



## 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Gestão.

### OS GESTORES E A REQUISIÇÃO DE AÇÕES COMUNS (SUPRANACIONAIS) NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Karen Santana de Almeida Vieira<sup>1</sup>

**Resumo:** O Mercosul, por suas relações de força assimétricas, suas diferenças culturais, seu desenvolvimento institucional e a organização da sociedade civil, tem dificultado a implementação de projetos comuns de política social. Tais iniciativas criam estratégias para proporcionar a legitimidade e a viabilidade social à construção e/ou formulação de políticas de assistência social supranacionais (comuns) para essa região.

**Palavras-Chave:** Mercosul, Supranacional, Fronteira, política social, relações de força assimétricas.

**Abstract:** Mercosur, because of its asymmetrical power relations, its cultural differences, its institutional development and the organization of civil society have made difficult the implementation of common social policy projects. Such initiatives create strategies to provide legitimacy and social viability for the construction and / or formulation of supranational (common) social assistance policies for this region.

**Key words:** Mercosur, Supranational, Frontier, social policy, asymmetric power relations.

#### Introdução

O propósito deste breve artigo é subsidiar a reflexão sobre os limites e as possibilidades de construção ações/projetos de políticas sociais comuns de ordem supranacional no escopo do processo de integração no Mercosul.

A metodologia que norteou esse estudo<sup>2</sup> adotou instrumentos formais de pesquisa qualitativa de coleta de dados, tais como entrevistas, a partir de um roteiro semiestruturado, bem como a análise e a reflexão utilizando documentos oficiais à luz do material teórico coletado em pesquisa bibliográfica. Foram realizadas um total de 22 entrevistas com pesquisadores e com gestores da Política de Assistência Social dos países pesquisados (Brasil, Argentina, Paraguay<sup>3</sup> e Uruguay<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social, Universidade de Brasília, E-mail: karenunb@unb.br.

<sup>2</sup> Esta pesquisa com a temática do Mercosul e os problemas com projetos sociais na região de fronteira iniciaram-se no período de 2007-2011, ocasião em que esta pesquisadora fazia parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (no Brasil), no grupo de trabalho Mercosul Social. Além de ter concluído uma tese (em 2011) sobre a temática e seguido com estudos em seus grupos de pesquisa sobre o tema. No ano de 2019, por ocasião de uma Licença Capacitação, em curso, houve oportunidade de revisitar e atualizar os referidos dados.

<sup>3</sup> Embora o artigo esteja escrito em português o que exigiria grafar Paraguai com “I” ao invés de “y” optou-se aqui por grafá-lo com “y” em concordância com sua escrita no espanhol e como uma forma de homenagear a cultura desse país.

Durante a análise, foram privilegiados os discursos e as reflexões dos gestores, que são os principais agentes públicos envolvidos com o tema nos quatro países pesquisados (supracitados). Os entrevistados foram interpelados acerca de várias questões: (a) sobre a existência de projetos ou ações voltados para a assistência social a estrangeiros na fronteira; (b) possibilidade de implementação de uma política social comum entre os países do bloco; (c) obstáculos e interesse de construção de uma política de assistência social supranacional e seus possíveis desdobramentos.

Destaca-se inicialmente que as entrevistas resultaram em uma diversidade de dados (de caráter institucional) sobre a inserção dos gestores nos fóruns de discussão do Mercosul. As respostas representam não apenas as percepções e/ou opiniões pessoais, mas também indicaram a linha política pré-definida pelos governos no que se refere às reais perspectivas de construção de uma Política de Assistência Social (PAS)<sup>5</sup> supranacional.

Sobre a importância de construção de uma PAS supranacional, cabe ainda a consideração de que se trata de um projeto que deve ser comum e de interesse de todas as sociedades envolvidas, com vistas a criar espaços para o surgimento de novos paradigmas de sociabilidade e da garantia de direitos aos sujeitos sociais.

Na tese, o objetivo foi discutir a relação existente entre a mundialização do capital e a construção de uma política supranacional a partir da análise da dimensão social do Mercosul.

