeito a um maior aprofundamento das realidades de cada país, considera-se que a construção de uma PAS

supranacional não será viável em um projeto de curto prazo. Contudo, destaca-se a importância das primeiras iniciativas já realizadas no âmbito do Mercosul, tanto no nível discursivo quanto em ações de construção de espaços de formulação conjunta. Tais iniciativas permitem-nos supor que, em uma perspectiva de longo prazo, a PAS supranacional pode se tornar uma realidade. É preciso levar em conta evidentemente que a vontade política dos países se constitui em elemento central, para que ocorram avanços nas normatizações bem como na implementação da PAS.

Uma das iniciativas, como foi amplamente discutido nesta tese, é a própria percepção dos gestores que trabalham diretamente com a PAS e com a temática do Mercosul. Tais percepções, embora não possam ser generalizáveis ou conclusivas, corroboram no sentido de anunciar em qual patamar está essa discussão da PAS supranacional.

Associada a iniciativa anterior, deve ser destacado também o consenso intrabloco nos governos nacionais de que é urgente a necessidade de implementação de PAS nacionais, como ferramentas indispensáveis para o enfrentamento da questão social. Ou seja, existem consensos nacionais de que a dimensão econômica somente não é capaz de dar conta dos problemas sociais dos países membros.

Por outro lado, é importante dar destaque às diferenças de paradigma conceituais, de grau de institucionalidade, variedade e amplitude de projetos e ações, dentre outros, que podem ser elementos que causam obstáculos. Em alguma medida, podem até impedir avanços a curto prazo nas iniciativas, com vistas à criação de uma PAS comum. Além disso, uma questão central a ser discutida é o financiamento da PAS, uma vez que os países apresentam importantes assimetrias econômicas, como já foi discutido.

É importante destacar ainda que a própria natureza da mundialização do capital cria obstáculos à criação de uma PAS comum no âmbito do Mercosul, visto que a lógica do capitalismo determina a centralidade da dimensão econômica nos blocos regionais, em detrimento da dimensão social que é essencial para a promoção de uma integração, de fato, nas sociedades nacionais.

Por fim, é importante reconhecer a envergadura relativa da análise empreendida. No entanto, este trabalho nunca pretendeu esgotar a discussão. A discussão da PAS supranacional deve ser ampliada com outros estudos que desenvolvam mais elementos para subsidiar quadros de análise que abarquem a complexidade da questão. Desta forma, esta constatação não deve ser vista como insuficiência de pesquisa, mas como parte de um processo coletivo de produção de conhecimento no âmbito do Serviço Social e da área da Política de Assistência Social. O objeto desta tese deve, pois, ser alvo de outras pesquisas

complementares que colaborem, assim como este trabalho, para o avanço das discussões, que possam instigar a reflexão sobre a importância da dimensão social na integração do Mercosul. Além disso, cabe apontar problemas e/ou cenários possíveis para subsidiar debates no âmbito do Mercosul Social, no que diz respeito à criação de uma PAS supranacional.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- ALAYON, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. *Hacia la historia del trabajo social en la Argentina*. Lima, CELATS, 1980.
- ALVARELLOS, R. Mercosur. Disparidades, polarización y teoría. In: MENDICOA, Gloria Edel (compiladora). *Fronteras abiertas para el Mercosur*. Una gobernanza con sentido estratégico y equidade social. Buenos Aires: 1ª. ed., Espacio, 2007.
- _____. Globalización, región y Mercosur Aportes para una gestión de la integración. In: MENDICOA, Gloria Edel (compiladora). *Hacia un Proyecto de institucionalidade social en el Mercosur - opciones para el debate*. Buenos Aires: 1ª. ed., Espacio, 2004.
- ANDERSON, Perry. *Considerações sobre o marxismo ocidental*. Porto: Afrontamento, 1976.
- _____. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.
- ARCARY, Valério. As lutas decisivas são as que o futuro nos reserva. Crise econômica mundial e turbulências no sistema internacional de Estados em perspectiva histórica. *Revista Inscrita*, CFESS, Brasília: 2009, p. 5-10.
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina 11 de marzo de 1949. In: PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. *La Bisagra: Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social 2003-2007*. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires: 2007.
- _____. Constitución de la Nación Argentina 22 de agosto de 1994. Disponível em: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf > acesso: 11 de maio de 2011.
- Associação Latino-Americana de Integração - ALADI. Estatísticas do Comércio Exterior, 2010. Disponível em: <http://nt5000.aladi.org/siicomercioport/>. Acesso em: 10 de maio de 2011.
- Ata de Buenos Aires. 24 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.efsul.org/portal/page/portal/efsul/portugues/documentos/atas_grupo_coordenacao/ATA%20DE%20BUENOS%20AIRES%2024%20Set%20%201997.pdf . Acesso: 29 de novembro de 2010.
- BARBIERO, A. O Mercosul como um espaço público? Os dilemas das centrais sindicais no processo de integração regional. 2000. 222f. Tese (Doutorado em Estudos comparativos da América Latina e Caribe – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e o Caribe, UNB, Brasília: 2000).
- BEHRING, Elaine R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Sao Paulo: Cortez, 2003.
- _____. O Serviço Social e o Mercosul. *Revista Serviço Social e Sociedade* n.79 ano XXV Edição Especial, páginas 173-195, São Paulo: Editora Cortez, 2004.

