

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia

Tamires Araújo

A virada social no MERCOSUL:
Integração regional e mudanças políticas no começo do século XXI

São Paulo

2015

TAMIRES ARAÚJO

A virada social no MERCOSUL:

Integração regional e mudanças políticas no começo do século XXI

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de
Geografia da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título de bacharel.

Orientadora: Profa. Dra. Glória da
Anunciação Alves

São Paulo

2015

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Ivete, por acompanhar pacientemente todos os momentos dessa trajetória geográfica. À minha irmã, Taís, pela orientação incansável, conversas e parceria intelectual. À Tita e Boni pelo amor e conforto.

Ao escrever os agradecimentos revisitamos nossos anos de formação acadêmica e todas as pessoas que fizeram parte dela, espero conseguir retribuir com a gratidão que elas merecem.

Agradeço as amigas Isabel, Marina e Viviane pela convivência diária de todas as aulas, campos e risadas. À Elis e Daniel por compartilhar dos problemas da vida periférica. À Amália, com um carinho imenso, que mesmo distante fisicamente consegue me acalmar em todas as crises.

Agradeço à minha orientadora Glória por acompanhar o meu ritmo e pela liberdade que me permitiu terminar este trabalho.

Faço um agradecimento especial a todos os autores que disponibilizaram sua pesquisa, artigo, tese e dissertação na internet. Foram fundamentais.

RESUMO

ARAUJO, Tamires. **A virada social no MERCOSUL: Integração regional e mudanças políticas no começo do século XXI.** Trabalho de Graduação Individual. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2015.

Este trabalho analisa a mudança no aspecto da integração regional do MERCOSUL por meio de políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, estabelecendo uma conexão com os novos governos progressistas. Os capítulos foram divididos por uma síntese econômica e geográfica do bloco e uma periodização histórica de governos brasileiros e sua influência no processo e na América do Sul, sendo o primeiro de Fernando Henrique Cardoso e o segundo de Luis Inácio Lula da Silva. O texto relaciona a onda de regionalização ocorrida entre as décadas de 1980 e 1990 com a formação do bloco econômico tendo como cenário mundial a globalização, os modelos de políticas neoliberais e a quase ausência de políticas sociais no período. O posterior empenho em expandir as instituições e espaços voltados para políticas que contribuíssem com a diminuição da pobreza, e assim pudessem garantir direitos básicos, como saúde e educação, é relacionado à postura mais política do MERCOSUL no século XXI. Isso ocorre ao mesmo tempo em que há maior cooperação entre os países do hemisfério Sul, o desenvolvimentismo volta a ser discutido como modelo econômico e aumenta a pressão das Nações Unidas, ao formular metas para que os países conseguissem diminuir a pobreza.

Palavras-chave: Políticas Sociais, MERCOSUL, Bloco Econômico, Integração Regional, Virada à Esquerda.

ABSTRACT

ARAÚJO, Tamires. **A social turn in Mercosul: Regional integration and political changes in the beginning of the 21st century.** Individual Undergraduate Work. Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo. 2015.

This paper analyzes the change in the aspect of the MERCOSUL regional integration through social policies developed since 2003, establishing a connection with the new progressive governments. The chapters are divided by an economic and geographic synthesis of the bloc and a historical periodization of Brazilian governments, the first of Fernando Henrique Cardoso and the second of Luis Inacio Lula da Silva, and their influence in the process and in South America. The text relates the wave of regionalization occurred between the 1980s and 1990s with the formation of the economic bloc which has as its world scenario the globalization, the models of neoliberal policies and the near-absence of social policies in the period. The later efforts to expand the institutions and spaces dedicated to policies that contribute to poverty alleviation, and could, then, guarantee basic rights, such as health and education, are related to the more political stance of MERCOSUL in the 21st century. This occurs simultaneously with the increasing cooperation among the countries of the South, the developmentalism being discussed again as an economic model and the growth of the United Nations' pressure, with goals being set to ensure that countries would be able to reduce poverty.

Keywords: Social policies, MERCOSUL, Economic bloc, Regional integration, Turn to the left.

LISTA DE SIGLAS

ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio

CCMADS - Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CIC – Centro Integradores Comunitários

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutura do MERCOSUL

ISM – Instituto Social do MERCOSUL

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ODM – Objetivos do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades do MERCOSUL

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SIMPIS – Sistema de Informação do MERCOSUL sobre Políticas e Indicadores Sociais

TEC – Tarifa Externa Comum

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I: SURGIMENTO DO MERCOSUL: A NECESSIDADE DE REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS NEOLIBERAIS.	12
CAPÍTULO II: GOVERNO FHC: EFETIVAÇÃO DO BLOCO E PRIORIDADES ECONÔMICAS.....	20
CAPÍTULO III: GOVERNO LULA: INTEGRAÇÃO REGIONAL E PRIORIDADES SOCIAIS.	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

Neste trabalho buscou-se analisar a mudança nos aspectos da integração regional do MERCOSUL na virada do século XX para o XXI, pautadas pelas políticas sociais. Tal alteração foi resultado das transformações econômicas e políticas mundiais e internas que aconteceram em cada nação do bloco, entre elas a ascensão de governos de uma esquerda progressista¹ no Cone Sul. O trabalho será desenvolvido através da perspectiva brasileira destacando o papel de influência do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Os blocos econômicos são definidos pela Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL como “associações de países que estabelecem relações econômicas privilegiadas entre si e que tendem a adotar uma soberania comum, ou seja, os parceiros concordam em abrir mão de parte da soberania nacional em proveito do todo associado”. Para a Comissão antes de ser um novo mercado mundial os blocos “tendem a transformar-se em um projeto político, resultante de uma decisão de Estados, que pode resultar ou não no aprofundamento da integração entre os países que formam um bloco econômico” (Congresso Nacional, 2015).

O MERCOSUL foi formado com o intuito de aumentar as trocas comerciais entre seus países membros e poder fortalecer as negociações com países externos. Ele foi criado durante uma onda de regionalização nos anos 1990 em que as perspectivas de comércio internacional sofriam impacto da globalização², os países Sul Americanos se redemocratizavam e suas estruturas governamentais eram reformuladas por ideais

¹ SADER (2012) associa o termo “progressista” ao próprio movimento ocorrido a partir de 2003 do que um conceito anterior, assim “os governos, as forças políticas e as instituições que lutam pela construção de um mundo multipolar, que enfraqueça a hegemonia imperial hoje dominante, que logre a resolução dos conflitos de forma política e pacífica, contemplando a todas as partes em conflito, ao invés da imposição da força e da guerra. O que significa fortalecer os processos de integração regional – como os latino-americanos – que priorizam o intercâmbio entre os países da região e os intercâmbios entre o Sul do mundo, em contraposição aos Tratados de Livre de Comércio com os Estados Unidos.”. Nos documentos consultados para este trabalho em que aparece a expressão “esquerda progressista” não é acompanhado de uma definição.

² Por apresentar um “aprofundamento do caráter internacional dos processos econômicos” com “diferentes graus de fluidez interna nos movimentos de bens e pessoas, mercadorias e fatores produtivos” e “liberalização econômica, quando os Estados abandonam gradativamente as barreiras tarifárias que protegem sua produção da concorrência estrangeira e se abrem ao fluxo internacional de bens, serviços e capitais” (Congresso Nacional, 2015).

neoliberais. Assim, é na década de 1990 que o MERCOSUL se formaliza e inicia a sua integração de políticas econômica e harmonização de legislações, com isso o mundo começa a ver a América do Sul como um investimento seguro. Porém, apesar dessas reformas feitas por governos liberais, na tentativa de estabilização da economia, os resultados culminaram em uma crise financeira que começa em 1998 e fez com que a dívida desses países crescesse exponencialmente. A partir disso, o bloco é afetado pela ação dos próprios países membros que não cedem a um projeto de desenvolvimento regional, mas sim procuram obter vantagens para cada Estado, fazendo com que suas relações se estagnassem.

A partir dos anos 2000, marcado pelo momento em que diversos governos de esquerda ganham uma sequência de eleições Sul Americanas, sendo Brasil e Argentina em 2003, ocorre uma mudança de direção do processo de integração no MERCOSUL em que o enfoque social, político e cultural passam a ter mais importância e espaços de discussão. Essa mudança tem como características a presença do Estado na esfera econômica, principalmente por meio de um novo modelo de desenvolvimento, assim como atender as demandas sociais por um caráter político e não tecnocrático. Além disso, o bloco contou com a sua expansão institucional, representadas, por exemplo, pelo Instituto Social do MERCOSUL e com as transferências condicionadas de renda presente em todos os países, com exceção da Venezuela.

Por meio de pesquisa bibliográfica buscou-se responder a pergunta: de que maneira ocorrem essas mudanças na integração do MERCOSUL e se elas se concretizam nos países do bloco. Vê-se que a importância dessa pesquisa se reflete no fato de que não há uma vasta bibliografia relacionando o tema de políticas sociais com o MERCOSUL, ainda que este seja recente, assim como trabalhos que sintetizem a história do bloco.

O primeiro capítulo apresenta um breve histórico do MERCOSUL e sua formação, considerando os antecedentes políticos entre os países do Cone Sul e seu contexto histórico regional a partir do século XX. Para o desenvolvimento desse capítulo foi utilizado o autor Antonio Marcos Roseira para elaborar uma síntese histórica do bloco e suas mudanças na integração regional, e para a evolução econômica sul americana até os anos 1990 o autor Marcelo Fernandes Oliveira.

No segundo capítulo são abordadas as questões relacionadas à efetivação do bloco e seu caminho econômico e político no período do governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi utilizado o documento do MERCOSUL “A Dimensão Social do MERCOSUL – Marco Conceitual” para apresentar e definir o conceito de bem estar social e políticas sociais e sua implantação na América do Sul. A autora Tatiana Amorim Maranhão deu a perspectiva das reformas neoliberais e a influência de órgãos internacionais nesse processo, como o Banco Mundial. Para apresentar o tema de inserção internacional brasileira e o conceito de poder brando utilizou-se o autor Ronaldo Guimarães Guerardi.

No terceiro capítulo explico o momento em que houve a “virada à esquerda” na América Latina caracterizada pela ascensão de diversos governos de uma esquerda progressista, através do documento “A Dimensão Social do MERCOSUL – Marco Conceitual” que divide a história do bloco a partir desse momento, sendo uma fase em 1990 e sua mudança de eixo a partir de 2003. A política externa brasileira se torna mais ativa e prioriza suas relações com a América do sul, o que é demonstrado pelos discursos de Lula e a dissertação de Ronaldo Guimarães Guerardi. Para o contexto econômico utilizou-se os autores Bresser-Pereira e Marcelo Ridenti para definição do modelo neodesenvolvimentista e sua crítica. Para mostrar os resultados dessa mudança foram utilizados documentos do MERCOSUL como o SIMPIS, A Dimensão Social do MERCOSUL e o PEAS apontando as similaridades e particularidades das políticas sociais de cada país do bloco.

CAPÍTULO I: Surgimento do MERCOSUL: a necessidade de regionalização e políticas neoliberais.

Ao longo do século XX por diversas vezes houve tentativas de aproximação política e econômica entre os países do Cone Sul. O princípio dessa união tem origem no “Pacto do ABC” entre Argentina, Brasil e Chile em 1915 que foi coordenado pelo diplomata brasileiro José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. O tratado teria o intuito de formar a cooperação exterior, a não agressão e a arbitragem com a finalidade de uma união aduaneira entre os três países para enfrentar a pressão econômica exercida pelos Estados Unidos sobre a América do Sul. A primeira tentativa de fato, de formalizar uma política regional entre os três países deu-se em 1940 com os governos de Juan Perón e Getúlio Vargas, novamente por meio de uma iniciativa de união aduaneira. Roseira (2011) associa o fracasso desse acordo a uma controvérsia entre a “resistência existente em setores conservadores da política brasileira a qualquer proposta que não fosse pan-americanista” e a “aversão à hegemonia norte-americana” de Perón. Apesar de não se concretizar em um tratado oficial a aproximação entre os três países tornou-se recorrente por meio de diálogos diplomáticos até a década de 1960, quando foi assinado o Tratado de Montevideu constituindo a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) (ROSEIRA, 2011).

Com a queda de João Goulart e o começo do período da Ditadura Militar no Brasil, a política internacional passa a ser marcada por um pragmatismo político orientado pelos “interesses nacionais”. Apesar das hostilidades e do territorialismo brasileiro, exemplificado pela investida do Brasil e da Argentina na constante polarização da Bolívia e do Paraguai como zonas de influência, nos primeiros anos do regime militar foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Com o tratado deu-se início a elaboração de um projeto pensado para integração física regional do cone sul, acompanhada do surgimento do Fundo de Desenvolvimento para os Países da Bacia do Prata, que financiasse essas medidas (ROSEIRA, 2011).

O modelo econômico nacionalista e centralizado militar era altamente condicionado ao sistema de financiamento internacional, este que nos anos 1970 estava

em uma crise estrutural devido, principalmente, a elevação do patamar inflacionário, às duas crises do petróleo (1974 e 1979) e ao fim da conversibilidade dólar-ouro. Esses fatores limitaram o desenvolvimento de toda a região sul-americana, que no período aplicava o modelo desenvolvimentista via substituição das importações.

