



Revista Katálysis

ISSN: 1982-0259

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso  
de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal  
de Santa Catarina

Guilherme, Rosilaine Coradini; Reis, Carlos Nelson dos  
Strategic Social Action Plan for MERCOSUR: Income  
transfer programs in the context of a neoliberal offensive<sup>1</sup>  
Revista Katálysis, vol. 21, no. 1, 2018, January-April, pp. 117-124  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação  
em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

DOI: 10.1590/1982-02592018v21n1p108

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179659710009>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

UABM  
redalyc.org

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and  
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

**ENSAIO TEMÁTICO: ESTADO, ECONOMIA E DEMOCRACIA NO BRASIL E AMÉRICA LATINA**

## Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal<sup>1</sup>

**Rosilaine Coradini Guilherme**

Universidade Federal do Pampa, Curso de Serviço Social, São Borja, RS, Brasil (UNIPAMPA)

**Carlos Nelson dos Reis**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, RS, Brasil (PUCRS)

### **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal**

**Resumo:** Este ensaio desenvolve análise a respeito do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a partir da sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que significa articular a reflexão ao contexto de ofensiva neoliberal na América Latina. Epistemologicamente o estudo se embasa no método dialético-crítico, envolvendo uma pesquisa exploratória, cujo levantamento dos dados se baseia em fontes documental e bibliográfica. Em decorrência, se evidenciou uma agenda social cujo foco envolve constituir uma *porta de saída* ou a emancipação sustentada das famílias, por meio das capacitações dos indivíduos que tem como aporte a teoria do capital humano e a ideologia neoliberal. Desse modo, o escopo do estudo pressupõe explicitar os conteúdos dos processos históricos e as concepções teóricas que permeiam as proposições contidas no PEAS, no sentido de impulsionar o debate acerca do tema.

**Palavras-chave:** Mercosul. Ação Social. Transferência de Renda.

Recebido em 15.06.2017. Aprovado em 05.09.2017. Revisado em 17.11.2017.



© O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar, distribuir e reproduzir em qualquer meio, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material, desde que para fins não comerciais, e que você forneça o devido crédito aos autores e a fonte, insira um link para a Licença Creative Commons e indique se mudanças foram feitas.

## Introdução

A característica geoeconômica do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) baseada num acordo comercial intrarregional que tem como objetivos a integração, a constituição de novos mercados e a sua competitividade no mercado internacional, se mostrou insuficiente na redução dos impactos sociais decorrentes da política econômica de recorte teórico neoliberal, materializada no processo de reestruturação produtiva e do ajuste estrutural. Na constatação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre a região, reproduzida pela Comissão Europeia, “a crise de 1999-2002 provocou uma queda dramática nas taxas de emprego e um aumento da pobreza e da exclusão social.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 13). Essa conjuntura decorre após uma década da adesão (in)voluntária pelos países latino-americanos às reformas de primeira geração formuladas em 1989 no Consenso de Washington, cujo objetivo consiste em *auxiliar*, a partir de ajuste estrutural, a América Latina a superar seu *lento* crescimento.

Entretanto, ao invés da aceleração do crescimento, de fato ocorrem ajustes estruturais que atingem os direitos sociais, os quais, no Brasil, por exemplo, ao mesmo tempo em que se tornam tardiamente matéria constitucional em 1988, são alvos de reformas pelas políticas neoliberais executadas a partir dos anos 1990. Cabe lembrar que na América Latina, a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) é contemporânea às reformas de primeira geração sugeridas em 1989 no Consenso de Washington. Também converge temporalmente ao mencionado ajuste estrutural a institucionalização do MERCOSUL, mediante Tratado de Assunção, pactuado em 1991. Embora esteja explicitada, no texto introdutório do Tratado<sup>2</sup> a concepção de desenvolvimento econômico com justiça social, é a partir dos anos 2000 que o bloco econômico amplia a sua dimensão social. “Um balizador para o debate sobre a dimensão social é, em primeiro lugar, reconhecer que proteção social, institucionalidades e MERCOSUL estão intimamente ligados a três temas inter-relacionados que permeiam essa tríade, a saber, integração regional, direitos e cidadania.” (NOGUEIRA, 2008, p. 156).