_____. O Serviço Social e o Mercosul. *Revista Serviço Social e Sociedade*, número 79 ano XXV, Especial, São Paulo: Editora Cortez, 2004, pp. 173-195.

_____. *Política social no capitalismo tardio*. 2ª. Ed., São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Crise do Capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (org.). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____.; RAMOS, Sâmya. R. O protagonismo da ABEPSS e no presente: 30 anos de lutas. In: CFESS, CRESS 9ª Região, ABEPSS, ENESSO (org.). *30 anos – Congresso da Virada*. Brasília: 2009.

_____. & Doher Ilma. & Bastos I. R. G. O Custo do Passaporte para a Globalização. Disponível em:

<<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-042.pdf>> Acesso em 24 de março de 2010.

_____. & BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 4ª. Ed., São Paulo: Cortez, (Biblioteca básica de Serviço Social) 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. et. al. (org.). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo* 2ª. ed., Brasília: 2003.

_____. & TEIXIERA, Sandra de Oliveira. *Execução Orçamentária da Política de Assistência Social no Governo Lula: Continuidade ou mudança?* Disponível em <<http://www.forumfbo.org.br/media/GESST.pdf>> acesso em maio de 2011.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Ministério das Relações Exteriores. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Mercosul Social e Participativo*. Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania.

_____. Ministério das Relações Exteriores. FOCEM — descrição, organização institucional e procedimento para apresentação e aprovação de projetos. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2010.

_____. *Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania*. Brasília: Ibraes, 2007.

_____. *Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania*. Brasília: Ibraes, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368p.

CARCANHOLO, R. & SABADINI, M.S. Capital fictício y ganancias fictícias. *Herramienta*, Buenos Aires: v. 37, p. 59-79, 2008.

CARCANHOLO, R. A. A atual crise do capitalismo. *Revista Crítica Marxista* n. 29, indexada em Worldwide Political Science Abstracts & Sociological Abstracts and Services Abstracts. Fundação Editora UNESP, São Paulo: 2009, p. 49- 55.

CARRO, S. M. A Assistência social no universo da proteção social: Brasil, França e Argentina. Tese de Doutorado, Universidade Pontifícia Católica, São Paulo, 2008. Disponível em <http://webmail.profunisuam.com.br/~luziamag/Extens%E3o/brasil%20fran%E7a%20e%20argentina.pdf>> acesso em maio de 2011.

CARVALHO, H.; ROMERO, A. & SPRANDEL, M. (coord.) *A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas legislações da Argentina, Brasil e Paraguai*: alternativas de harmonização para o Mercosul. Assunção: OIT/Programa IPEC Sudamérica, 2004.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTIGLIONI, L. A. La importância de la inversión social en Paraguay. In: *Memória del Foro Internacional*. Experiências exitosas de lucha contra la pobreza en América Latina y Redes de Protección Social, Presidência de la República Secretaría de Acción Social, Assunção:2005.

CEPAL. Panorama social de América Latina, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>> acesso, em junho de 2011.

Conselho Federal de Serviço Social. O CFESS e os desafios político-profissionais do Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, nº 95, (Especial), São Paulo: Cortez, 2008, pp. 161-172.