Essa crise internacional atingiu o Brasil mais profundamente em 1980 graças às “políticas de restrição à oferta do dólar que elevou o seu valor, agudizou a crise, e diminuiu a demanda por commodities produzidas pelos países sul-americanos” (ROSEIRA, 2011: 79-80). Além dos fatores que envolviam uma crise econômica mundial, existia um direcionamento político em que a América Latina não tinha mais valor estratégico e econômico para investimentos comerciais, uma vez que as atenções estavam voltadas para a Europa e Ásia, o que fez com que os países do Cone Sul reavaliassem suas relações com os Estados Unidos. Roseira (2011) afirma que entre os anos de 1945 e 1991 além de se empenhar na reconstrução europeia pós Segunda Guerra Mundial o Leste Asiático também adquiriu grande importância para a política internacional dos Estados Unidos. Os países dessa região que antes eram dependentes da indústria japonesa passaram a receber grandes investimentos norte americanos como instalação de bases militares e a transferência de bilhões de dólares para a economia, uma vez que consideravam que os investimentos nessa área colaborariam para a contenção do comunismo soviético.

Para reconduzir o seu papel hegemônico a estratégia norte-americana baseou-se na adoção de práticas políticas, econômicas e ideológicas fundamentadas em um suposto valor universal chamado de medidas neoliberais, em oposição às políticas keynesianas de bem-estar social até então aplicadas, aquelas incluem: reestruturação produtiva das grandes corporações transnacionais, autorregulamentação do mercado, generalização de políticas de liberalização, a desregulamentação e privatização como fator de competição entre nações, globalização financeira e integração regional como estratégia política externa nacional para regular os fluxos econômicos, sociais e culturais além da exaltação da eficiência do mercado em contraposição à do Estado. Este, segundo as novas medidas, necessitava ser reduzido ao mínimo, uma vez que deturparia as formas de concorrência entre agentes livres do mercado e não obedeceria à lei básica de competição por lucros (OLIVEIRA, 2003).

Entre as estratégias colocadas em prática pelos países ocidentais para amenizar sua crise pode-se citar a elevação abrupta das taxas de juros internacionais sobre os serviços das dívidas externas, o que lhes garantiria a transferência de uma grande parte de capitais pelas endividadas economias dos países do Cone Sul. Diante disso os governos periféricos adotaram medidas macroeconômicas que aumentaram suas exportações por desvalorizações cambiais. Por um lado as desvalorizações cambiais auxiliavam na resolução de falta de demanda internacional, por outro causavam um aumento de dívida externa. Consequentemente o Estado estava impossibilitado de arcar com suas dívidas internas acentuando sua incapacidade de investir na economia nacional e na promoção do bem-estar social³ (OLIVEIRA, 2003).

Para Oliveira (2003) os processos de cooperação internacional e de integração regional surgidos a partir dos anos 1980 passaram a ser estratégias governamentais para enfrentar os impactos gerados pelo processo de globalização e para melhor se adequar ao fenômeno. Para a formação desses blocos foi considerado ainda a experiência da União Europeia, pelo fato dos países europeus conseguirem manter um nível positivo de crescimento em um período de estagnação. A tendência foi a de criar mercados de grande amplitude por meio de união alfandegária e econômica. Hurrell (1995) denomina esse momento como “nova onda de regionalização” (anteriormente ocorrida na década de 1960), caracterizada por esquemas de cooperação e integração econômica microrregionais como o MERCOSUL e regionalismos de bloco como o Pacífico Asiático. Para o autor este novo regionalismo tem um caráter multidimensional e que “se torna cada vez mais difícil traçar a linha divisória entre o regionalismo econômico e político” uma vez que é resultado tanto do fim da guerra fria quanto das transformações econômicas globais (HURRELL, 1995: 24).

Para Roseira (2011) os agrupamentos regionais muitas vezes podem surgir como “resposta” a um poder hegemônico real ou potencial, como meio de garantir o equilíbrio de poder. Assim, os diversos modelos de integração regional em andamento são ao mesmo tempo derivação e meio da transformação da natureza do poder político em escala global⁴. A organização política internacional direcionada pelos Estados Unidos

³ Este conceito será melhor tratado nos capítulos 2 e 3.

⁴ Sobre esse assunto o autor destaca ainda que a criação do Pacto Andino em 1966 entre Chile, Bolívia, Venezuela, Peru e Equador foi “um movimento de cooperação regional que representava também uma divisão do continente por blocos como forma de equilibrar as relações com as duas principais potências

no século XX, ao mesmo tempo em que permitiu a consolidação de sua hegemonia mundial, tornou possível a solidificação de novos modelos de relações interestatais. Através do MERCOSUL, a constituição de uma estrutura política no Cone Sul abre espaço para uma concepção geopolítica contemporânea na região, atrelado a um poder de natureza branda, dependente do comércio, da capacidade tecnológica e industrial, e do aparelhamento institucional das relações internacionais (ROSEIRA, 2011).

Nesse contexto, o MERCOSUL foi criado em 1991 pela assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e o Uruguai para constituir-se como um bloco comercial. O objetivo do Tratado de Assunção é

a integração dos quatro Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (ITAMARATY, 2014).

Mas foi apenas depois da aprovação do Protocolo de Ouro Preto em 1994 que se estabelece as bases institucionais para o MERCOSUL, que o dotaram de personalidade jurídica internacional (BATISTA, 1996).

Assim

O Tratado de Assunção criou-as [instituições] no sentido que lhes dá a teoria institucional. Não são elas, porém, organismos supranacionais. Aliás, uma leitura adequada do Tratado de Assunção e a prática posterior das partes contratantes mostram o cuidado em evitar estruturas administrativas, judiciais ou legislativas fechadas (nos moldes das europeias) e a escolha de modelos flexíveis, cujos limites ficam meio indefinidos, para que a prática os vá perfeccionando. Ao ser firmado, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto crismou essa configuração, sendo a primeira das instituições do Mercosul, englobando outras que dele fazem parte (BATISTA, 1996).

O processo de constituição progressiva de um espaço econômico integrado no Cone Sul deu-se no contexto dos movimentos de redemocratização e de reorganização econômica nos países da região, em uma fase em que o multilateralismo comercial começa a ceder espaços para o regionalismo e a constituição de blocos comerciais. As duas maiores economias regionais sul-americanas, Brasil e Argentina, se engajaram nesse processo, entre as quais eram mais intensos os fluxos de comércio e de

sul-americanas [Brasil e Argentina]. A criação desse bloco econômico resultava em uma importante fratura da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC)”. Os países andinos acreditavam que as alianças os fortaleceriam contra as fragilidades das relações com as duas potências. (ROSEIRA, 2011: 83)

intercâmbios econômicos de diversos tipos (ALMEIDA, 2011). Os governos nacionais começam a implementar reformas neoliberais como condicionantes ao avanço da integração e com elas esperava-se a estabilização antiinflacionária.

As transformações mundiais que culminaram com um empoderamento de instituições e regimes políticos e econômicos em detrimento do Estado tiveram importantes efeitos sobre os países da América do Sul. As novas relações interestatais delineadas no continente a partir dos anos 1980 são uma reação ao enfraquecimento do Estado e da sociedade como um todo frente aos novos modelos políticos. Com isso, a transição da política do equilíbrio de poder para a cooperação pela integração demonstra, para Roseira (2011) a consolidação de três tendências na América do Sul: 1. A formação de uma região geopolítica, onde o espaço geográfico não é organizado apenas por infraestruturas físicas, mas por ideias e valores - com a constituição do MERCOSUL em que a busca por coesão política e econômica se transformou no principal fundamento de projeção internacional para seus Estados Partes e Associados; 2. A integração representa um esforço por substituição da supremacia das grandes potências pela soberania regional - a organização do território pressupõe a consolidação do poder sobre diferentes regiões, seja ele em sua forma autoritária ou democrática; 3. O processo contemporâneo de integração marca a preponderância regional do Brasil (ROSEIRA, 2011).

É no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), portanto que o MERCOSUL toma impulso com suas bases estabelecidas para uma integração regional prioritariamente econômica. Para Roseira (2011) é graças à formação do bloco econômico que os investidores internacionais começaram a ver a América do Sul como um investimento único e mais seguro. Brasil e Argentina tiveram planos de estabilização da economia em comum, que se tornaram ineficientes para o mercado nacional, através da valorização da moeda e da maior abertura da economia, o que gerou fortes déficits da balança comercial, levando o governo a elevar as taxas de juros para atrair capitais externos. Porém as consequências da elevada taxa de juros produziu um aumento sem precedentes da dívida pública e privada dos dois países e no caso do Brasil muito mais que dobraram até o final do governo FHC (ROSEIRA, 2011).

O mesmo governante recorreu diversas vezes a empréstimos feitos ao FMI⁵, em vez de procurar alternativas mais viáveis e menos comprometedoras, assim parte da captação dos investimentos externos foi efetuada pela privatização de empresas públicas com potencial de acúmulo de capitais,

o MERCOSUL aprofunda-se rumo a sua concretização pela estratégia interna de cada país na implementação de seus planos de estabilização com aquisição de empresas públicas por grupos econômicos transnacionais interessados na possibilidade de auferir vantagens no espaço regional, as quais deveriam ser proporcionadas pela constante promoção do processo de integração no plano externo pelos respectivos governos, e pela captação de capitais especulativos necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos de ambos os países (OLIVEIRA, 2003).

Apesar dos países membros seguirem políticas econômicas parecidas, os acordos comerciais estabelecidos não fizeram do MERCOSUL um bloco econômico integrado. Para Oliveira (2003) não houve um projeto de desenvolvimento regional efetivo, pois os países usam da influência do bloco para obter vantagens e resoluções visando à organização interna de seus Estados. As consequências desse comportamento unilateral pela autonomia nacional faz com que os outros Estados tomem medidas protecionistas, impondo custos aos outros países membros, que respondem com retaliações, gerando um clima de desconfiança dentro do bloco (OLIVEIRA, 2003).

O MERCOSUL está organizado em três setores: o social, o econômico-comercial e a cidadania, e está composto por diversos órgãos que tratam de temas que vão desde a agricultura familiar a de direitos humanos, gênero, saúde e cinema (MERCOSUL, 2014).

Em 2012, houve uma primeira ampliação desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela. No mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Adesão da Bolívia, que, uma vez incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, fará do país andino o sexto membro pleno do bloco. O bloco caracteriza-se pelo regionalismo aberto, ou seja, tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países (MERCOSUL, 2014).

⁵ Em 1998 o Brasil fechou um acordo para empréstimo de US\$ 20 bilhões do FMI e em 2002 um pacote de US\$ 30 bilhões de empréstimo junto ao fundo, ultrapassando em 400% a cota do país na instituição. No ano de 1999 o fundo ainda disponibilizou mais US\$ 32 bilhões para serem sacados. (Pragmatismo Político, 2014)

Como o objetivo desse trabalho é de dar enfoque para as políticas sociais do MERCOSUL, elaborei para melhor visualização das ações no plano social um quadro, seguindo uma linha histórica, que contém as informações de expansão institucional do bloco. Através dessa divisão as informações do quadro são relacionadas às decisões de cunho social desde 1995, ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff em 2014. Para entender melhor os dados apresentados na tabela há de se levar em conta que a estrutura institucional e normativa do MERCOSUL foi constituída por três acordos: o Tratado de Assunção (1991), o Protocolo de Ouro Preto (1994) e o Protocolo de Olivos (2003)⁶. Para saber todas as unidades institucionais do MERCOSUL consultar o anexo 1, que contém o organograma completo.

⁶ Dada a sua importância, respectivamente por: Assunção - desenvolvimento de um Programa de Liberalização Comercial, eliminação de restrições não tarifárias, adoção de acordos setoriais, visando economias de escala eficientes; Ouro Preto - estabelecer a estrutura institucional para o Mercosul, dotando de personalidade jurídica internacional; Olivos - Altera o órgão de solução de controvérsias do bloco, a nova instância pode vir a ser o embrião de um sistema permanente de solução de controvérsias (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014).

Expansão Institucional Social do MERCOSUL		
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):	Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010):	Dilma Rousseff (2011-2014):
- Comissão sócio-laboral. - <i>Subgrupos de Trabalho:</i> Agricultura; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Saúde. - <i>Reuniões Especializadas:</i> Comunicação Social; Cooperativas; da Mulher; Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Recuperação de Drogadependentes. - <i>Reunião de Ministros:</i> Autoridades de Desenvolvimento Social.	- Unidade de Apoio a Participação Social; - Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul. - Instituto Social do Mercosul. - Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito. - Observatório da Democracia do Mercosul. - <i>Reunião de Ministros:</i> Direitos Humanos. - <i>Grupo de Alto Nível:</i> para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul; Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego. - Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. - <i>Reuniões Especializadas:</i> Agricultura Familiar; Juventude; Redução de Risco de Desastres Socionaturais, a Defesa Civil, a Proteção Civil e a Assistência Humanitária.	- Grupo Ad Hoc para a Superação das Assimetrias. - <i>Reunião de Ministros:</i> De Ministras e Altas Autoridades da Mulher; Autoridades sobre Povos Indígenas. - Grupo de Cooperação Internacional.

Fonte: A partir de informações do organograma presente no site do MERCOSUL. Acessado em Nov/2014.

Elaboração: Tamires Araújo

CAPÍTULO II: Governo FHC: efetivação do bloco e prioridades econômicas.

O MERCOSUL em sua cartilha oficial (ISM, 2012) define o Estado de bem-estar social como

um conjunto de dispositivos e sistemas de proteção social ao trabalhador e sua família, implicando uma política social de cunho universalista, de modo a garantir o acesso indiscriminado da população a bens, serviços e prestações sociais, e no qual as políticas sociais tinham um papel redistributivo de renda (ISM, 2012: 38).

Sendo assim, o Estado teria o “dever”, através de programas de proteção social, e com os suportes necessários, de dar ao cidadão “a condição objetiva de possibilidades de optar e decidir sobre seu próprio destino” (ISM, 2012: 38) com coberturas diversas, desde um mecanismo de aposentadorias, educação e saúde a apoio em caso de perda temporária do emprego.