Em linhas gerais, a mundialização do capital, a partir das análises de Chesnais (1996), pode ser entendida como a capacidade estratégica de adotar um enfoque e condutas globais para questões voltadas à produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços internacionalizadas; e na esfera financeira com suas operações de arbitragem e liberalização; é um dos principais impulsos para fomentar os processos de integração regional em suas dimensões políticas e econômicas; e interferir no escopo da atuação do Estado nacional.

A mundialização do capital impulsiona a formação dos blocos regionais e o apelo à necessidade de rever as funções do Estado-Nação com vistas a atender ao mundializado território do capital. Contudo, por trás dessa aparente coordenação, há um forte fracionamento social e territorial, além de perda de coerência entre Estado e o atendimento das demandas sociais, o que pode limitar a soberania desses Estados e, por conseguinte, a implementação de suas diretrizes políticas, econômica e sociais (com vistas a atender às

---

<sup>4</sup> Idem a nota 2, supracitada acima.

<sup>5</sup> Optar-se-á utilizar a partir de agora a sigla (PAS) em detrimento do nome da Política de Assistencial Social por extenso.

imposições de compromissos mundializados). Daí, faz-se necessária a reflexão sobre a dimensão social do Mercosul articuladas ao processo da mundialização do capital. Nestes termos este artigo reconstrói o diálogo dos gestores com base nas exposições realizadas à época da pesquisa (Tese de Doutorado 2011) e da recente atualização desses dados por ocasião de uma licença capacitação em curso (março a junho de 2019). Cabe ressaltar que metodologicamente optou-se por agrupar o conteúdo das entrevistas por assunto, na tentativa de expor os pontos em comum entre os países, bem como possíveis divergências de compreensão em relação à temática desenvolvida.

### **1 – Discursos dos gestores sobre implementação da PAS nos países do Mercosul**

Sobre o questionamento do que se tem implementado da PAS nos países no Mercosul, o conjunto dos entrevistados apontou a existência de um movimento contínuo e dinâmico de ações que retratam o interesse em se desenvolver projetos que vislumbram a criação de uma PAS comum entre os países do bloco regional. Essas ações são descritas como: participação de ministros, gestores e técnicos em reuniões e fóruns sobre o referido assunto; a criação de institutos para a administração de programas e ações específicas da PAS; e a implementação de projetos pilotos e em testes nas regiões de fronteira, que envolvem diversas questões da política social (economia solidária, ações específicas para crianças e adolescentes em situação de abuso e exploração sexual, dentre outros).

Em relação aos citados fóruns de discussões, todos os entrevistados concordaram que a intervenção direta e mais importante de seus Ministérios ou órgãos gestores (no caso do Paraguay) dá-se por meio da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). Ela depende, por sua vez, do Fórum de Consulta e Concertação Política, e remete propostas diretamente ao Conselho do Mercado Comum (CMC). Eles reforçaram que essa instância de reunião foi criada em 2000. Contudo, teve uma maior continuidade programática a partir de 2004, formando, inclusive, uma agenda social que se estende até o momento.

Os entrevistados explicaram que, anterior a essas ações, existiu um movimento de conformação do Mercosul Social, compreendendo duas etapas: uma de conhecimento (saber quem é quem e conformar este ideário comum); e uma segunda etapa que diz respeito a uma maior institucionalidade da política social, ou da área social dentro do Mercosul. Esta última etapa resultou na criação do Instituto Social do Mercosul (ISM). Esse movimento de articulação vislumbrava ainda alcançar uma espécie de comissão de ministros de assuntos sociais do Mercosul que estariam no mesmo nível ou, pelo menos, logo abaixo do Conselho do Mercado Comum (CMC), podendo, assim, “transversalizar” toda a temática social.