_____. *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na Política de Assistência Social*. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas políticas sociais. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Finalgrafica.pdf> Acesso em 13 de março de 2011.

Conselho Nacional de Assistência Social. Cadernos de texto. Publicação do Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília: 1995.

COSTA, L. C.. *Os impasses do Estado capitalista*: uma análise de reforma do Estado no Brasil. 1ª. ed., São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: UEPG (2006).

_____. Políticas Sociais no Mercosul: desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: COSTA, L. *Estado e democracia*: pluralidade de questões. 1ª. ed., Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008, pp.133-152.

CHESSNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã editora, 1998.

_____. Le pouvoir de la finance d'André Orleán (Notes de Lecture). Fonds de pension et nouveau capitalisme. *L'année de la Regulation*, n. 4. Paris: La Découverte, pp. 305-324, 2000. Disponível em <webu2.upmf-grenoble.fr/regulation/Annee_regulation/annee4.html>. Acesso em 12/11/2008.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Outubro*, São Paulo: n. 5, 2001, pp. 7-28.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização efeitos econômicos e políticos. In: Id. (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005, pp. 35-67.

_____. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã editora, 1996.

DI PIETRO PAOLO, L. J. *La dimensión social del MERCOSUR: Recorrido institucional y perspectivas*. Foro sobre Integración Regional y agenda Social, 2003. Disponível em: <http://www.iadb.org/Intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_INTAL_2003_24_DiPietroPaolo.pdf> acesso em 22 de fevereiro de 2011.

DOLDÁN, Gonzalo Rodríguez. Fundaciones en el Uruguay: antecedentes históricos y situación actual. Conferencia presentada en Julio de 1994 en la universidad Janus Pannonius, en la ciudad de Pécs, Hungría. Disponível em: <<http://www.desarrollodefondos.unlugar.com/articulos12.htm>>. Acesso em maio de 2011.

DRAIBE, Sonia M. *Coesão Social e Integração Regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios da política social em prol da integração*. **Seminário: Integração Regional e Repercussões sobre as Políticas de Saúde**. Escola Nacional de Saúde Pública Rio de Janeiro: 2006.

_____. América Latina na encruzilhada: estaria emergindo um novo Estado Desenvolvimentista de Bem-Estar? Observações sobre a proteção social e a integração regional. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno78.pdf>> acesso em 22 fevereiro de 2011.

ESTADAO. Queda de IED no Brasil supera a média mundial. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,queda-de-ied-no-brasil-supera-a-media-mundial,498613,0.htm>>, acesso em 02/07/2010.

EXAME. América Latina: Mudança no andar dos investimentos. (Daniela Estrada, Santiago, 04/05/2007. Disponível em: < <http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=3377>>, acesso em 02 de jul de 2010.

FALEIROS, Vicente de. P. A questão da assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, Sao Paulo: v. 10, n. 30, abr. 1989.

FERRAJOLI, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 1ª. ed., Colección: Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Madrid: Editorial Trotta (2005).

FIORI, José Luiz. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. 1ª. ed., Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GAMBINA J. e ESTAY, J. (org.). *Hacia donde va El sistema mundial?* Buenos Aires: REDEM, 2007.

GARCÉS, M. D. et al. (coord.). *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago do Chile: LOM Ediciones, 2006.

GARCÍA, Stella Mary. La protección social en Paraguay. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (org.) *Mercosul em múltiplas perspectivas: fronteiras, direitos e proteção social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

GEARY, M y PINILLOS, C. De investigadores y viajeros. Políticas comparada en los estudios sobre las nuevas democracias en América Latina. In: FERNANDEZ, A. *Estudios de política comparada*. Perspectivas, experiencias y debates. UNR Editora. Rosario: 2004.

GENEYRO, R.; VÁSQUEZ, Mariana. *El Mercosur por dentro*. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2007.

GONÇALVES, Reinaldo. Vulnerabilidade externa e crise econômica no Brasil. *Revista Inscrita*, CFESS, Brasília: p. 11-20, 2009.

GRASSI, E., HINTZE, S. e NEUFELD, M. R. *Políticas Sociales: Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.

GRASSI, Estela. *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas, 1989.

GUIMARÃES, L. Integração econômica regional e políticas de saúde: União Europeia e Mercosul. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro: 2007.