Nesse sentido, em 2000, os países que compõem o MERCOSUL subscrevem a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo compromisso se expressa na adesão desses às Metas do Milênio que, em nível mundial prevê, até 2015, reduzir a extrema pobreza à metade do nível de 1990. É a partir desse contexto que se instala distinta preocupação, pelos países ricos, em estabelecer modelo de desenvolvimento inclusivo aos países de média e baixa renda, com foco na redução da extrema pobreza e na promoção da coesão social. Em nível nacional, atualmente a transferência condicionada de renda – representada pelo Programa Bolsa Família em execução desde 2003 – se situa como a principal estratégia governamental para o enfrentamento da extrema pobreza<sup>3</sup>. De fato, o debate a respeito dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), “se aprofundou durante a década de 1990, passando a se constituir, nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 33).

O que corresponde à prevalência de políticas sociais focalizadas e da responsabilização do núcleo familiar e/ou comunidade/sociedade civil no campo da proteção social, na medida em que o Estado somente inter-vém quando o indivíduo não possuir meios para prover a própria subsistência ou tê-la provida pela família. A fim de aprofundar essa linha reflexiva, o presente estudo se embasa epistemologicamente no método dialético-crítico, em razão de uma opção teórica e da especificidade do estudo, o qual envolve explicitar as contradições inerentes ao modo de produção capitalista mediante a problematização dos contextos históricos analisados. Para tanto, delimitou-se como intervalo temporal de observação o período 1990-2016, cujo espaço geográfico abrange o continente latino-americano, enfatizando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa do tipo exploratória, em que o levantamento dos dados se baseia em fontes documental e bibliográfica de procedência nacional e internacional.

Nessa perspectiva, o presente ensaio está estruturado, além desta introdução, da seguinte maneira: na segunda seção desenvolve-se uma linha reflexiva, no sentido de explicitar os pressupostos teóricos que sustentam a concepção das Metas ou Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), articulando o debate ao processo de ajuste estrutural imposto aos países latino-americanos, sendo esse fundamentado nas reformas de primeira e de segunda geração; na terceira seção apresenta-se análise a respeito da recente estratégia de crescimento econômico inclusivo com redistribuição, descrita no Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) (MERCOSUL, 2012). Ao final, são mencionadas algumas considerações, no sentido de sintetizar as reflexões, com destaque para os conteúdos dos processos históricos e as concepções teóricas que permeiam as proposições contidas no PEAS. Desse modo, considerando o conjunto das temáticas a serem problematizadas, justifica-se a importância do presente estudo para o campo de conhecimento do Serviço Social e demais áreas afins.

## Os Objetivos do Milênio e as Reformas de Ajuste Estrutural na América Latina

No discurso estabelecido pela ONU existe consenso de crescimento econômico inclusivo com redistribuição, além de pacto internacional pela eliminação da miséria e da fome em nível mundial, com foco nos países que possuem baixa e média renda. Exemplo concreto é a realização – no ano de 2000 em Nova York – da Assembleia do Milênio, convocada pela ONU com a presença de 147 chefes de Estado, ocasião em que o secretário-geral dessa Organização, Kofi Annan, apresenta documento intitulado *Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI* (SACHS, 2005). O documento “tornou-se a base para importante Declaração do Milênio [...] que estabelece uma série de metas quantificáveis e com prazo determinado para reduzir a extrema pobreza, as doenças e a privação.” (SACHS, 2005, p. 249). De maneira específica, referidas metas são apresentadas a partir de oito dimensões: erradicar a pobreza e a fome; universalizar o ensino primário; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer parceria global para o desenvolvimento.

Na prática almejam – a partir de dados de 1990 – reduzir pela metade os índices de pobreza até 2015, para, em 2025, eliminá-la. Em relação à última meta, importa associá-la à visão do assessor da ONU para as Metas do Milênio que classifica a assistência ao desenvolvimento, pelos países ricos aos pobres, um *esforço insignificante* – menos de 1% da renda do mundo rico – entendendo que “fazer menos que isso é declarar a uma grande parte do mundo: ‘você não valem nada’. Portanto, não deveríamos nos surpreender se em anos posteriores os ricos colherem as tempestades dessa semente impiedosa.” (SACHS, 2005, p. 331-332). Essa declaração permite que se elucide o estreito limite da parceria global para o desenvolvimento, embora figure entre as metas do milênio elencadas. Principalmente evidencia suposta comoção ou altruísmo dos países ricos conclamados a prestarem um *esforço insignificante*, mediante assistência para o desenvolvimento dos países pobres, (re)estabelecendo a *superioridade* – econômica e moral – das nações *civilizadas* sobre territórios compostos por países (neo)colonizados.