O termo “transversalizar” toda a temática social, utilizado pela entrevistada da Argentina, significa que não se pode focalizar a assistência social em uma determinada área, mas que deve ser considerada a inserção do cidadão em uma realidade complexa. Portanto, é importante abordar todos os âmbitos do problema para dar uma solução que seja sustentável para o indivíduo e para sua família:

Bueno, mejor que yo entenderás que no podemos focalizar la asistencia en una determinada área, sino que, como el sujeto está inserto en una realidad compleja, se deben abordar todos los ámbitos para dar una solución que sea sustentable para el individuo y para su familia (Gestora, Argentina).

A categoria “transversalidade” merece destaque ainda porque ela comporta também a ideia da assistência social como uma ação mais ampla, como se a política da PAS em si não fosse suficiente para atingir os propósitos esperados para o indivíduo e sua família. Daí a necessidade de se articular essa política com outras políticas.

Todavia, destaca-se que a entrevistada não tem a intenção de colocar a assistência em um patamar inferior, ou de mero assistencialismo, pelo contrário, o que ela pretende é dar ênfase à necessidade do fortalecimento da “*intersectorialidade das políticas*”, pensando que somente a PAS não é responsável por dar respostas às expressões da questão social<sup>6</sup>. Por isso, ela afirma:

Nuestra idea es crear un área de mix de asuntos sociales donde se encuentren: salud, trabajo, educación, desarrollo social, la reunión especializada de cooperativas, la reunión especializada de la mujer, a fin de que se proyecten programas conjuntos y puedan abordarse desde ahí, desde la complejidad que requiere el abordaje de la cuestión social (Gestora, Argentina).

Ademais, a referida gestora justifica que a transversalidade possibilitaria, em alguma medida, trazer algum nível de coordenação às diferentes áreas que têm sido tratadas (trabalho, educação, saúde dentre outras) e que apresentam uma articulação insuficiente entre si:

¿Por qué? Porque una de las debilidades es que en el Mercosur Social en general está completamente fragmentado. No hay una coordinación entre lo que es trabajo, educación, salud; es más, hay muchas cuestiones que se están abordando en distintas instancias sin coordinación alguna (Gestora, Argentina).

É importante ressaltar também que os temas centrais discutidos nas últimas reuniões dos fóruns do Mercosul (e elencados pelos entrevistados) foram: a segurança alimentar e nutricional na região, a economia social e solidária, a necessidade de proteger e de promover a família (especialmente as crianças, os jovens e os idosos). Além disso, ressaltou-se também a especificidade do tema da harmonização de legislações e da criação de uma instância de Justiça comum (como será analisado em parágrafos à frente) para lidar

---

<sup>6</sup> A Questão Social aqui é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum na produção social e cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social – enquanto a apropriação dos seus frutos cada vez mais mantém-se privado, monopolizado por uma parte da sociedade. Portanto, a Questão Social, engendra determinantes sociais, culturais, políticos, econômicos e históricos (IAMAMOTO, 1999)

com os temas da PAS entre os países e a criação de políticas ativas na área de trabalho, como exemplificado a seguir:

Exactamente. De las reuniones que participé yo, especialmente en la del 13 de junio que fue la de los Ministros, se trataron tres temas centrales se abordaron en ese momento, que fueron el tema de la nutrición, el tema de la economía social y naturalmente en trato de niños y niñas en las regiones de frontera. Esos fueron los temas más fuertes. Y ahí viene, en respuesta a lo que sutilmente decía nuestro gestor, en el caso de la Justicia, los tiempos de la justicia, independientemente de los tiempos de gobierno, reconociendo que cualquiera de esos cuatro países miembros plenos tiene sus dificultades en el área judicial. No obstante, hay políticas activas de trabajo y acción social y con trabajadores sociales de contención, acompañamiento y de prevención (Gestor, Argentina).

O entrevistado argentino ressaltou igualmente a necessidade de incentivo à criação de programas ou de ações comuns nas questões relacionadas ao Mercosul Social para enfatizar a questão da prevenção, no que se refere ao rapto de pessoas, comércio ilegal, contrabandos, dentre outras questões. A migração, em sua opinião, não se dá apenas pelas questões relacionadas à situação de pobreza e à condição de desigualdade social. Seria isso mais as demais questões descritas todas interrelacionadas:

El programa más denso es el de prevención, porque las cuestiones relacionadas con rapto no son tan fáciles de controlar, especialmente en la región de la triple frontera. Paraguay decía que tenía problemas, nosotros también los tenemos... También se parte de un reconocimiento donde además del comercio ilegal, además del tráfico, además del contrabando, naturalmente se da este otro tipo de comercio. Esta todo muy interrelacionado (Gestor, Argentina).