Ao usar as ideias de Gough (2012), o documento do MERCOSUL indica que as políticas sociais “são produtos específicos do governo ou corpos encomendados por governos” que interferem na reprodução da força de trabalho, enquanto a “política econômica é intervenção estatal na esfera de produção”, assim podem-se distinguir as modificações institucionais feitas pelas políticas sociais que independem das políticas econômicas. Porém, para identificar o funcionamento do Estado de bem-estar social, é preciso levar em conta o resultado final da condição de indivíduos e a capacidade de satisfação de suas necessidades, ou o melhoramento da sua condição de vida promovendo igualdade de oportunidade aos cidadãos (ISM, 2012: 41-42).

Na América Latina, o Estado de bem-estar surgiu através de um modelo de desenvolvimento protecionista, a política de substituição de importações. Proposto pela CEPAL, comissão criada pela ONU para assuntos econômicos da América Latina, a fim de incentivar o desenvolvimento econômico e a independência destes países das nações industrializadas (BENATTI, 2010). Com isso esperavam dinamizar os mercados internos e expandir uma classe média que fosse capaz de aumentar o consumo, gerar economias e investimento produtivo. Segundo Benatti (2010), para alcançar esse objetivo, as políticas da Cepal, além de proporem incentivos internos, previa a integração regional sul americana, para que os países pudessem explorar as vantagens

econômicas comparativas de cada Estado e diminuir a vulnerabilidade externa com outras opções de exportação e adquirir melhor posicionamento no comércio internacional.

O insucesso desse processo é associado por Celso Furtado

A limitação do parque industrial a manufaturas de processamento de bens de consumo limitava sobremaneira os requerimentos de assimilação da tecnologia moderna. A assistência mecânica às indústrias existentes se limitava a substituição de peças, o que podia ser feito por agentes ligados às casa importadoras. Essa aparente vantagem em um primeiro momento repercutiria de forma extremamente negativa na fase subsequente, pois a instalação das industriais se fazia sem que se criasse uma autêntica mentalidade industrial - a qual pressupõe não apenas a formação de administradores, mas também de quadros com um conhecimento cabal dos processos tecnológicos (FURTADO, apud BENATTI, 2010: 51).

Assim a dependência dos países Latino Americanos não deixou de existir, mas mudou de forma, antes vinculada à compra de produtos manufaturados e posteriormente ligada à compra de produção tecnológica. Benatti (2010) afirma que a falha da eliminação da dependência se deu também por conta da estrutura social dos países periféricos, uma vez que a concentração de renda e de terras teria diminuído o potencial do mercado consumidor inibindo o crescimento da produção. Na cartilha oficial do MERCOSUL, as ineficiências das políticas sociais resultavam dos esforços desses países em se assemelhar ao Estado de Bem-estar europeu, pretendendo um desenvolvimento que não levou em consideração a realidade própria de cada país e suas particularidades econômicas. Contribuíram ainda no processo de deteriorização das configurações de bem-estar, as burocracias ineficientes e sem controles adequados, a redução dos recursos e as políticas clientelistas (ISM, 2012).

Para Rosanvallon (2012) o modelo econômico protecionista que sustentava o Estado de Bem-estar entrou em crise na América Latina, entre outros fatores, por ceder

Diante do avanço de um discurso ideológico de cunho “neoconservador” que se traduziu na implementação de políticas neoliberais de claro efeito regressivo na consideração do papel do Estado como o que garante a integração social e a redistribuição da renda por via políticas sociais de caráter universalista (ISM, 2012: 46-47).

Dentro desse discurso, as políticas sociais foram planejadas de forma a auxiliar as políticas econômicas, com função “amortecedora”, assistencialista e focalizada ao

invés de traçar estratégias de desenvolvimento social universal para longo prazo (ISM, 2012).

No período dos últimos anos do século XX emergia o que se convencionou chamar de globalização, termo que é usado para explicar processos atuais como a interconexão e interdependência entre Estados e sociedade. É marcada por um cenário internacional homogeneizado pelo mercado e pela ideologia do pensamento único em que os países periféricos têm que se enquadrar em um mesmo conjunto de normas sem considerar suas particularidades (MARANHÃO, 2009). Segundo Milton Santos, o mundo torna-se unificado devido às suas novas condições técnicas e científicas, e

se torna fluido, graças à informação, mas também ao dinheiro. Todos os contextos se intrometem e se superpõe, corporificando um contexto global, no qual as fronteiras se tornam porosas para o dinheiro e para a informação. O território deixa de ter fronteiras rígidas, o que leva ao enfraquecimento e a mudança de natureza dos Estados Nacionais (SANTOS, 2007: 66).

Para Gueraldi (2005) há nesse período mudanças no sentido tradicional de soberania e o enfraquecimento dos Estados nacionais. A falta de legitimidade e autoridade seria consequência do crescimento financeiro descontrolado por meio de empresas globais e grandes grupos de mídia e finanças, assim a “globalização neoliberal, permitiu a apropriação pelo mercado (setor privado) das esferas pública e social” (GUERALDI, 2005: 42).

A autora Amélia Cohn (2000) afirma que a partir dos anos 1980 há um processo de descentralização das políticas sociais, que se intensifica nos anos 1990, com o intuito de ter maior controle sobre o destino de recursos na área social, através da distribuição de maiores recursos públicos para os estados e municípios, contribuindo assim para a redução do *déficit* público. A questão social desloca-se para o espaço do questionamento sobre a capacidade técnico-burocrático-administrativa do aparato estatal, sobrepondo a racionalidade econômica sobre a dimensão política. Assim, para a autora, a questão social passa a não ser definida como uma questão da política, mas de orçamento econômico entre o “possível” e o “necessário” reduzindo-se assim a esfera pública, com isso os interesses sociais vão progressivamente sendo expulsos da esfera política. Passa a imperar o raciocínio do custo/efetividade nos setores públicos estatais, como se eles fossem idênticos ao mercado (COHN, 2000). Exemplificando o que a autora afirma, no discurso de Fernando Henrique Cardoso, na audiência da comissão do

movimento dos sem-terra, entre frases como “é possível fazer” ou “propondo uma coisa realizável” ele justifica a falta de assentamentos e a meta do governo pelo limite orçamentário:

Não se iludam com o orçamento. É uma grande ilusão do Brasil a verba orçamentária, que não é usada depois porque não tem dinheiro. Não adianta. Precisa ter dinheiro. Qual é o objetivo? É esse? Tem que assentar 40 mil, tem que ter os recursos no Tesouro para assentar 40 mil. Porque ter o recurso escrito no papel do orçamento é só para bandeira de luta depois. "Olha, aqui está no orçamento, mas não vai ter o dinheiro." O Brasil se fez de ilusões orçamentárias. [...] O Tesouro é o povo. Quando eu digo "não", é porque não quero jogar fora o dinheiro do povo, ou porque não tenho o dinheiro. É muito fácil dar tudo, porque tudo é justo. Tudo o que vocês estão pedindo é justo, ou quase tudo. Agora, por que não se faz? Porque tem que priorizar e tem que ter recurso. Tendo recurso, se faz. Agora, você pode dizer: "Por que não põe recurso aqui em vez de pôr ali?". Aí, sim, é uma boa discussão. Porque se usa o dinheiro e o dinheiro é limitado. Esse dinheiro é todo de impostos; portanto, veio todo das empresas e do povo. E o Governo tem a obrigação de usar bem esse dinheiro. E tem que dividir entre as várias demandas existentes. A gente tem que entender, porque senão parece que é maldade do Presidente (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995: 175-177).

Para Maranhão (2009) esta fase se caracteriza pela “administração pública gerencial” por aplicar procedimentos gerenciais privados nas políticas públicas, justificada pela crença de que a crise econômica dos anos 1970 foi causada somente pela gestão do Estado e não pelo impacto das contradições do sistema capitalista. Assim, os modelos antes aplicados pelo Estado deveriam ser reformulados para se adaptarem às novas condições do capitalismo globalizado (MARANHÃO, 2009:38-42). Para reerguer as economias em crise (principalmente após a declaração de moratória da dívida externa Mexicana em 1982 seguida por um período de crise das dívidas latino americanas que duraria mais dez anos) o Banco Mundial e FMI impuseram algumas condições para a tomada dos empréstimos, como disciplina fiscal, contenção de gastos públicos (sobretudo sociais⁷), abertura comercial e não protecionismo, privatização e desregulamentação dos mercados. Foi por meio dessas reformas estruturais que se levaram os princípios do neoliberalismo para os países subdesenvolvidos. Mais ainda, para a adoção das medidas neoliberais foi necessário a adesão das elites nacionais ao conjunto de ideias, assim a sua inserção na economia mundial estava condicionada a mudanças na sociedade nacional, como comportamento, valores e costumes.

⁷ Além da “diminuição do Estado na área social por meio de corte de gastos, da transferência para o setor privado de atividades antes públicas, da focalização da atenção estatal aos mais necessitados e da abertura às organizações filantrópicas de setores pouco atraentes ao mercado também foram medidas afinadas com as formulações neoliberais”. (Maranhão, 2009: 19)

De acordo com Maranhão (2009) mesmo que a partir da década de 1980 a expansão de livre mercado tenha substituído a “doutrina de contenção”⁸ (MARANHÃO, 2009: 26-28), o Banco Mundial e FMI assumem uma posição de influência ao realizar empréstimos para a América do Sul. Robert S. McNamara, presidente do Banco Mundial entre 1968 e 1981, ao perceber o aumento de pressões sociais na América Latina começa a direcionar a agenda do Banco para “reconhecer reivindicações populares e controlá-las” em um período em que o capitalismo industrial e a hegemonia norte-americana estavam em crise, assim “conseguir na paz o que não pôde conquistar com a guerra”, referência à autocrítica de sua atuação na guerra do Vietnã enquanto Secretário de Defesa dos EUA. McNamara argumentou ainda que somente a força militar não garantiria a segurança dos EUA, mas sim o investimento na ajuda externa através do discurso de combate à pobreza. A partir dessa gestão, o Banco Mundial consolida sua orientação para os ‘problemas sociais internos’ dos países de Terceiro Mundo. A sua intenção era “aumentar a produtividade dos pobres por meio de investimentos em seu ‘capital humano’ – educação e saúde. A entrada na agenda do Banco dos aspectos sociais implicou a percepção de que o aumento da produtividade das economias estava, também, relacionado a investimentos em setores não produtivos.” (MARANHÃO, 2009: 35-36).

Com essa nova reconfiguração internacional aliada às reformas neoliberais, os Estados começam a incorporar em suas agendas políticas os temas referentes ao “*Soft Power*” ou “poder brando”. Gualdi (2005) explica o termo criado pelo cientista político Joseph Nye, que se refere a uma maneira de influenciar, convencer e persuadir outros países por meios indiretos e ideológicos, cooptando as pessoas e nações em vez de coagi-las. Os temas são relacionados com os direitos humanos, democracia, minorias, educação, cultura, mídia e migração. Com isso a importância de um país poderia ser medida mais pela sua projeção econômica, cultural e científica do que pela sua supremacia militar, uma vez que esta se tornou politicamente difícil de administrar, dispendiosa e desastrosa para opinião pública. A nova riqueza estaria na capacidade intelectual, em promover o saber, a pesquisa e a habilidade de inovar (GUERALDI, 2005).

⁸ Na década de 1960 “a atuação das organizações multilaterais [...] altera seu foco geográfico para os países da periferia capitalista [...] local em que o acirramento da guerra fria se fazia visível, e é nesse contexto que a expansão do comunismo tornava-se uma ameaça concreta para os EUA” uma vez que “os comunistas veem nas áreas subdesenvolvidas uma arena de oportunidades”.

Dentro do conceito de poder brando criado pelo sociólogo, a mídia tem um papel importante pela sua capacidade de influenciar a opinião pública e disseminar ideologias. Milton Santos (2007) ao tratar a globalização como uma “fábrica de perversidades”, em seu livro o autor diz que os dois pilares da produção do capitalismo globalizado são a tirania do dinheiro e a tirania da informação (SANTOS, 2007).

Assim

Sem o controle dos espíritos seria impossível a regulação pelas finanças. Daí o papel avassalador do sistema financeiro e a permissividade do comportamento dos atores hegemônicos, que agem sem contrapartida, levando ao aprofundamento da crise. A associação entre a tirania do dinheiro e tirania da informação conduz, desse modo, à aceleração dos processos hegemônicos, legitimados pelo pensamento único, enquanto os demais processos acabam por ser deglutidos ou se adaptam passiva ou ativamente, tornando-se hegemonzados (SANTOS, 2007: 35).

O autor diz que isso é possível uma vez que as técnicas da informação são utilizadas por um pequeno grupo de atores para seus objetivos particulares, e ainda apropriadas por alguns Estados e empresas. O que chegaria a população seria uma informação manipulada que “ao invés de esclarecer, confunde”. Ainda mais grave por a informação ser uma ferramenta imprescindível na situação econômica atual (SANTOS, 2007).

Assim

Quando essa comunicação se faz, na realidade, ela se dá com a intermediação de objetos. A informação sobre o que acontece não vem da interação entre as pessoas, mas do que é vinculado pela mídia, uma interpretação interessada, senão interesseira dos fatos [...] Na medida em que o que chega às pessoas, como também às empresas e instituições hegemonzadas, é, já, o resultado de uma manipulação, tal informação se apresenta como ideologia (SANTOS, 2007: 41)

Gueraldi (2005) cita quando o presidente americano George W. Bush conseguiu que a justiça da Califórnia proibisse o casamento entre homossexuais, em 2004, e que o congresso autorizasse o ataque militar ao Afeganistão e Iraque como exemplo dos mitos que podem ser criados em forma de ideologia. Assim o presidente obtém popularidade com a população e seus correligionários e pode usar a mídia para pressionar os demais poderes a adotar sua agenda. O autor usa também um exemplo no Brasil, quando Fernando Henrique Cardoso divulgou em campanha publicitária que as privatizações

tornariam o país mais moderno e justo e quem não votasse a favor das propostas estaria votando contra o Brasil (GUERALDI, 2005).