Na interpretação dessa convergência, cabe relacioná-la à interdependência econômica liderada pelo mercado financeiro, cujos impactos, quando do desencadeamento de instabilidades nos mercados, independente da sua origem, representam um *risco sistêmico*. A fim de contê-los o idealizador das reformas de primeira geração – John Williamson (2004a) – apresenta novas recomendações – anunciadas como segunda geração de reformas à prova de crises. Operacionalmente, as reformas de primeira geração formuladas em 1989 no Consenso de Washington, se materializam em ajustes estruturais como: disciplina orçamentária implementada pelo Estado, em especial, sobre os investimentos nas políticas sociais, impulsionando reformas restritivas nos sistemas de proteção social; desestatização de instituições públicas o que corresponde privatizar, pela via da terceirização e/ou mercantilização, a provisão de direitos sociais básicos como a saúde e previdência; liberalização dos fluxos financeiros e a ampliação do mercado externo, representando, juntamente com as privatizações, ampla flexibilização do mercado de trabalho e dos direitos sociais.

Tal contexto é coerente ao denominado ajuste estrutural proposto pelos países capitalistas centrais e executado pelas agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que determinam o princípio da austeridade fiscal aos países de baixa e média renda. “Tem-se aí o significado dos *programas de ajustamento estrutural* contra o desenvolvimento, imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, aos países devedores.” (IAMAMOTO, 2008, p. 118, grifos da autora). Embora o idealizador das reformas de primeira geração discorde, parte da literatura, a exemplo da vertente marxiana, usa a expressão como sinônimo à agenda ideológica neoliberal. Em sua opinião “a razão era óbvia: esta era uma dívida de Deus a todos os oponentes inconformistas da reforma que ansiavam pelo socialismo ou pela industrialização via substituição de importações ou um Estado no qual poderiam desempe-

**O fato é que as categorias explicativas introjetadas pelo MERCOSUL como capital humano, inclusão produtiva na perspectiva do empreendedorismo, coesão e integração social, crescimento inclusivo, obscurecem o estatuto teórico da questão social. Daí a justificativa moral da provisão social no âmbito do Estado – inclui a segurança de renda – privilegiar os extremamente pobres.**

nhar um papel principal.” (WILLIAMSON, 2004b, p. 285). Na interpretação desse último referencial – contraditoriamente – o discurso é de que as crises decorrem da incompletude, pelos países da América Latina, na execução das reformas de primeira geração, sobretudo as que abrangem os sistemas de proteção social e do mercado de trabalho. Por isso, a segunda geração de recomendações associa reformas institucionais – independência do banco central e reforma do judiciário – com uma agenda social como a distribuição de renda e a ampliação das oportunidades dos pobres.

Cabe destacar que entre as recomendações da segunda geração de reformas, constam as seguintes: distribuição de renda; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em virtude de existir ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado (WILLIAMSON, 2004a). Entende-se que essa nova agenda social, da maneira como é idealizada, além de preservar a economia de mercados, estima promover acesso aos pobres a recursos que lhes permitam *construírem seu caminho para fora da pobreza*. Referida ênfase, no presente estudo, é associada à teoria do capital humano, cujos princípios envolvem a ideia de que “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à sua disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar.” (SCHULTZ, 1973, p. 3). Essa teoria – baseada nos princípios (neo)liberais – se auto intitula inovadora, em vista de introduzir no rol de fatores necessários a reprodução da sociabilidade capitalista, o investimento no fator humano. O argumento é de que esse fator, além de potencializar as capacidades dos indivíduos na linha de uma maior eficácia nos processos produtivos – maiores taxas de lucros privados – incrementa o crescimento econômico. “À medida que as despesas para aumentar tais capacitações aumentam também o valor da produtividade do esforço humano (trabalho) produzem elas uma taxa de rendimento positiva.” (SCHULTZ, 1973, p. 41).