HARVEY, D. *Espaços da Esperança*. São Paulo: ed. Loyola, 2004.

_____. *Condição Pós-Moderna*. SP: Edições Loyola, 6 edição, 2003.

_____. *A produção capitalista do Espaço*. São Paulo: 2. Ed., Annablume, 2006.

HOUTART, F. & POLET, F. (coord.). *O outro Davos: mundialização das resistências e lutas*. Tradução Mariclara Oliveira. – São Paulo: Cortez, 2002.

HUSSON, Michel. Estado e Mundialização. *Revue Inprecor - Amérique Latine*. Paris, abril de 1994.

- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade*. São Paulo: Cortez, 1999.
- ISUANI, E. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.
- JANNUZZI, P.M. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Alínea/Puc-Campinas, 2001.
- KATZ, C. *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.
- KLEIN, N. *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*; tradução de Ryta Vinagre. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2000.
- KRMPOTIC, C. S. La conferencia nacional de asistencia social de 1933. Los debate en torno al progreso, la pobreza y la intervencion estatal. In: *Ethnologica/conicet*. Buenos Aires: vol. XXIV, n. 24, 2002.
- MACADAR, B.M. B. de. As relações comerciais Brasil-Argentina: Evolução recente. *Indic. Econ.* FEE, Porto Alegre: v. 38, n. 2, pp. 27-34, 2010.
- MAGALHAES, M. L. C. de. A harmonização dos Direitos e o Mercosul. *Rev. Trib. Reg. Trab.* 3ª Reg. - Belo Horizonte: 32 (62): 51-65, jul./dez.2000. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_62/Maria_Magalhaes.pdf>, Acesso em 10. Jan. 2011.
- MENDES, M. de F. & COSTA, L. C. As diferenças da Proteção Social nos países do Mercosul. In: *Democracia e Proteção Social no Mercosul*. CD do Congresso. Universidade Estadual de Ponta Grossa: 2009.
- MENDICOA, Glor. E. *Fronteiras abiertas para el MERCOSUR una gobernanza con sentido estratégico y equidade social*. Buenos Aires: Espacio editorial, 2007.
- _____. *Hacia un proyecto de institucionalidad social en El Mercosur* - Buenos Aires: Espacio editorial, 2004.
- MINAYO, Maria Cecília. de S. *Desafio do Conhecimento: Pesquisa qualitativa em Saúde*. 3ª. ed., São Paulo- Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1994.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional. Programa de Desenvolvimento Social na Faixa de Fronteira. Brasília: 2004. Disponível em <http://www.igeo.ufrj.br>. Acesso 18 de agosto de 2010.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social*. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

- NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. 2. Ed. Barcelona: Ariel, 1998.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 2ª. e 4ª. ed., São Paulo: Cortez, 1993, 2001.
- NOGUEIRA, M.A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo: v. 18, n. 52, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010&lng=pt&nrm=iso
- NOGUEIRA, Vera. M. R. Direitos e Cidadania nos Processos de Integração Regional: o Caso Mercosul. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (org). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____, SILVA, M. G., & SIMIONATTO, Ivete (2010). Fronteira Mercosul processo de inclusão e exclusão no sistema único de saúde brasileiro. *Serviço Social em Revista*, Vol 6, número 1 jul/dez 2003. [Versão eletrônica]. Consultada no dia 22 de junho de 2010, <http://www.ssrevista.uel.br/>
- OHMAE, K. *The borderless world*, Londres, Collins, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- _____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- POCHMANN, Marcio. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. *La Bisagra: Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social 2003-2007*. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires: 2007.
- PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E SOLIDÁRIO. Disponível em <http://www.mercosursocialsolidario.org/>
- PROGRAMA SOMOS MERCOSUL. Disponível em: <http://www.somosmercosur.org/>
- Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura Institucional do Mercosul (Ouro Preto, 17/12/1994). Disponível em: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/protocolo_de_ouro_preto.htm. Acesso em 08 de novembro de 2010.
- RAMOS, Sâmya Rodrigues. Organização política dos(as) assistentes sociais brasileiros (as): a construção histórica d um patrimônio coletivo na defesa do projeto profissional. *Serviço Social e Sociedade*, nº88, São Paulo: Cortez, 2006.
- ROMERO, L. A. *História contemporânea da Argentina*. Tradução: Edmundo Barreiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2006.