Para Souto Maior (2006) o período da década de 1990 foi marcado pela queda da União Soviética que mudou o modo como os países sul americanos se relacionavam com os Estados Unidos. Com o fim da Guerra Fria a aliança do bloco ocidental foi substituída pelo pensamento de Washington e sua “nova percepção do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico”. Assim o pensamento político e ideológico foi substituído por uma influência econômica e doutrinária, fazendo com que houvesse uma aproximação política e econômica com os Estados Unidos, deixando o papel diplomático internacional do Brasil indefinido.

A partir desse cenário, o governo de Fernando Henrique buscou um tipo de inserção internacional brasileira pautada em assuntos de cooperação e mediação de conflitos. Entre as ações podem-se destacar: a adesão conjunta de Argentina e Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), no contexto de um acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a mediação nos episódios das crises institucionais no Paraguai em 1996, 1999 e 2001 (atitude que em seguida levou à inserção da Cláusula Democrática no MERCOSUL); a contribuição para a solução do conflito fronteiriço entre Peru e Equador; e a defesa da democracia na Venezuela na crise de final de 2002 (GUERALDI, 2005).

Do mesmo modo sem tencionar conflitos, a postura de Fernando Henrique foi de não se opor aos países hegemônicos, uma vez que eles não perderiam o poder, mas sim de participar do processo de formulação dos regimes internacionais negociando sua dependência, e não como Estados igualmente soberanos e autônomos. Priorizou a autonomia econômica e a política pela integração, ou seja, aceitou a existência de grandes potências e os desníveis de poder existentes entre os Estados (GUERALDI, 2005).

Acompanhando esse momento de ascensão do neoliberalismo, nos primeiros anos da década de 1990 o MERCOSUL se orientava por uma concepção de integração regional econômico-comercial, e “minimizava, ou diretamente excluía de sua agenda as dimensões sociais, cultural, política, produtiva, ambiental e identitária no seu modelo de

integração”. O modelo que se aplicou pregava corte dos subsídios para as indústrias nacionais, a desregulamentação dos mercados de trabalho e privatizações. Tais políticas substituíram as anteriores coberturas sociais por ações compensatórias que resultaram em ações pouco efetivas para grande parte da população, tendo como resultado principal a precarização e instabilidade dos direitos trabalhistas (ISM, 2012: 26).

Pitanguy e Heringer (1999) ao fazerem o mesmo questionamento sobre a existência de uma agenda social no MERCOSUL identificam o item sete sobre “Diálogo Social” do Protocolo Social do Trabalho de 1997, que consta no Fórum Econômico e Social do MERCOSUL, em que “há marcos legais e institucionais para introduzir o debate acerca da construção de uma Agenda Social”, porém não de maneira clara e com aparatos presente institucionalmente, pois não especifica o que se concebe como diálogo social. Os debates sobre a introdução de políticas sociais no MERCOSUL ficou a cargo de espaços paralelos e “por iniciativa de entidades da sociedade civil, como a presente iniciativa da CEPIA/Fórum da Sociedade Civil, entidades, pouco ou nada representadas no Fórum Econômico e Social do MERCOSUL” (PITANGUY e HERINGER, 1999: 20).

Os resultados do impacto das novas medidas neoliberais nas políticas sociais brasileiras devem-se a preferência em equilibrar o sistema fiscal e financeiro acima de opções políticas que contribuíssem para diminuição da pobreza e exclusão social. Tais medidas ficam claras em estudo realizado pelo INESC- Instituto de Estudos Sócio-Econômicos no primeiro semestre de 1999 sobre o gasto social do governo brasileiro que indicou uma porcentagem de 7% de 12,8 bilhões aprovados no Orçamento da União gastos nesses setores, enquanto outras áreas tiveram aproveitamento de 20%. Sendo assim a área social sofreu cortes orçamentários para que conseguisse a redução do déficit fiscal (PITANGUY e HERINGER, 1999). Para Pitanguy e Heringer (1999) nem o período após o Plano Real de relativa estabilidade econômica conseguiu resultados duradouros, evidenciando que para se conseguir resultados relevantes tem de se combinar expansão econômica com “a adoção de estratégias bastante definidas, que traduzam a opção por resultados mais permanentes e não se limitem a ações emergenciais” (PITANGUY e HERINGER, 1999: 11).

Um dos programas criados no período foi o Comunidade Solidária em 1995, que funcionou com parceria entre governo, empresas e sociedade civil através de comissões

municipais que controlariam todas as iniciativas assistenciais com financiamento de agências internacionais e empresas privadas. O programa não teve abrangência nacional, concentrou-se somente em municípios com maior incidência de pobreza. Com essa “seleção territorial dos pobres” o programa não alcançou um número significativo da população excluída, principalmente as que se concentram em centros urbanos, além de poder criar grupos privilegiados separados dentro da mesma classe social (PITANGUY e HERINGER, 1999).

Milton Seligman, secretário-executivo do programa Comunidade Solidária em matéria da Folha de S. Paulo em 1999 ao afirmar que a política de FHC está “totalmente alinhada com as principais tendências do debate internacional sobre desenvolvimento social” reintera que a efetividade de programas sociais só será possível pelo intermédio do crescimento econômico, assim “crescimento econômico, estabilidade monetária, equilíbrio econômico e financeiro e disciplina fiscal são estratégias necessárias ao surgimento dos meios para apoiar o desenvolvimento social”. Nota-se novamente a condicionalidade dos investimentos sociais ao custo que estes teriam aos setores públicos: “Devem ser levados em conta custo e efetividade dos programas sociais; é preciso gastar melhor os recursos que a sociedade disponibiliza com sacrifícios” (SELIGMAN, 1999).

Para Pitanguy e Heringer (1999) apesar da ineficiência e fragmentação (especificadas segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do ‘público-alvo’) dos programas nos países do MERCOSUL, o resultado dos programas sociais de origem neoliberal

em cada um dos países tem efeitos bastante distintos, se tomamos como referência as metas de redução da pobreza e da desigualdade social. Portanto, políticas com desenhos semelhantes terminam por ter efeitos diferentes” (PITANGUY e HERINGER, 1999: 10).

Assim a integração restrita a acordos econômicos prejudica o desenvolvimento social e humano. O Chile, que foi o primeiro país a implementar as reformas neoliberais, conseguiu durante a década de 1990 reduzir a população na faixa de pobreza de 33% para 23%, através de diversos programas sociais como programas de transferência monetária⁹ e o Programa Nacional de Superação da Pobreza. Foram feitos investimentos nas áreas de infraestrutura social, moradia, educação e saúde com o

⁹ Programa de Apoio a Mulheres Chefes de Família com Recursos Escassos e PASIS.

objetivo de melhorar a redistribuição do gasto social, promover a integração de grupos vulneráveis, inserção no mercado de trabalho, criar programas de igualdade de gênero¹⁰, apoiar a microempresa e pequenos agricultores e assegurar a qualidade de vida às regiões mais pobres sem ter gastos sociais cortados da agenda pública. O Uruguai também alcançou avanço na distribuição de renda na década de 1990 após sua reforma da seguridade social quando 40% da população mais pobre aumentaram sua participação relativa. No mesmo período na Argentina através do SUSS (Sistema Único de Seguridade Social), auxílios assistenciais cobrem os desempregados, auxílio para famílias com crianças até 15 anos ou 21 anos (se estudante), auxílio famílias numerosas (mais de três filhos), auxílio escolar primário e auxílio pré-natal. Apesar de resultados diferentes, assim como no Brasil, os programas argentinos são focalizados e fragmentados e definem o grupo social em função do tipo de demanda.

Tendo em vista as diferentes estratégias de gestão governamental Maranhão (2009) descreve como a ideia de governabilidade variou entre os anos 1960 e 1990 entre “condições de exercício eficiente de poder” e como “boa maneira de gerir os recursos públicos”, em todos os casos as versões teóricas aparecem de maneira aberta e geral, como se fosse uma categoria estratégica político-econômica definida para cada momento histórico, assim

Nos anos 1980, prescreveu a redução do papel do estado e a desregulamentação dos mercados e, nos anos 1990, a elaboração de um programa de “homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador” (Fiori, 1995, pg.161). O que há em comum entre estas diferentes acepções da estratégia da governabilidade é a definição do que é governável porque dócil e obediente (MARANHÃO, 2009: 49).

Para o Banco Mundial os problemas de governabilidade explicitados na década de 1980 se deu pelo uso ineficiente dos recursos pelos governos dos países de terceiro mundo, assim a desaceleração da economia teria mostrado a ausência de um ambiente político saudável para investimentos, o que para o Banco não significava necessariamente um ambiente democrático.

De acordo com o Banco Mundial, a governança é formada por três aspectos: a forma do regime político; o processo por meio do qual a autoridade política

¹⁰ Programa de Igualdade de Oportunidades para a Mulher no Emprego (PIOME); serviços de orientação na busca de empregos (SOLAM), Mulher na Área Educativa (PRIOM), “Estado e Mulher” (visa eliminar práticas discriminatórias contra a promoção feminina no interior da administração pública) e “Programa de Fortalecimento Institucional da Área de Gênero nas Províncias”.

é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento; e a capacidade do governo planejar, formular e implementar políticas e delegar funções. O primeiro destes aspectos – a forma do regime político – é de atenção exclusiva de cada país, ou seja, aqui o Banco sustentava sua visão sobre a soberania nacional dos países: cabe a cada um deles decidir internamente sua forma política – democrática ou não; desde que não interfira no bom funcionamento da sua economia de mercado ou, nos termos do Banco, desde que nada atrapalhe a boa governança (MARANHÃO, 2009:65).

Para Maranhão (2009) essa visão se modifica na década de 1990, já que a governabilidade reduz a capacidade dos governos implementarem as reformas liberalizantes, sendo reservado ao Estado o papel de parceiro da iniciativa privada, respondendo ao seus interesses e a democracia, um dos pilares desse desenvolvimento. As políticas para as questões sociais começam a ser desenvolvidas no sentido de aliviar o impacto dos ajustes econômicos, existe o reconhecimento de que o crescimento econômico não é o suficiente para reduzir a desigualdade social. Mas ainda assim, para o Banco, as políticas sociais estão submetidas às políticas econômicas, e não há direcionamento para universalização dos direitos nem ao Estado de bem estar social, mas “mecanismos complementares do mercado” e focalização na parte da população que não está inserida no mercado (MARANHÃO, 2009:49-72).

O Estado começa a trabalhar com a gestão por resultados, faz parceria com as ‘comunidades’, promove a competição entre os prestadores de serviços públicos e focalização nos resultados. O que passa a se conceber por desenvolvimento é a criação de um ambiente de oportunidades, para que o homem “desfrute dos benefícios da globalização mediante a expansão e o exercício de suas capacidades”, o foco é deslocado para os pobres e a “gestão dos níveis de pobreza”. A fim de deixar o sistema financeiro “blindado” a “estratégia de combate a pobreza é tornada autônoma em relação ao padrão de crescimento econômico e torna-se uma área de intervenção específica” (MARANHÃO, 2009:102-103).

Segundo Maranhão (2009) para as instituições financeiras a pobreza vira sinônimo de imprevisibilidade e de risco e para o aumento das condições de previsibilidade e enfrentamento das crises os países deveriam aumentar a capacidade de acumular bens. Os mecanismos criados para manter essa segurança servem de “manejo de riscos: seguro-saúde, assistência à velhice e pensões, seguro desemprego e assistência ao desemprego, programas de frente de trabalho, fundos sociais, programas de micro crédito e transferência de dinheiro” (MARANHÃO, 2009: 122-124). Para a

autora, esse manejo de risco da pobreza alcançando sua projeção nas metas da Declaração do Milênio da ONU de 2000, busca estabelecer níveis aceitáveis de pobreza e o controle de possíveis levantes sociais, enquanto a esfera econômica funciona independente e a gestão da pobreza estabiliza conflitos sociais criados pelas políticas de liberalização econômica (MARANHÃO, 2009: 135).

No final dos anos 1990 e começo do século XXI o neoliberalismo Sul Americano mostra sinais de esgotamento tanto no plano econômico como com a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural, sendo a crise Argentina de 2001 a representação das capacidades limitantes do modelo. Novos movimentos políticos tomam lugar dos antigos governantes neoliberais com amplo apoio popular e a promessa de um governo mais progressista (CASTELO BRANCO, 2009).

CAPÍTULO III: Governo Lula: integração regional e prioridades sociais.

O documento oficial do MERCOSUL (ISM, 2012) sobre políticas sociais do bloco aponta que no início do século XXI houve transformações políticas e econômicas na América do Sul quando as eleições da Venezuela (1999), depois na Argentina e no Brasil (2003), Bolívia e Uruguai (2005) e mais tarde no Equador (2007), Paraguai (2008) e Peru (2011) colocaram em ascensão governos progressistas de esquerda¹¹. Desde então, para aprofundar os processos de integração regional, o bloco tem se empenhado em dar enfoque para a elaboração de políticas sociais a partir de “novas orientações políticas, econômicas, sociais e culturais” (ISM, 2012:10). Para Vandell, Lamas e Ribeiro (2009: 39-41) os novos governos têm duas características em comum: “o questionamento das políticas e reformas pró-mercado ocorridas na década anterior e a volta do Estado como ator central da vida econômica” retomando algumas responsabilidades que lhe haviam sido minimizadas, assim como a incorporação de temas como política industrial, nacionalização de indústrias e de recursos estratégicos e protecionismo. Para Stokes (2009) os governos atuais da esquerda latino americana integrados na globalização tentam equilibrar “a exposição aos mercados globais com um papel mais ativo dos Estados, e essa característica que une a todos” (SILVA, 2010: 126). Para Almeida (2011) também são caracterizados, ao menos no âmbito do MERCOSUL, por uma união sul americana contra a “dominação imperialista” exemplificado pelo caso da ALCA, que teve suas negociações cortadas na Cúpula das Américas de 2005.