Nesse sentido, em 2011, é aprovado instrumento alinhado às Metas do Milênio, intitulado Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, o qual tem como eixo prioritário erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais, principalmente pela via da segurança alimentar e nutricional, além de políticas distributivas como os programas de transferência condicionada de renda monetária e ações complementares, com foco nas famílias em situação de extrema pobreza. Na América Latina (AL), a implantação de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) é contemporânea à adesão pelos Estados nacionais, às reformas de primeira geração sugeridas em 1989 no Consenso de Washington. Na concepção da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) (2009), essas iniciativas são centrais no âmbito das políticas sociais de combate à miséria em dezessete países da região, abrangendo 17% da sua população.

Trata-se de programas de caráter não contributivo “que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias – e assim reduzir a pobreza no curto prazo – e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza” (CEPAL, 2009, p. 29). O fato é que essa lógica corresponde a uma reorientação dos sistemas de proteção social, isto é, “o investimento público nas políticas universais de seguridade social, consideradas ineficientes, caras e inibidoras do crescimento econômico, é direcionado para os PTCR, focalizados nos extremamente pobres, considerados inovadores e altamente difundidos.” (SILVA, 2014, p. 108).

De fato, tais programas visam garantir uma condição mínima de vida às pessoas cujas rendas pessoais e familiares sejam insuficientes à subsistência. Trata-se de políticas sociais de natureza assistencial não contributiva com foco na pobreza e indigência, concedidas na forma monetária e não monetária, mediante testes de meios e do cumprimento de determinadas condições. Em conformidade a essa linha reflexiva, na próxima seção será desenvolvida análise a respeito do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), no âmbito do MERCOSUL, a fim de explicitar suas particularidades, a partir da sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que significa articular a reflexão ao contexto de aprofundamento da ofensiva neoliberal na América Latina. O escopo do estudo pressupõe explicitar os conteúdos dos processos históricos e as concepções teóricas que permeiam as proposições contidas no PEAS, no sentido de impulsionar o debate acerca do tema.

## O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

O Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)<sup>4</sup> materializa-se no documento intitulado Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), aprovado na Cúpula de Assunção realizada em 2011 com a presença dos Ministérios e Secretarias do âmbito das políticas sociais. De maneira específica, o PEAS é composto por dez eixos, vinte e seis diretrizes e diversos objetivos prioritários –



e representa a primeira iniciativa conjunta de consecução de projetos sociais em nível regional. Por ordem de prioridade, os dez eixos são: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica racial e de gênero; universalizar a saúde pública; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a sustentabilidade ambiental; assegurar o diálogo social; estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Em 2012, o MERCOSUL dispõe publicação no formato de Cartilha contendo o Decreto – inclui a íntegra do conteúdo do PEAS – que decide sobre a aprovação do mencionado Plano – MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/11. A ideia é de que o novo instrumento se coloca como “fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e Inter setoriais, que consolidem a dimensão social do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2012, p. 38). No texto de apresentação dessa publicação são mencionadas mudanças nos objetivos do MERCOSUL, em virtude de na primeira década de sua instituição predominar relações baseadas no princípio “mercantilizado até que finalmente a crise do milênio provocou a diminuição das relações comerciais intra-regionais, desvanecendo as perspectivas de crescimento e aumentando os níveis de pobreza e desemprego” (MERCOSUL, 2012, p. 10). Em decorrência, o bloco pactua de que a importância, bem como o “entendimento da dimensão social, no processo de integração regional supõe conceber políticas sociais não compensatórias e subsidiárias do crescimento econômico, mas assumir que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano.” (MERCOSUL, 2012, p. 14).

Em termos teóricos, essa reconceitualização se apoia – como textualmente referido na apresentação da Cartilha – na concepção de *desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen. Para esse último autor, o qual é associado ao referencial teórico neoliberal, as oportunidades sociais “(na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.” (SEN, 2000, p. 25-26). Para uma melhor análise é possível identificar que este aporte teórico postula que para uma pessoa ter autonomia, a mesma necessita de outros aspectos, além da renda, como saúde, educação, moradia, segurança. Contudo, é neste ponto que reside o problema fundamental, pois ao prever a autonomia através da renda como *meio*, acaba por obscurecer o seu *fim* que é o mercado.