Sobre a migração, o gestor enfatizou que, em alguns casos, a questão da migração leva aos casos de exploração sexual, dentre outros:

Vamos al segundo caso: muchas veces esta diferencia de ingresos que hay entre ciertos sectores económicos que contrabandean y el ingreso de gente de menos recursos, hace que terminen entregando lo único que tienen, su propio cuerpo (Gestor, Argentina).

Tal situação levou, aliás, à criação de um fórum de cooperação nas três cidades da fronteira: *Ciudad del Este*, Foz do Iguazú e *Puerto Iguazú*, em que os gestores e técnicos do Mercosul Social se reúnem periodicamente e especificamente para tratar do tema da exploração sexual de crianças e adolescentes no Mercosul. Criou-se inclusive uma campanha publicitária contra esse problema, sendo divulgado o contato para possíveis denúncias dos casos de exploração sexual de crianças e adolescentes nas regiões de fronteira.

Ademais, segundo avaliação da gestora argentina sobre o tema, os países, além de pioneiros no tratamento do tema, têm conseguido multiplicar esforços e recursos, abordando de forma conjunta essa questão que é complexa:

Todo lo que es la temática del TRATA, nosotros desde el Mercosur Social abordamos la trata de personas, de niñas y de adolescentes. Hoy por hoy no hay una instancia a nivel Mercosur que pueda hacer una coordinación expectiva, lo cual implica una multiplicación de esfuerzos y obviamente de recursos utilizados. Hoy, específicamente en esto del TRATA, de niños y adolescentes, Argentina con Brasil y Paraguay, creo que estamos siendo pioneros en el abordaje de esta cuestión tan problemática en forma conjunta (Gestora, Argentina).

Nas regiões de fronteira do Paraguai, existem projetos em fase experimental que tratam tanto da área da nutrição como de economia social. Esta última visa fortalecer as famílias

para o desenvolvimento de uma economia local ou doméstica de auto consumo e sustentável economicamente:

Allí entra el tema de la nutrición. Porque los tienen en condiciones de explotación, ellos mismos cuando salen a trabajar, no están en condiciones y se empieza a mezclar todo. Ahí se trabajaron varias líneas de cómo trabajar lo nutricional también, y en el caso de economía social, empezar a trabajar con propuestas por parte de los cuatro países con pequeñas acciones de emprendimientos productivos que haga de doble paraguas: por un lado el de contención social y familiar y por el otro, emprendimientos que partan de la economía doméstica y el autoconsumo para pasar a una pequeña producción que les permita sostenerse un poco mejor económicamente (Gestor, Argentina).

Ademais, sobre o tema da alimentação e nutrição, o entrevistado explica que ela é entendida como sendo disponível para todos, embora a dificuldade esteja em contabilizar a assistência prestada. Daí, nos casos de um cidadão estrangeiro estar morrendo de fome, ele terá acesso à alimentação seja por iniciativa de ONG ou mesmo do Estado. Contudo, o problema enfrentado está em como o país poderá mensurar e controlar a distribuição de alimentos. Para ter acesso a uma prestação de serviços de forma mais integral e contínua, esse cidadão estrangeiro deverá estar vinculado a uma instituição que extrapole a função propriamente da nutrição, como, por exemplo, uma escola, um centro de saúde etc. Por isso, o entrevistado explica ainda que, sobretudo nos casos em que o cidadão estrangeiro não tem documentação, ele não terá acesso à alimentação de forma contínua, será algo esporádico:

Y muy buena. La seguridad es para todos. Ahora, es muy probable que la seguridad ilegal se juzgue con más rigor en un caso que en el otro. El hambre es lo mismo, si me estoy muriendo de hambre, sea a través de las ONG o del estado, el alimento me va a llegar igual. El problema con el alimento es que está relacionado a ¿cómo hago yo estado para demostrar que le di a alimento esa persona? No tengo con qué chequear, no tengo como controlar, salvo que sepa que esa persona vive en ese lugar, ahí sí puedo controlar, a través de la escuela, a través del centro de salud, pero me tienes que demostrar que hay una tiritita, un trámite, de que yo quiero estar viviendo acá. Entonces sobre esta tiritita, alimento, algo mínimo te doy. Ahora si no tengo documentos, no puedo tener entregas continuas. Algo esporádico se puede dar (Gestor, Argentina).

Entretanto, na Argentina, tem-se um Plano Alimentar em nível nacional, que, além de oferecer restaurantes populares, em que a pessoa tem acesso não somente ao alimento, mas a banhos e a vacinas, pode tirar sua documentação (especialmente crianças). Há também um sistema de cartões de débito, em que a pessoa pode ir ao supermercado comprar determinados produtos (álcool, por exemplo é impedido), e que prioriza em certa medida o estrangeiro (contudo, este tem que ter seus documentos de identificação):

Puedo ir al comedor, hay comedores en los barrios pobres, me van a dar de comer, me van a cuidar, me van bañar, me van a vacunar. Y es probable que un niño obtenga su documento en cuatro o cinco meses y yo no consiga obtener el mío, porque la prioridad de documentación está sobre los niños. Y otro tema más, el Plan Alimentario que tenemos a nivel nacional, bien federalizado, es el sistema de tarjeta, como las tarjetas de débito. Uno va a un mercado, pasa por la caja y hay algunos alimentos que puede recoger y otros no. Alcohol no, pañales no sé, pero se pueden buscar de otra manera. Esta tarjeta tiene relación directa con la ciudadanía que tenga uno, aunque sea un extranjero que obtuvo documento. Un ilegal no tiene ese documento. Si tengo frío me dan abrigos, me dan leña, me dan un montón de cosas, pero tengo que tener documentos. Y ahí hay un tema que está relacionado con la migración [...] (Gestor, Argentina).

No âmbito da economia solidária, este, à época, ainda era um projeto em negociação e que estava sendo proposto pela Argentina, com vistas a avançar na construção de algo dentro

da PAS, mas sob a perspectiva de desenvolvimento social (vide palavras da própria entrevistada abaixo) de caráter pluriestatal (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Refere-se a uma economia social nas regiões de fronteira a qual estabelece parâmetros comuns e gestão comum, a fim de fortalecer os microempreendedores a partir de conceitos participativos e de tomada de decisões solidárias:

Bueno, tiene que ver justamente con lo que nos planteabas vos, con la política de asistencia social, o de desarrollo social, como me gusta a mí. Yo creo que nuestra idea es presentar este proyecto de reformas estructurales del Mercosur para el mes que viene, y este es el segundo proyecto pluri-estatal, donde estamos Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Es un proyecto que tiene que ver con la economía social en las regiones de frontera. Es un proyecto con parámetros comunes y una gestión común. Por eso digo que yo no creo que la creación de una política de desarrollo social común pueda ser tan difícil en el tiempo. Creo que es una innovación en cuanto a políticas sociales dentro del Mercosur y para muchos países, como Paraguay, por ejemplo, que no ha estado trabajando en la perspectiva de la economía social como Brasil y Argentina. Y Uruguay, que tiene alguna trayectoria pero no comparable a la tienen Brasil y Argentina en este caso. Bueno ¿y de que se trata este proyecto? La idea es fortalecer a los micro emprendedores en la economía social, y a las cooperativas dentro del paraguas de las cooperativas tenemos productores familiares que trabajan dentro de estos conceptos participativos, donde no se busca el lucro individual con una actividad colectiva y solidaria, que tiene que ver con la toma de decisiones solidarias. Esto sería el aspecto básico. Tenemos, con esta mecánica trabajando desde agricultores familiares hasta grandes cooperativas, como Sancor que es una gran cooperativa argentina. Intentar fortalecer los pequeños productores y que vayan desarrollando redes y cooperativas e ir encaminándolos productivamente con otros para formar redes de producción en abonamientos productivos para que puedan comerciar. La idea es fortalecerlos y que en algún momento, cuando el código aduanero de Mercosur lo permitan, poder comerciar interestatalmente. Y más adelante poder dar el salto cualitativo, creando marcas colectivas, bueno, hay mucho para hacer (Gestora, Argentina).