Diante das mudanças que ocorreram na virada do século o texto do ISM divide a história do bloco e as concepções teóricas em duas partes: o começo do bloco nos anos 1990 mais comercial e com ideais neoliberais e a mudança a partir dos anos 2000 com influência dos governos de esquerda progressistas. Assim, marca as principais mudanças nas características das políticas de proteção social como o retorno da presença do Estado, a integralidade do enfoque social direcionado à universalidade das prestações de serviço, a transferência de renda condicionada, as reformas sociais e a descentralização das políticas sociais. Depois da mudança de orientação, o bloco

¹¹ Juntam-se a lista os governos da América Central de Daniel Ortega na Nicarágua em 2007 e Mauricio Funes em El Salvador em 2009.

começa a pensar o Estado a partir de sua capacidade e função política que antes era minimizada, agora forja “o consenso ou pactos/acordos sociais necessários para coordenar ações, o que do contrário terminaria em iniciativas segmentadas ou divergentes”, e assim “considerá-lo como âmbito público que através de suas políticas governamentais converge os interesses coletivos” (ISM, 2012: 61). O intuito seria criar dentro de um modelo de desenvolvimento uma política social que não está submetida à política econômica, com foco no bem estar da população e aumento da qualidade de vida. Assim

Cabe consignar que no campo das políticas sociais as decisões sempre afetam o padrão redistributivo e, portanto, obrigam os governantes e os decisores a selecionar diferentes alternativas que são de natureza política por excelência e não atendê-las como meras questões administrativas ou de caráter tecnocrático. Os efeitos destas decisões (políticas regressivas ou progressistas) comprometem, portanto, uma postura política (ISM, 2012: 40-41).

Uma vez que a integração do bloco ocorria por meio de relações mercantilistas, a crise econômica e social que atingiu a região entre 1998 e 2002 evidenciou a incapacidade do processo de integração regional se basear somente naquele modelo de desenvolvimento neoliberal. Assim, para Alicia Kirchner, levando em consideração o histórico comum dos Estados partes de exclusão e pobreza, a dimensão social do MERCOSUL tem de ocupar um lugar central ao articular as políticas públicas. A projeção do Bloco para o resto do continente para além de uma integração econômica e comercial a dimensão social facilitaria a conjunção dos problemas e interesses em comum das sociedades do cone sul (ISM, 2012).

Para Almeida (2011) o MERCOSUL se afastou de interesses comerciais e econômicos – optando pela liberalização comercial parcial - para privilegiar uma integração através da cooperação política e social com interesses diversificados. Para o autor, os principais contribuintes responsáveis pela nova orientação política do MERCOSUL seriam o presidente argentino Nestor Kirchner (2003-2008) e o presidente brasileiro Lula (2003-2010). Ambos acreditaram que a extensão e integração do espaço regional se daria por decisões políticas e não tanto por comprometimentos com metas econômicas. Associa ainda a fragilidade do MERCOSUL à postura tolerante brasileira com a Argentina, uma vez que o Brasil fez diversas concessões econômicas para a sua reindustrialização em nome de preservar um espaço de liberdade para os Estados, sendo o Brasil o provedor de recursos para tais projetos de redução de assimetrias,

principalmente através do FOCEM (Fundo para a Convergência estrutural do MERCOSUL).

Sonia Draibe (2007) afirma que o MERCOSUL não foi completamente isento de políticas sociais desde a sua formação, apesar de se encontrarem em estágio embrionário até o começo do século XXI. A autora diz que certas dimensões sociais da integração estavam presentes em suas preocupações originais e desde a metade da década de 1990 foram criadas e fortalecidas políticas de educação e saúde relacionadas a circulação de mão de obra e produtos¹². Porém confirma que o MERCOSUL não nasceu com uma agenda social autônoma e “os temas sociais praticamente estiveram reduzidos, até há poucos anos, aos direitos laborais e, mais recentemente ainda, a alguns aspectos previdenciários e de saúde, debatidos e entendidos quase sempre, entretanto, enquanto componentes da agenda multilateral de comércio” (DRAIBE, 2007: 177), portanto submetidos às decisões econômicas e sem estrutura institucional própria¹³. Desse modo, apesar de considerar que algumas políticas sociais já existiam na década de 1990 a orientação desse trabalho é demonstrar a evidente expansão institucional voltada para políticas sociais que se desenvolve dentro do MERCOSUL nos primeiros anos do século XXI.

A valorização da região sul americana e sua integração são guiadas a partir desse momento para aumentar as possibilidades econômicas regionais e seu poder representativo nas instituições internacionais. Os autores passam a reconhecer a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento nos países sul americanos que ao mesmo tempo que contém elementos do desenvolvimentismo das décadas de 1950 e 1960 (herdados da CEPAL) também mantém preocupações com disciplina fiscal e a importância da iniciativa privada (Vandell; Lamas; Ribeiro, 2009). Lauro Mattei (2013) identificou três grupos que estudam o novo desenvolvimentismo no Brasil, são eles a Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, sob a orientação do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, o grupo de pesquisa sobre Moeda e Sistemas Financeiros, do Instituto de Economia da UFRJ e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sob orientação do professor Marcio Pochmann que produz textos e

¹² Exemplos como Declaração Sociolaboral do MERCOSUL aprovada em dezembro de 1998 e a Carta de Buenos Aires Sobre Compromisso Social no MERCOSUL, Bolívia e Chile em 2000.

¹³ Em 1991, no Tratado de Assunção trechos como “desenvolvimento econômico com justiça social” e “melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região” (RMADS: 46, 2006).

estudos sobre problemas envolvendo a temática do desenvolvimento. As ideias que assemelham os três grupos partem do princípio de que houve um fracasso das reformas políticas e econômicas nas últimas duas décadas do século XX, principalmente com a adoção acrítica pelo Governo FHC (1995-2002) das propostas das agências internacionais (FMI e Banco Mundial) deixando a economia brasileira em situação de vulnerabilidade e com graves problemas sociais como “exclusão de milhões de pessoas do acesso aos mercados (trabalho, de bens etc.) e aos serviços básicos, como saúde, educação, habitação e saneamento” (MATTEI, 2013: 50-51). Com isso os grupos elaboraram novas estratégias de desenvolvimento para o país, a partir de uma concepção Keynesiana e estruturalista que visa à implementação de políticas macroeconômicas que fortaleçam o Estado e o mercado.

As características que reúnem o novo Estado desenvolvimentista para Bresser-Pereira e Theuer (2012) são: um componente antiimperialista uma vez que os Estados em desenvolvimento pressupõem a existência de uma dependência econômica em relação aos países hegemônicos, subordinação essa que entendem ser um obstáculo ao crescimento econômico, pois os leva a aceitar políticas e reformas que não atendem aos seus interesses; posicionamentos favoráveis a esquerda reformista com o objetivo de fomentar um Estado de bem-estar social, reconhecendo seu papel estratégico e o aumento dos gastos sociais nas áreas de educação, saúde, assistência social e seguridade social; a prioridade dada ao desenvolvimento econômico; uma taxa de câmbio competitiva; a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais; supõe a formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora.

Sampaio Jr. (2012) define o neodesenvolvimentismo como uma versão “ultra light” do neoliberalismo, um fenômeno localizado e restrito a alguns círculos acadêmicos¹⁴. Conciliando seus aspectos positivos como compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional com os

¹⁴ Ao dizer que o neodesenvolvimento se restringe a alguns círculos acadêmicos brasileiros, o autor diz que a teoria não só não ultrapassa as fronteiras regionais (nas palavras do autor as “fronteiras da província”) como no seu interior é relacionada a disputas de poder econômico entre monetaristas (representantes do neoliberalismo) e a “autoproclamada” desenvolvimentista (situação). Pode-se fazer uma comparação nesse momento com Mattei (2013) que ao citar os estudiosos brasileiros não menciona uma difusão, mas três lugares: FGV, UFRJ e IPEA.

aspectos positivos do desenvolvimentismo Cepalino como o comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social.

Assim,

O diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social. Não se questiona a possibilidade de a igualdade social e a soberania nacional serem simplesmente antagônicas com a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional, a liberalização da economia. Procura-se o segredo da quadratura do círculo que permita conciliar crescimento e equidade. (SAMPAIO, 2012: 680)

Ridenti (2009) afirma que o novo desenvolvimentismo é uma estratégia político econômica da esquerda latino americana que alcançou o poder no começo do século XXI, resultado de uma crise do neoliberalismo e uma crise das esquerdas após o final da Guerra Fria. Porém, para o autor, antes de retomar e reformular o conceito de um novo desenvolvimentismo seria preciso analisar os resultados do desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 quando a mesma esquerda era crítica a ele. A partir do final dos anos 1960 criticavam o modelo desenvolvimentista por ignorar a formação histórica da periferia capitalista, e acreditar que o desenvolvimento viria através do financiamento e planejamento do Estado e sua consequente superação do subdesenvolvimentismo, “com isso silenciando a luta de classes e colocando o Estado acima delas”.

Assim,

O fim do chamado socialismo real no leste europeu, a reestruturação produtiva, a mudança na organização do trabalho, os altos níveis de desemprego, certa reconstituição e reinvenção das formas de submissão do trabalho ao capital, que alguns chamariam de crise da sociedade do trabalho, acompanhada da consolidação institucional da democracia e da crescente dificuldade de organização das classes trabalhadoras, tudo isso tende a deixar em segundo plano a questão da emancipação do proletariado e da possibilidade de socialismo, pelo menos de imediato. Assim, em sintonia também com os impasses em que o neoliberalismo colocou a economia mundial, é compreensível que o pensamento e a ação política de esquerda retomem o tema do desenvolvimento, fortemente vinculado ao planejamento e à iniciativa econômica estatal. (Ridenti, 2009, 7)

Reinaldo Gonçalves (2012) diz que apesar de alguns autores como Mercadante (2006) tentarem associar a economia brasileira ao novo desenvolvimentismo, ou ainda identificar traços (SADER e GARCIA, 2010) ou a predominância do modelo econômico (BARBOSA e DIAS, 2010), o autor o aproxima a uma versão do liberalismo

enraizado¹⁵ uma vez que no governo Lula as características do projeto desenvolvimentista estão ausentes. O mesmo governo seria orientado pela desindustrialização, reprimarização das exportações, desnacionalização e dominação financeira sobre a esfera produtiva e teria como consequências a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação (CUNHA, FONSECA e BICHARA: 2013).

Mendes (2011) compara o desenvolvimentismo das décadas de 1930-64 com o que seria o seu retorno a partir de 2002 com os dois Governos de Lula que teriam inspirado o retorno “do populismo e do desenvolvimentismo ao vocabulário do pensamento social e econômico brasileiro” e derivado de uma crise de hegemonia das classes dominantes. A associação entre populismo e desenvolvimentismo é dada pela opção de interpretação histórico-cultural do autor na qual buscou vincular as realidades política e econômica dos países latinos, assim o populismo seria parte do estágio do desenvolvimento do capitalismo na América Latina dentro de um período de transição dessas nações para a era da industrialização. Assim o autor define o populismo como sendo

um fenômeno típico das sociedades de massas, caracterizado pela exaltação do poder público e pela posição que o Estado assume, através da figura do líder, em contato direto com o povo. [...] O termo serve para descrever uma parcela do conjunto dos novos trabalhadores urbanos e rurais cuja ação política é considerada ainda inexperiente, carente de tradição, mas capaz de exercer pressão, ainda que de forma desorganizada, sobre as decisões das lideranças populistas. Ianni acreditava que no período de industrialização do Brasil a atividade política desse novo proletariado – seja ele urbano ou rural – estava organizada em termos de “consciência de massa” e não como “consciência de classe” (MENDES, 2011: 5-6).

A partir de 2002 Mendes (2011) identifica por meio dos textos de André Singer a base de apoio de Lula à categoria da classe trabalhadora do subproletariado¹⁶, mas

¹⁵ Para Reinaldo Gonçalves o termo “expressa o compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo e a intervenção estatal orientada para a estabilização macroeconômica. Os países desenvolvidos, sob a hegemonia dos Estados Unidos, geram o “liberalismo enraizado” que expressa o compromisso entre, de um lado, o livre comércio de produtos, a livre circulação de capitais no sistema econômico internacional e a promoção de uma ordem internacional assentada no multilateralismo; e, de outro, a intervenção do Estado nas suas funções alocativa, distributiva, reguladora e, principalmente, estabilizadora.”. (2012:639)

¹⁶ Subproletariados para Singer são “aqueles que ‘oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais’. Estão nessa categoria ‘empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes’” (SINGER, 2012: 77). E ainda a representação em Lula seria resultado de uma combinação de elementos: “a expectativa de um

associa a sua vitória a dois fatores: crise econômica e elevação do desemprego às vésperas das eleições e um mal estar em relação ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. A agenda do programa de Lula é comparada com o *New Deal* de Franklin Roosevelt, que ampliou a renda dos norte-americanos e reaqueceu a economia nacional e se tornou parâmetro para outros presidentes, além de transformar a sociedade dos Estados Unidos “numa sociedade de classe média” e “voltada para o avanço do processo de desenvolvimento nacional baseado na distribuição de renda, no crédito e no investimento estatal, sem dar espaço aos conflitos de classe” (MENDES, 2011: 12).