ROZAS, Margarita. *at al.* Mercosur e Impacto Social en Latinoamerica. *XIX Jornadas Nacionales de Trabajo Social*. Memória Anual Del Mercosur Social. Buenos Aires: Espacio editorial, 2007.

SALVADOR, Evilásio. Crise do Capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete. et. al. (org). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, L. A. *Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do estado*. Brasília: DIAP, 2000.

SEIXAS, D., PEREZ, J. Q. & DOYNEL, M. L. *Mercado Comum do Sul/ Foro Consultivo Econômico-Social/ Confederação Nacional do Comércio*. Rio de Janeiro: CNC, 2000.

SILVA, I. G. *Democracia e Participação na Reforma do Estado*. São Paulo: Cortez, Coleção Questões da nossa Época, p. 103, 2003.

SILVA, M. G. O Local e o Global na Atenção às necessidades de saúde dos Brasiguaios: Análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Programa de pós-graduação em Serviço Social Florianópolis – SC: 2006.

SIMIONATTO, Ivete. & DOMINGUES, L. S. Sociedade civil e participação democrática: sujeitos políticos, propostas e estratégias no âmbito do Mercosul. In: *Anais Simpósio de Saúde do Trabalhador e Proteção Social no contexto do Mercosul*. Porto Alegre:2008.

_____. Sociedade Civil e participação democrática: análise e perspectivas de uma contra-hegemonia no âmbito do Mercosul. *Anais do Seminário Democracia e proteção social no Mercosul*, Universidade Estadual de Ponta Grossa: 2009.

SINGER, Paul. Cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (org.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, A. M., MACHADO, Ivan Tiago & GONÇALVES, Samo Sérgio. Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul. *Texto para discussão* n. 1477, IPEA, Rio de Janeiro: 2010.

SPOSATI, Aldaiza (org.). *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

STUART, A. M. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. In: AYERBE, Luis Fernando (org). *Novas Lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantes de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

TENTI, Emilio. *Estado y pobreza: estratégias típicas de intervencion*. Buenos Aires: Ceal, 1989.

TORRES, Iraídes C. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

Tratado de Assunção – Tratado para a Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (26/03/1991). Disponível em: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm. Acesso em: 02 de outubro de 2010.

VIGEVANI, Túlio e LORENZETTI, Jorge. (coord.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. LTr/FAPESP: São Paulo: 1998.

YANNOULAS, Sílvia C. Integração supranacional, mulheres e mercados de trabalho. In: FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; e YANNOULAS, Sílvia C. (org.). *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe*. Tomo I e Tomo II. Brasília: FLACSO/Brasil; Editorial Abaré. 2003.

YANNOULAS, Sílvia C., MOTTA, M. F. S. & DIAS, Jussara. Tendência Integradora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o Mercosul (1991-2002). In: YANNOULAS, S. C. (2003). *A convidada de pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional: um olhar a partir do Brasil (1988-2002)*. Brasília: FLACSO, Abaré, 2003.

ANEXO I

Roteiros (semi-estruturado) de entrevistas

A) Roteiro de entrevista com assistentes sociais que trabalhem na região de fronteira do Mercosul

1. Você atende cidadãos estrangeiros que demandam ações de assistência social?
Em caso de resposta negativa justificar o por quê?
Em caso de resposta positiva, continuar:
2. Perguntar quais as demandas que ela recebe, quais ela atende. Justificar o por quê?
3. Perguntar se ela tem conhecimento de alguma legislação ou procedimento documental para o atendimento de estrangeiros. Em caso afirmativo citá-lo.

B) Roteiro de entrevistas para representante governamental e/ou outros que trabalhem com a política de assistência social e o Mercosul

1. O Senhor/a tem conhecimento se existem projetos ou ações voltadas para a assistência social de cidadãos que transitam nos países do Mercosul?
2. O Senhor/a já participou de discussões sobre a possibilidade de implementação de uma política de assistência social comum nos países do Mercosul?
3. Como o Senhor/a analisa a possibilidade de criação de uma PAS comum no Mercosul?
4. No âmbito do Mercosul quais seriam os principais obstáculos para a criação de uma PAS comum nesse bloco regional?
5. Existe interesse no seu país para a criação de uma PAS comum no âmbito do Mercosul?

ANEXO II