Observa-se que o programa foi citado pela entrevistada com o intuito de fortalecer o argumento de que a criação de uma política de desenvolvimento social comum não seria tão difícil de ser implementada:

### **Considerações Finais**

Conforme observado ao longo da fala/percepção dos entrevistados, sinaliza-se que alguns gestores anunciaram as expectativas sobre ações que estão sendo planejadas conjuntamente pelos países para fortalecer o Mercosul Social. Fala-se de um *mix* de assuntos sociais em que se encontram temas de saúde, trabalho, educação, desenvolvimento social, reuniões especializadas de cooperativas, reuniões especializadas na temática de mulheres. O objetivo é elaborar programas conjuntos e intersetoriais, recomendação destacada pela gestora da argentina (2008), que afirma que o enfrentamento da questão social requer uma abordagem mais complexa.

E, os entrevistados (especialmente os da Argentina), explicitaram o interesse em que se avance na institucionalização de uma Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais. Esta seria uma instância nitidamente política, composta por ministros do mais alto nível das áreas específicas de responsabilidade social. Tal interesse justifica-se por que a partir do avanço nessa institucionalização se poderia contar com uma estrutura administrativa mais ampla composta por técnicos, assessores e outros, articulados ao

Instituto Social do Mercosul. O que proporcionaria às atividades e às ações ora desenvolvidas uma maior continuidade:

Vamos caminando en comprobar esta Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, como instancia netamente política, compuesta por ministros del más alto nivel responsables de las aéreas sociales. Y como brazo técnico, el Instituto Social Mercosur. ¿Por qué? Porque esto nos daría la continuidad, tendríamos una permanencia en el Mercosur que nos permitiría, en el día a día, que ellos pasan generando las instancias técnicas, los encuentros técnicos, los proyectos técnicos necesarios para abordar lo que decidan los ministros de las aéreas sociales (Gestora, Argentina).

Por fim, os dados aqui analisados ilustram boa parte das ações descritas nos relatórios técnicos sobre o Mercosul Social. Este fato demonstra-nos que, embora ainda sejam poucas e incipientes as iniciativas concretas para viabilizar ações comuns na área da PAS, os entrevistados sinalizam que esse movimento existe, e que tem sido contínuo e com um comprometimento crescente.

## REFERÊNCIAS

COSTA, Lucia Cortes da. Políticas Sociais no Mercosul: Desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: Estado e democracia: pluralidade de questões. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2008, pag. 133-152.

CHESNAIS, François. A mundialização do Capital, São Paulo: Xamã, 1996.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na contemporaneidade. São Paulo: Cortez, 1999.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro; SILVA, Maria Geusina, SIMIONATTO, Ivete. Fronteira MERCOSUL processo de inclusão e exclusão no sistema único de saúde brasileiro. Serviço Social em Revista, Vol 6, número 1 jul/dez 2003. Disponível em: [HTTP://www.ssrevista.uel.br](http://www.ssrevista.uel.br) acesso em: 22 de junho de 2010.

SILVA, Maria Geusina da. O Local e o Global na Atenção às necessidades de saúde dos Brasiguaios: Análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina Centro Sócio-Econômico Programa de pós-graduação em Serviço Social Florianópolis - SC Dezembro/ 2006

SIMIONATO *et al.* Sociedade civil e participação democrática: sujeitos políticos, propostas e estratégias no âmbito do MERCOSUL. In: Anais Simpósio de Saúde do Trabalhador e Proteção Social no contexto do MERCOSUL. Porto Alegre, 2008.