A política externa no governo Lula chamada de “ativa e ativa” foi considerada engajada e caracterizada por buscar uma maior inserção internacional do Brasil, defender o multilateralismo, uma aproximação com os países do hemisfério Sul, pretender mudanças no Conselho de Segurança da ONU e por vezes assumiu uma postura de confronto às políticas Norte Americanas. Para Gualdi (2005) uma das características de exercer o poder brando é a formação dessa agenda internacional, o país deve ter controle sobre seus recursos e definir objetivos a serem alcançados no âmbito internacional assim como o seu acesso a fóruns decisórios.

O governo Lula assimilou esses requisitos ao ser protagonistas de momentos e conflitos internacionais como: a ideia de criar uma taxa sobre o comércio de armas para destinar a um fundo mundial de combate à pobreza; a participação do presidente do Superior Tribunal Eleitoral, indicando Sepúlveda Pertence, como observador internacional das eleições para a Autoridade Nacional Palestina; a criação do grupo “Amigos da Venezuela” e o envio de funcionários da Petrobrás para ajudar na atividade petrolífera do país durante a greve geral; a intermediação para solucionar a tensão diplomática entre Colômbia e Venezuela desencadeada pela prisão de um líder, em janeiro de 2005, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em Caracas; a doação de bilhões de dólares para ajudar a Bolívia depois das manifestações que culminaram na queda do presidente Sanchez de Losada (em outubro de 2003) e a liderança das tropas de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti. Em uma entrevista realizada pela Globonews Celso Amorim, ministro das relações exteriores de Lula afirmou que a inserção internacional do Brasil se aprofundaria não

Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaça à ordem estabelecida” (SINGER, 2012: 52).

somente pela economia, mas também por uma “força ética e moral”. Tal força seria representada pela ajuda humanitária e mediações políticas feitas pelo presidente Lula, demonstrando que o governo tem “condições de assumir novas e maiores responsabilidades em termos de segurança [...] e de cooperação e desenvolvimento com países mais pobres, correspondendo a maiores encargos financeiros e humanos, nos planos bilateral, regional e no âmbito da ONU” (GUERALDI, 2005: 6-7).

Em seu mandato além de defender o multilateralismo com ênfase em encontros internacionais e ter uma postura crítica à globalização e a abertura comercial, Lula procurou novas parcerias comerciais com outros países emergentes como Índia, China e África do Sul. Isso fez com que ele fosse reconhecido como uma liderança regional e por uma política de solidariedade, como a ajuda humanitária enviada à Ásia após desastre natural em 2004 e o apoio ao programa de inclusão digital em países da África (GUERALDI, 2005).

O MERCOSUL na política externa de Lula teve importância estratégica no sentido de representar a união política da América do Sul, ainda que sua postura não tenha sido explicitamente antiamericana, o bloco seria uma defesa contra a influência hegemônica norte americana, representada principalmente através da ALCA. As relações com aquele país não eram vistas como essenciais para atingir seus objetivos diplomáticos (GUERALDI, 2005). Esse conflito pode ser identificado em discurso na Reunião de Cúpula do MERCOSUL em 2005

Mais do que nunca, estou convencido de que não há saída individual para nossos países. Quanto mais forte estiver o Uruguai, quanto mais forte estiver a Argentina, o Paraguai, a Venezuela, mais forte estará o Brasil e vice versa. [...] O Mercosul era divulgado pela imprensa dos nossos países como uma coisa falida, como uma coisa que não tinha dado certo. E, em poucos anos, com muita vontade política [...] hoje, não apenas consolidamos o Mercosul como melhoramos substancialmente a relação entre os nossos povos. E muito mais importante, a integração de outros países é uma coisa extremamente importante, com a consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações que, certamente, vai passar por todos os países da América Latina num curtíssimo espaço de tempo. E uma coisa inacreditável, até pouco tempo atrás, o maior parceiro comercial do Brasil eram os Estados Unidos, quem sabe de todos os países aqui, individualmente, depois a União Europeia. E nesse pouco tempo em que nós começamos a acreditar em nós mesmos, o maior parceiro comercial do Brasil é a América Latina, já superando os Estados Unidos e a União Europeia (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005: 6-9).

E ainda em discurso na Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul em 2006

O que eram as relações políticas na América do Sul dez anos atrás? Dez anos atrás, na América do Sul, a coisa mais importante era saber quem era mais amigo do presidente dos Estados Unidos. Era saber se era Menem ou se era Fernando Henrique Cardoso que ia ser convidado, para ir para onde mesmo? Para Camp David. Era saber quem recebia mais título Doutor Honoris Causa. Não tinha grandes divergências. [...] Eu quero dizer para vocês que eu continuo acreditando que nós não temos saída se não fizermos a integração política, física, cultural, educacional, de saúde da América do Sul. Não tenho nenhuma dúvida disso. Nós vivemos o século passado inteiro dependendo da compra que os Estados Unidos faziam ou da União Europeia. O século inteiro, não foi um dia, foram 100 anos (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006: 3-5).

Considerando a mudança do MERCOSUL no começo do século XXI que objetivou a recuperação dos direitos sociais nos seus países membros, sua reorganização se deu em torno do desenvolvimento social levando em conta a reparação das desigualdades e promoção da cidadania. Em documento oficial do MERCOSUL de 2006 diversos autores acordam que, para isso, as políticas sociais deveriam se associar a promoção de direitos, e assim as políticas de inclusão seriam necessárias para ações que reparem a carência de oportunidades e desigualdades. Segundo o autor Juan Nadalich as políticas sociais promovem um processo de descentralização e ampliam os canais de participação da sociedade civil, colocando como centro e atores principais a família, o indivíduo e seu contexto social. Com isso para conseguir a equidade regional e ao mesmo tempo evitando depender de políticas assistencialistas, o bloco conta com a criação de empregos como aspiração fundamental para recuperação dos níveis de inclusão social (RMADS, 2006).

Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome o fato de existirem políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis não faz com que se excluam as políticas sociais ligadas aos direitos universais. Ainda que em regiões que possuem níveis de desigualdade como os da América do Sul¹⁷ programas e políticas de focalização nos mais pobres seriam imprescindíveis por apresentarem um caráter

¹⁷ Segundo dados da ONU-HABITAT apesar de indicar avanços na região (principalmente associados a programas de transferência monetária e criação de empregos) o Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina e mais de 50% da população do Paraguai e Bolívia são pobres. A região foi considerada a mais desigual do mundo (CARTA CAPITAL, 2015).

emergencial, porém sua implementação deveria ocorrer ao mesmo tempo da extensão e implementação das políticas universalistas.

Assim

Estratégias multidimensionais de promoção do desenvolvimento social requerem, por um lado, a articulação das políticas de assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, agricultura familiar e combate às desigualdades de gênero e raça como forma de se reduzir a pobreza intergeracional e, por outro, a integração e articulação de políticas/ações de diferentes naturezas: assistenciais, emergenciais, com outras de cunho estruturante, que permitam a criação de “portas de saída” dos programas sociais de caráter assistencial ou emergencial, ensejando a criação de ativos que possibilitem a redução das vulnerabilidades. (RMADS, 2006: 71)

No mesmo documento de 2006 o conceito de desenvolvimento social é definido como o processo “que conduz à garantia dos direitos de cidadania, a saber: os direitos civis, políticos e sociais. Trata-se dos direitos que dizem respeito às liberdades civis e políticas e ao bem-estar social, ou seja, à concepção social dos requisitos indispensáveis a uma vida digna” (RMADS, 2006: 63). Esse conceito tem inspiração no autor indiano Amartya Sen (2000) que elaborou a noção de “desenvolvimento como liberdade” na qual a concepção de desenvolvimento não deve se restringir ao crescimento econômico, sendo a “ampliação das liberdades necessárias para que os indivíduos possam fazer escolhas a respeito de suas vidas e, portanto, requer o incremento das capacidades individuais” (RMADS, 2006: 64).

Assim para alcançar o desenvolvimento seria preciso eliminar as origens da falta de liberdade como pobreza, falta de oportunidades econômicas e serviços públicos e intolerância, cabendo ao Estado ser o fornecedor e interventor para criar as condições de

(i) a geração de oportunidades econômicas, articulando políticas de proteção social e promoção social a políticas de geração de emprego e renda; (ii) a redução da vulnerabilidade à pobreza, fortalecendo as redes de segurança social; e (iii) a promoção do empoderamento, por meio do fortalecimento institucional, da ampliação dos canais de participação nos processos decisórios e da inserção do combate às desigualdades de gênero, raça e etnia na agenda das políticas públicas, entre outros meios (RMADS, 2006: 64).

O Estado teria ainda que adotar uma estratégia na qual os resultados do crescimento econômico seriam direcionados ao beneficiamento dos mais pobres, uma vez que o crescimento que resulta do mercado tende a favorecer os mais ricos, tendo estes “vantagens inerentes” como capital humano e material (RMADS, 2006).

O capital humano é uma expressão que frequentemente aparece nos documentos do MERCOSUL como referência de pensamento, para explica-lo o autor Eduardo Januário (2013) define a teoria como sendo

o estoque de habilidades e conhecimentos, adquiridos por uma pessoa, por meio da educação e da experiência. Como parte dessas habilidades, está o desempenho para o trabalho. Isto, para a visão econômica, representa valor agregado para os componentes de produção. Ao aproveitar o potencial dessa produção, um país pode obter em sua economia crescimento adicional da renda, maior competitividade e desenvolvimento. Segundo essa teoria, o investimento em seres humanos se constitui um capital de longo prazo. Tal recurso se faz por meio do investimento em educação formal e treinamento. (JANUÁRIO, 2013: 33)

Segundo o autor o investimento em habilidades¹⁸ e educação se constituem como sendo um componente econômico, quando as habilidades são adquiridas por meio de um custo ou despesa e “tendem a aumentar a produtividade dos trabalhadores” podem ser consideradas como um capital. Esse investimento no indivíduo além de favorecer uma sociedade desenvolvida traria um ganho pessoal e de uso social (JANUÁRIO, 2013: 34).

A teoria do capital humano foi sistematizada a partir da Escola de Chicago após 1950, sendo um dos seus principais autores o norte americano Theodore William Schultz. Segundo a teoria, o capital humano é importante na função de produção uma vez que a mão de obra do trabalhador é composta por capacidades físicas e educação formal, possuir tais habilidades permitiriam ao indivíduo uma mobilidade social. Assim os autores concluem que pode haver um aumento dos ganhos segundo a classificação escolar, caracterizando a instrução como investimento. Considerando ainda as habilidades humanas como capital é possível determinar os efeitos econômicos da educação e os possíveis valores investidos (JANUÁRIO, 2013).

Entre as décadas de 1950 a 1970, período de prosperidade capitalista mundial, foi exigido do trabalhador um tipo de capacitação mais habilitada e ágil que antes era direcionada para atividades do modelo fordista, tais habilidades passaram a ser requeridas por meio da educação formal¹⁹. Com a elevação dessas capacidades e do

¹⁸ Habilidades aqui pode ser considerado como um estoque de conhecimento, atitude, valores e níveis de saúde.

¹⁹ No caso brasileiro esse momento só se concretiza com a Lei 5692/71 que definiu a obrigatoriedade do primeiro grau, com oito anos de duração, a criação do segundo grau voltado à qualificação profissional e ensino supletivo para jovens e adultos que não frequentaram a escola na idade correta. Battistus e

desempenho no trabalho o gasto com educação passou a ser considerado como um custo, as pessoas passaram a investir em si mesmas, e tal investimento teve importante influência no crescimento econômico. Como observa Gary S. Becker, que associa o crescimento e desenvolvimento sustentável de países europeus à produção tecnológica e investimento em pesquisa científica (JANUÁRIO, 2013).

Segundo Januário (2013) Becker diferente de Schultz considera que o capital humano é composto por dois elementos: a instrução (escolar) e o ensino (familiar). O componente familiar é considerado o mais importante na composição do capital humano, pois características como o nível de educação dos pais e a renda familiar influenciam os ganhos futuros dos filhos. Assim, pais mais educados têm melhores condições de ajudar no desenvolvimento e capacidades dos filhos, além de considerar outros fatores como contato com cultura formal, diversidade cultural, espaço de lazer e o local de moradia. Para o autor, o Estado teria a função de financiar e subsidiar a educação das famílias em situação vulnerável, sendo uma das possibilidades a criação de um programa de empréstimo pessoal a taxas acessíveis e financiados pelo sistema público em conjunto com o sistema de educação, quando as famílias são incapacitadas de investir no ensino superior dos seus filhos. Januário (2013) lembra que o financiamento público do ensino superior proposto por Becker é uma solução imediatista, para este a solução educacional, no sentido de romper um ciclo de pobreza, seria o investimento público no setor privado e não para a construção de novas escolas públicas, uma vez que aperfeiçoar o sistema educacional requer uma estratégia de crescimento a longo prazo²⁰.

Um acordo internacional que também foi determinante para a elaboração das políticas sociais na América do Sul foi a Declaração do Milênio das Nações Unidas

Limberger (2006) afirmam que a Reforma do Ensino Primário e Médio em 1971, período militar no Brasil, não contou com a participação civil e enfatizou a profissionalização visando aumentar e preparar a força de trabalho para o novo empresariado do país que demandavam um novo perfil de trabalhador para o mercado econômico. A ideia seria que ao sair do 2º grau o jovem teria condições de arrumar um emprego razoável, acreditando que os problemas sociais seriam resolvidos por meio da educação e assim teriam “igualdade de oportunidades”. Segundo as autoras a lei abreviou a escolarização dos mais pobres “empurrando-os mais cedo para o mercado de trabalho, apesar do gigantismo do exército industrial de reserva do país” e que assim “a contribuição da escola para o mercado de trabalho se realiza na medida em que forma indivíduos eficientes” (BATTISTUS e LIMBERGER, 2006: 230).

elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no ano 2000. Nela dirigentes mundiais de 189 países se comprometeram, entre outros princípios e baseada nas reuniões regionais e o Fórum do Milênio, a acabar com a extrema pobreza e fornecer educação a todos até o ano de 2015. A partir dessa Declaração foram derivados os Objetivos do Milênio (ODM) que são: redução da pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2000).

Segundo o 5º Relatório de Acompanhamento dos ODM de 2014 o Brasil alcançou integralmente três dos oito ODM e apresentou melhoras em diversas áreas. O país reduziu em 2012 a pobreza extrema a menos de um sétimo do nível de 1990 (de 25, 5% para 3,5%) e atingiu a meta internacional de redução da fome através de programas como Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos, Brasil Carinhoso e Programa Saúde na Escola. Em 2011 alcançou a meta de redução da mortalidade infantil que passou de 53,7 em 1990 para 17,7 óbitos por mil nascidos vivos. Em relação ao ODM 6 também em 2012 alcançou a universalização do tratamento contra AIDS/HIV disponível e gratuito na sistema único de saúde e diminuiu a incidência parasitária de malária e tuberculose.

No objetivo de atingir a universalização da educação básica, o Brasil aumentou o acesso à educação obrigatória, atualmente o ensino fundamental conta com nove anos de duração, aumentou a quantidade de crianças que estão no ensino fundamental na série e idades certas e a percentagem de jovens de 15 a 24 com pelo menos seis anos de estudo passou de 59,9% em 1990 para 84% em 2012 (PNUD, 2014). Para Vivian Alt (2015) os Objetivos do Milênio contribuíram para o aumento das matrículas de alunos nas escolas, mas não incentivaram a melhora na qualidade do ensino, ainda que países como o Brasil tenham investido muito em educação na última década. A autora associa isso a dois fatores: primeiro pelos Objetivos serem elaborados por indivíduos de países desenvolvidos, ONU e Banco Mundial que não possuíam conhecimento real dos países em desenvolvimento cuja pesquisa se priorizou um conhecimento técnico em detrimento ao conhecimento local. O documento não especifica que as crianças precisam aprender na escola, nem se atentou ao fato de que problemas estruturais da

rede pública poderiam prejudicar a promoção de um ensino de qualidade ao novo fluxo de alunos. O segundo fator se deve ao beneficiamento econômico de implementar políticas de aumento de matrículas, que seriam mais fácil e baratas do que promover qualidade de ensino, além de produzir resultados positivos a curto prazo melhorando a imagem de governos internacionalmente.

Levando em conta os subsídios usados pelo MERCOSUL para delinear seu planejamento institucional e suas decisões políticas, de que maneira esses elementos são transpostos para a prática das políticas sociais? Para isso ressalta-se que o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) foi uma criação institucional que concentrou as decisões de políticas sociais, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) foi o documento que elaborou as metas pretendidas para o bloco e o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi o financiador desses projetos.

A Dimensão Social do MERCOSUL começa a ganhar mais visibilidade a partir do ano 2000 quando são assinadas a Carta de Buenos Aires Sobre Compromisso Social do MERCOSUL, o Compromisso de Gramado e a criação da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS) com o intuito de criar medidas, orientar e coordenar políticas conjuntas de desenvolvimento social. O Instituto Social do MERCOSUL (ISM) foi criado apenas em 2007 e se caracteriza por ser um órgão regional técnico que realiza e difunde pesquisas no campo social para assessorar governos e auxiliar no processo de regionalização por meio de intercâmbio e difusão de políticas sociais para redução das assimetrias, assim como acompanhar a evolução e os impactos dessas mesmas políticas (PEAS, 2012).

O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL foi criado durante a Cúpula de Córdoba em 2006. Elaborado pela Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM) e com inspiração nos ODM da ONU, o documento foi aprovado em 2011 na Cúpula de Assunção e reúne 26 diretrizes em 10 eixos que irão servir nos próximos anos como um guia para priorizar a agenda social e a implementação de políticas sociais regionalmente (PEAS, 2012).

O FOCEM foi criado em 2005 com o objetivo de financiar projetos e programas que contribuíssem para a convergência estrutural do bloco, preferencialmente

destinando os investimentos a economias menores e lugares menos desenvolvidos. A contribuição ao fundo é proporcional ao tamanho da economia de cada país, o Brasil é o maior contribuinte com cerca de 70% dos recursos do fundo, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Já os maiores beneficiários são as economias menores, sendo o Paraguai destinatário de 48% dos recursos e o Uruguai com 32%²¹. Os projetos financiados pelo FOCEM abrangem os setores de habitação, transportes, incentivos à microempresa, biosseguranças, capacitação tecnológica e aspectos sanitários. Entre os projetos aprovados estão: Mercosul-Habitat, conta com a construção de casa populares e melhoria dos serviços básicos; Programa de Apoio Integral às Microempresas; Programa Mercosul Livre de Febre Aftosa; Economia Social de Fronteira; Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos; Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza; Construção e Melhoramento dos Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas; Aumento da Produtividade de Algodão e Milho Através de Práticas Conservacionistas de Produção.

Pensando no intercâmbio de políticas sociais entre os países do bloco foi elaborado o Sistema de Políticas Sociais e Indicadores Sociais, o SIMPIS, publicado pela primeira vez em 2014. O documento permite conhecer como “cada país concebe a política social e a oferta pública existente em bens e serviços sociais em cada Estado Parte” através de indicadores e os principais programas de cada país. O eixo comum entre a temática dos projetos são os destinados ao combate à pobreza extrema, a partir deste o documento destaca a “segurança alimentar, economia social e solidária, inclusão produtiva e transferência monetária” (SIMPIS, 2014: 13-14).

Os programas de transferência condicionada de renda existem em quatro países do bloco: no Brasil com a Bolsa Família, na Argentina com a Asignación Universal por Hijos para Protección Social (AUH), no Paraguai o Tekoporã e no Uruguai as Asignaciones Familiares. Todos os programas consistem na transferência mensal de dinheiro para famílias beneficiárias (que tenham crianças menores de 18 anos e/ou mulheres grávidas), sempre com a condição de participação dos dependentes no sistema

²¹ A partir de 2012 a Venezuela passou a contribuir para o FOCEM com US\$ 27 milhões, sendo que 11, 5 milhões deveriam financiar projetos venezuelanos e 15,5 disponibilizados aos outros Estados Partes.

educativo e de saúde. No caso brasileiro o programa pretende o alívio imediato da pobreza e a superação do ciclo de reprodução da pobreza nas famílias em situação vulnerável²², as condicionalidades exigidas não são vistas como uma punição, mas querem assegurar a ampliação do acesso aos serviços básicos pelas famílias. Os compromissos dessas famílias na área da educação consistem em: presença escolar de 85% para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e presença escolar de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos. Na área da saúde é exigido o acompanhamento em dia do caderno de vacinas de crianças menores de sete anos, e para mulheres grávidas de 14 a 44 anos a realização do pré-natal. Além do benefício monetário os participantes do programa Bolsa Família têm prioridade nos programas de alfabetização de jovens e adultos, o Brasil Alfabetizado e no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) (SIMPIS, 2014).

Nos primeiros anos dos programas de transferência de renda na América do Sul foram feitas previsões em que o benefício teria um efeito desmotivador para as famílias, que deixariam de procurar por emprego e também prejudicaria economias locais ou ainda que as pessoas estejam nessa situação por “falta de esforço”²³. Segundo o site do Governo Federal brasileiro de acordo com o censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) 75,4% dos beneficiários do Bolsa Família trabalham e “desde o lançamento do programa, em 2003, 1,7 milhão de brasileiros deixaram de receber o benefício por não precisar mais da ajuda do governo” (Portal Brasil, 2014). Para o Informe de Conjuntura Laboral na América Latina e Caribe da CEPAL de 2014 no caso argentino o programa Asignación Universal por Hijo não teve impacto significativo na participação de adultos no mercado de trabalho, taxa de ocupação ou horas trabalhadas, mas sim um efeito de redução da participação de crianças em atividades remuneradas e não remuneradas. Assim como o Bolsa Família, as pensões rurais no Brasil tiveram um efeito dinamizador na economia local pelo fato de aumentar o poder de compra de quem recebe as transferências monetárias, assim

²² O Programa Bolsa Família define como extremamente pobre as famílias que tenham uma renda mensal inferior a R\$77,00 por pessoa.

²³ Como a opinião de Gilberto Dimenstein na Folha de São Paulo em 2004, quando se refere ao programa como bolsa-esmola: “É esse o grande risco, como se vê em várias partes do mundo, desse tipo de programa. As pessoas se acomodam com aquela ajuda e, pela falta de estímulo econômico, não encararam aquele dinheiro como algo provisório, mas uma esmola” (DIMENSTEIN, 2004).

Nas pequenas localidades rurais e as muitas empresas esperam gerar lucros graças às transferências [...] no caso do Bolsa Família [...] as transferências monetárias do programa implicam aumentos importantes na renda de comércios que vendem alimentos. A nível macroeconômico, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) dizem que o Bolsa Família contribuiu para o crescimento econômico do Brasil, já que cada real que se investe no programa agrega 1,78 ao PIB do país. (CEPAL, 2014: 22)

O resultado esperado pela CEPAL dos programas de transferência de renda condicionada seria o de fortalecer o capital humano das crianças beneficiárias, impulsionando o desenvolvimento educacional da região, e assim com maiores níveis de educação e nutrição quando chegassem à idade de trabalhar conseguiriam uma melhor posição no mercado de trabalho e superariam a pobreza pelos seus próprios meios. Para que isso aconteça é necessário que além de melhorar as capacidades humanas através da renda, se crie condições de inclusão desses jovens no trabalho formal. Em seu informe, a CEPAL afirma que de maneira geral os programas de transferência de renda ainda não dispõem o suficiente de oportunidades produtivas trabalhistas, principalmente em áreas rurais, para o melhoramento significativo das condições sociais. Porém destaca os programas do Brasil e Colômbia²⁴ por apresentarem “sólidas ações de capacitação profissional”, no caso brasileiro os cursos de capacitação do Plano Setorial de Qualificação Profissional (PlanSeq) e o PRONATEC, e os programas ACESSA Trabalho e Mais Empregos, ambos ligados ao Bolsa Família (CEPAL, 2014: 16).

Outra política presente na maioria dos países do bloco é a pensão para pessoas idosas acima de 65 anos em situação vulnerável mesmo sem terem contribuído para o sistema de aposentadorias, o Paraguai tem a Pensão Alimentícia para Pessoas Idosas, no Brasil existe o Benefício de Prestação Continuada em que o idoso recebe um salário mínimo mensal. A Argentina conta, além do Plano de Inclusão Previsional, com o Plano Nacional de Idosos que inclui atendimento médico domiciliar e projetos que buscam modificar a imagem do idoso para um sujeito ativo e participativo dentro de sua comunidade.

²⁴ Argentina conta com o programa Progresar, para jovens entre 18 e 24 anos associado ao “Asignaciones Universal por Hijo e en Colombia, se cuenta con los programas Jóvenes en Acción e Ingreso para la prosperidad social, complementarios de Más Familias en Acción; en El Salvador, se imparten cursos de formación vocacional para los destinatarios del Programa de Apoyo al Empleo Temporal (PATI)-Comunidades Solidarias” (CEPAL, 2014:15).

Apesar das políticas sociais dos países seguirem eixos em comum existem políticas que correspondem à particularidade social e histórica de cada um. A Venezuela, ao ser comparada com os outros países da região pode ser considerada com o histórico mais divergente, tendo como causas principais possuir extensa reserva de petróleo, a ascensão de Hugo Chávez a presidência e a implementação de um Estado Bolivariano. As políticas sociais apresentadas pelo país em sua maioria não apresentam critério de seleção, sendo assim são destinadas a toda a população. É o caso da “Misión Alimentación” ou Mercal, criada em 2003 que busca garantir o acesso da população aos alimentos por meio de estabelecimentos em que os produtos têm um preço abaixo do mercado, dá-se preferência a fornecedores que sejam pequenos produtores e locais em que se concentram famílias em situação vulnerável. O Paraguai por sua vez possui o programa Tekoha, que consiste na regularização e posterior melhoramento da infraestrutura urbana (serviços públicos como água potável, energia elétrica e saneamento) dos assentamentos urbanos ocupados por famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, paralelamente o Estado adquire imóveis que constituem um Banco de Terras para aquisição de lotes que serão destinados a futuros beneficiados cadastrados no “Registro de Beneficiários”.

O Uruguai tem as políticas sociais focalizadas mais antigas na América do Sul, ainda que tenham sido modificadas ao longo dos anos, as primeiras “Asignaciones Familiares” são datadas de 1943 e o “Sistema Nacional de Comedores” é de 1932. Um dos novos programas surgidos a partir do Plano de atenção Nacional a Emergência Social (PANES) elaborado entre 2005 e 2007 foi a “Tarjeta Uruguai Social”, uma transferência monetária destinada à compra de alimentos e artigos de higiene pessoal para pessoas em situação de extrema pobreza e indigência (preferencialmente pessoas com crianças menores de 18 anos e/ou grávidas) ²⁵.

Os programas argentinos destinam mais espaços para a participação comunitária, como as mesas de gestão, as hortas familiares e comunitárias e os Centros Integradores Comunitários (CIC). Estes, criados em 2003, são construídos por cooperativas de trabalho e são coordenados por mesas de gestão local composta por governantes e moradores que decidem como será o CIC, que geralmente reúne grupos de medicina

²⁵ A partir de 2012 foi incluída no programa toda população trans (transexual, travestis e transgênero) sem exceção, levando em conta sua situação de vulnerabilidade.

preventiva (vacinação e campanhas de prevenção), atividades educativas e programas de inclusão digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a história do MERCOSUL fica evidente que houve uma mudança no foco da integração entre os países a partir do ano de 2003 sob lideranças de esquerda Sul Americanas. Dado o exposto no trabalho, percebemos ainda que o bloco tenha surgido como um meio de garantir o equilíbrio de poder, nos anos 1990 não deu passos significativos para um contraponto a países hegemônicos como os EUA, mas sim assumiu uma postura de adequação a hierarquia mundial e no caso brasileiro uma política externa que apesar de diplomática em resolução de conflitos, não teve uma presença mais expressiva. Os aspectos relacionados a políticas sociais dentro do bloco foram praticamente inexistentes nesse período, sendo até difícil de encontrar bibliografia que relacionassem o período com o tema.

Porém percebemos que nos dois períodos, tanto nos anos 1990 quando nos anos 2000, o bloco foi influenciado de maneiras diferentes por órgãos internacionais. No primeiro caso ao se submeter às condições do Banco Mundial e FMI para a tomada de empréstimos como o corte de gastos públicos, privatizações e desregulamentação do mercado. Mesmo que tais organizações tenham acrescentado em suas agendas que seria importante somar as reformas os investimentos em educação e saúde para conter reivindicações sociais e “aumentar a produtividade dos pobres”, isso não foi transferido em políticas sociais positivas, mas sim focalizadas e ineficientes como o exemplo que foi usado no trabalho “Comunidade Solidária”.

No caso do período dos anos 2000, as lideranças do bloco assumem uma postura que converge para a ideia de criar uma integração que projetasse uma união Sul Americana. No caso brasileiro o governo passou a defender o multilateralismo e ter uma postura mais crítica em relação à abertura comercial resultada da globalização e as políticas neoliberais aplicadas na década passada. Mesmo que o bloco passe a ter uma postura de enfrentamento de políticas impostas por órgão internacionais que não contribuíram para a eliminação da pobreza, herdou conceitos do passado como no caso definido neste trabalho de “Capital Humano”.

O bloco ainda adotou as metas dos Objetivos do Milênio criadas pela ONU, e através delas sua referência para as políticas sociais de seus países. Estas, apesar de influenciar mudanças positivas alcançadas pelo Brasil, como redução da pobreza extrema, da fome e mortalidade infantil, ainda apresenta lacunas no seu projeto. Por não ter um conhecimento profundo da realidade local de cada país, o PNUD elaborou os objetivos desconsiderando os problemas estruturais de cada um desses países, assim por suas metas serem por vezes genéricas em alguns casos mascararam um problema mais profundo como no exemplo citado no trabalho do aumento das matrículas das escolas brasileiras sem considerar a qualidade do ensino.

Uma das mudanças mais significativas que foi implementada em todos os países do bloco (com exceção da Venezuela) foi a Transferência Condicionada de Renda. O programa apresentou resultados positivos na superação do ciclo de pobreza em famílias em situação de extrema pobreza e na ampliação do acesso aos serviços básicos de saúde, além de movimentar economias locais uma vez que a principal finalidade do dinheiro recebido pelas famílias é usada para compra de alimentos. Outras políticas sociais foram relevantes para melhoria dos países, ainda que não sejam decisões tomadas dentro do bloco político, demonstrado pelos exemplos do programa Tekoha do Paraguai, Misión Alimentación da Venezuela, os Centros Integradores Comunitários da Argentina e o Tarjeta Social do Uruguai.

Percebeu-se que a expansão institucional do bloco representada neste trabalho pelo Instituto Social do MERCOSUL, o FOCEM e o PEAS, além das informações encontradas na tabela 1 “Expansão Institucional Social do MERCOSUL”, foram importantes criações para que o bloco continue construindo uma agenda social autônoma e permita que os projetos e espaços tenham mais chances de existir mesmo que haja instabilidades decorrentes de mudanças políticas internas nos países membros.

Em virtude dos fatos mencionados entendemos que os países trabalharam em conjunto a partir da união em 2003 dentro do MERCOSUL de lideranças interessadas a criar as melhorias sociais em seus países, porém ainda há falta de políticas e decisões a serem tomadas e implementadas em conjunto, enquanto bloco, que hoje são tratadas por um aspecto de órgão consultivo. Ainda que existam projetos como o Mercosul-Habitat e Programa MERCOSUL Livre de Febre Aftosa e nos últimos anos as organizações

internas tenham produzidos documentos importantes, como o SIMPIS e o Mercosul Social e Participativo que difundem os dados sobre o bloco, faltam informações que contemplem as atividades conjuntas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. Publicado em duas partes na Revista Espaço da Sophia (Parte 1: ano 5, n. 43, julho-setembro 2011, p. 63 -79; Parte 2: ano 5, n. 44, outubro - dezembro 2011, p.143 -170). Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>. Acessado em out/2014.

ALT, Vivian. Os Objetivos do Milênio não Melhoram Educação de Países em Desenvolvimento. Politike – Carta Capital, 20 abr. 2015. Disponível em: <http://politike.cartacapital.com.br/objetivos-do-milenio-prejudicaram-qualidade-da-educacao-em-paises-em-desenvolvimento/>. Acessado em: set/2015.

BATISTA, Luis Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. Estudos Avançados, vol. 10, nº 27, p. 179-199. São Paulo Mai/Aug. 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v10n27/v10n27a11.pdf>. Acessado em out/2014.

BATTISTUS, Cleci Terezinha, LIMBERGER, Cristiane. Estado Militar e as Reformas Educacionais. Educere et Educare – Revista de Educação, vol. 1, nº 1, p. 227-231, jan/jun/2006.

BENATTI, Adriana Souza. Processo de Substituição de Importações: Uma Estratégia de Desenvolvimento para a América Latina Experiências Comparadas – Brasil e México (1929-1980). 2010. 195f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BIBLIOTECA NACIONAL DA REPÚBLICA. Discurso na Audiência da Comissão do Movimento dos Sem-Terra. Fernando Henrique Cardoso. Palácio do Planalto. Brasília. DF, 27 de Julho de 1995.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Montevideu-Uruguai, 09 de dezembro de 2005.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião dos chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Cochabamba-Bolívia, 09 de dezembro de 2006.

BICHARA, Julimar da Silva, CUNHA, André Moreira, FONSECA, Pedro Cesar Dutra. O Brasil na Era Lula: Retorno do Desenvolvimentismo? Nova Economia: Belo Horizonte, nº 23, p. 403-428, mai/ago/2013. Disponível em: http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosprofessores/fonseca/O_Brasil_na_Era_Lula.pdf. Acessado em: mai/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, THEUER, Daniela. Um Estado Novo Desenvolvimentista na América Latina? Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/373-E-Desenvolvimentista-ALat-Daniela-Econ-Sociedade.pdf>. Acessado em: jun/2015.

CARTA CAPITAL. Brasil é o Quarto País Mais desigual da América Latina. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-e-o-quarto-pais-mais-desigual-da-america-latina/>. Acessado em set/2015.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O Novo-Desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Estruturalismo Latino-Americano. Revista OIKOS. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 1, p. 71-91. 2009. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111>. Acessado em: jun/2015.

CEPAL/OIT. Conjuntura Laboral na América Latina e no Caribe – Os Programas de Transferência Condicionada e o Mercado Laboral. Santiago, nº 10, maio de 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/lang--es/index.htm>. Acessado em: set/2015.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. Tempo Social; Revista Sociologia USP, São Paulo, p. 183-197, out/1999 (editado em fev. 2000). Disponível em: http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/as_politicas.pdf. Acessado em jan/2015.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/introd.htm>. Acessado em: out/2015.

DIMENSTEIN, Gilberto. O Risco da Bolsa-Esmola. Folha de São Paulo em 21 de out 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult508u148.shtml>. Acessado em: out/2015.

DRAIBE, Sonia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23 p.174-183, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>. Acessado em: fev/2015.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acessado: set/2015.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>. Acessado em mai/2015.

_____. Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às avessas. Revista Sociologia Brasileira Economia Política, São Paulo, nº 31, p. 5-30,

fev/2012. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista/download?id=219>. Acessado em: jun/2015.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. A Aplicação do Conceito de Poder Brando (Soft Power) na Política Externa Brasileira. 2005. 205p. Versão Preliminar de Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getulio Vargas, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3552>. Acessado em dez/2014.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, jan/jun 95, p. 23-59.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. A Dimensão Social do Mercosul – Marco Conceitual. Assunção, Paraguai, dezembro de 2012. 81p. Disponível em: <http://ismercotur.org/biblioteca/?did=34>. Acessado em: jan/2015.

_____. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS). Produção editorial: Tekoha. Assunção, Paraguai, jun de 2012. Disponível em: <http://ismercotur.org/biblioteca/?did=1>. Acessado em: fev/2015.

_____. Sistema de Informação do MERCOSUL Sobre Políticas Sociais e Indicadores Sociais. Assunção, Paraguai jul de 2014. Disponível em: <http://ismercotur.org/biblioteca/?did=51>. Acessado em: jul/2015.

JANUÁRIO, Eduardo. Teoria do Capital Humano e Financiamento Educacional no Estado de São Paulo – 1986 – 2003. 2013. 239 p. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LAMAS, Bárbara, RIBEIRO, Daniela M. de F., VANDELL, Javier A. Integração e Desenvolvimento no Mercosul: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 39-54, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a04.pdf>. Acessado em: abr/2015.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Governança Mundial e Pobreza do Consenso de Washington ao Consenso das Oportunidades. 2009. 148f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MATTEI, Lauro. Gênese e Agenda do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 33, n. 1, p. 41-59, jan/mar/2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n1/a03v33n1.pdf>. Acessado em: jul/2015.

MENDES, Flávio da Silva. Populismo e Desenvolvimentismo no Brasil: Um Reencotro? Anais do XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Grupo de Trabalho: Pensamento latino-americano e teoria social. 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE.

MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acessado em: dez/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Mercosul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>. Acessado em: out/2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Tratado de Assunção e seus Protocolos. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=538>. Acessado em: Nov/2014.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros. São Paulo, Editora UNESP, 207 p. 2003.

PITANGUY, Jacqueline, HERINGER, Rosana. Políticas Compensatórias no Mercosul. Cadernos Fórum Civil/ CEPIA. Ano 1, nº 1. Junho de 1999. 74p. Disponível em: <http://www.cepia.org.br/doc/livro1forum.pdf>. Acessado em: mar/2015.

PRAGMATISMO POLÍTICO. Aniversário de 12 Anos do Último Pedido de Socorro Brasileiro ao FMI. 08 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/08/aniversario-de-12-anos-ultimo-pedido-de-socorro-brasileiro-ao-fmi.html>. Acessado em: fev/2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Declaração do Milênio das Nações Unidas. 20 p. Nova Iorque, 6-8 de Setembro de 2000. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf. Acessado em: ago/2015.

_____. Os Objetivos do Milênio para 2015. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acessado em: ago/2015.

_____. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – 5º Relatório Nacional de Acompanhamento. IPEA, mai/2014. 212 p. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf. Acessado em: ago/2015.

PORTAL BRASIL. Governo Federal. Bolsa Família: 74% dos Beneficiários Estão Trabalhando. 20 de mai de 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-75-4-dos-beneficiarios-estao-trabalhando>. Acessado em: set/2015.

REUNIÃO DE MINISTROS E AUTORIDADES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS. A Dimensão Social do Mercosul. Ministério de Desenvolvimento Social – Coordenação Mercosul e Assuntos Internacionais. Buenos Aires. 213 p. Jun/2006.

ROSEIRA, Antonio Marcos. Nova Ordem Sul-Americana Reorganização Geopolítica do Espaço Mundial e Projeção Internacional do Brasil. 2011. 351f. Tese

(Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RIDENTI, Marcelo. Desenvolvimentismo: O Retorno. Revista Espaço Acadêmico, nº 92, janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/092/92ridenti.pdf>. Acessado em: jun/2015.

_____. Vinte Anos Após a Queda do Muro: a Reencarnação do Desenvolvimentismo no Brasil. Revista USP, São Paulo, n. 84, p. 50-57, dez/fev 2009-2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/13784/15602>. Acessado em: jul/2015.

SADER, Emir. Quem é progressista e quem é de direita. Carta Maior, 27 de maio de 2012. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-e-progressista-e-quem-e-de-direita/2/27162>. Acessado em out/2015.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: Tragédia e Farsa. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/04.pdf>. Acessado em: jun/2015.

SANTOS, Milton. Por Uma Outra Globalização – do pensamento Único à Consciência Universal. 14º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. 174p.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA da REPÚBLICA. Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. Brasília: Ibraes, 2010. 108 p. Disponível em: <http://ismercosur.org/biblioteca/?did=31>. Acessado em: fev/2015.

SELIGMAN, Milton. O Social no Governo FHC. Folha de São Paulo, 19 de maio de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz19059908.htm>. Acessado em: mar/2015.

SILVA, Fabrcio Pereira da. Esquerdas Latino americanas: Uma Tipologia é possível? OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 9, n. 2. 2010. p. 121-140. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/228>. Acessado em abr/2015.

SINGER, André. Os Sentidos do Lulismo, Reforma Gradual e Pacto Conservador. Cap. 1 Raízes do Lulismo e Ideológicas do Lulismo. 1º Ed. 280 p. Companhia da Letras. 2012.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o Regionalismo Continental Frente a uma Ordem Mundial em Transição. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 49. p. 42-59, 2006.

ANEXO 1 – ORGANOGRAMA MERCOSUL (2014)