No detalhamento do conteúdo do PEAS – documento publicizado em Anexo do Decreto – para erradicar a fome e a pobreza – eixo prioritário – são estabelecidos alguns objetivos como garantir o acesso aos serviços de assistência social para famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como desenvolver programas de transferência de renda monetária e ações complementares. No Plano não há referência sobre ensino pré-escolar, contendo objetivos genéricos como, garantir a igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão com qualidade, em tempo oportuno, às crianças e jovens nos sistemas de ensino. Na América Latina e Caribe, a população de 25 anos ou mais, “vem aumentando o nível da escolaridade média: de 2,9 anos em 1950 para 7,9 anos em 2010. Nos países da UE, há também um forte incremento neste indicador: de 5,2 anos para 10,6 anos no mesmo período.” (CEPAL, 2012, p. 46, tradução nossa). Importante destacar que tais dados indicam que os níveis de disparidades educacionais entre os países que compõem o bloco econômico da União Europeia (UE) e MERCOSUL, permanecem quase os mesmos de 60 anos atrás.

Em contrapartida, no PEAS, a fim de ampliar a formação acadêmica em nível de graduação, a educação a distância é citada como meio de inclusão social e democratização do ensino superior. Assim como a perspectiva de erradicação do analfabetismo é articulada aos programas sociais, especialmente às mulheres negras, com deficiência, com idade acima de 50 anos e às indígenas. Essas proposições explicitam desigualdades históricas decorrentes das relações de exploração e/ou opressão de gênero, raça/etnia e geração. Embora o discurso oficial à ampliação da formação superior pela via do ensino a distância seja a democratização do ensino – tendo o Brasil como exemplo – o que de fato ocorre é o seu alinhamento à lógica do mercado – em detrimento do direito social à educação pública, gratuita e de qualidade. “O ponto comum da expansão dos cursos a distância é a liderança empreendimento privado lucrativo – que tem nessa modalidade de ensino uma oportunidade de ampliar suas taxas de acumulação.” (IAMAMOTO, 2008, p. 442).

Assim como na educação, a perspectiva de gênero é enfatizada no eixo que trata do acesso ao *trabalho decente* e aos direitos previdenciários, pois prevê os seguintes objetivos: igualdade salarial entre homens e mulheres; direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas, principalmente em regiões de fronteira; valorização do trabalho doméstico não remunerado. Cabe destacar que em 2012 as taxas de desemprego na AL e Caribe – na maioria dos países se situam abaixo de 10% – são inferiores às da União Europeia, pois, em alguns casos, superam 20%, sobretudo na Espanha, Irlanda, Itália, Grécia que “são aqueles que foram afetados pelos ajustes fiscais, crise da dívida soberana e pelos restritivos programas de ajuste.” (CEPAL, 2012, p. 29, tradução nossa). Em relação à evolução demográfica, enquanto a população da UE “está

envelhecendo, o que reduzirá sua relevância nos próximos anos, a América Latina e o Caribe é mais jovem abrangendo taxas de natalidade maiores”, isso significa que “na União Europeia esse indicador chegará a 47% até 2050 [...]. Na América Latina e no Caribe, esse indicador aumentará para 30 até 2050” (CEPAL, 2012, p. 21, tradução nossa).

Na abrangência dos países que integram o MERCOSUL, os mencionados dados são tratados, institucionalmente, como fatores que produzem rebatimentos – em termos de déficit orçamentário – no campo da seguridade social, compondo o rol de justificativas às restritivas reformas dos sistemas de proteção social, denominadas como medidas de austeridade. A título de ilustração, os níveis de desempenho de despesas com proteção social – seguridade e assistência social – em percentagem do PIB da América Latina e da UE revelam que enquanto “nos primeiros as despesas representaram 5,1% do PIB em 2008-2009, cuja média da UE era quase cinco vezes maior, 22,9% do PIB. Esta diferença permaneceu relativamente estável na última década” (CEPAL, 2012, p. 44, tradução nossa). Especificamente no eixo que trata do tema saúde apresentado no PEAS, se destaca o objetivo de promover a sua universalização, além de articular acordos regionais que garantam o acesso a essa política na faixa de fronteira. Já em outro eixo, o Plano destaca a perspectiva da inclusão produtiva, além das microempresas, também são estimuladas outras iniciativas como agricultura familiar e a economia solidária.

Outra especificidade identificada no PEAS envolve a ideia de promover o acesso à terra, à reforma agrária e ao desenvolvimento rural sustentável, com atenção à perspectiva de gênero. De maneira geral, nota-se que as propostas do MERCOSUL têm como eixo prioritário erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais, principalmente pela via da segurança alimentar e nutricional, além da perspectiva da inclusão produtiva e as políticas distributivas como os programas de transferência condicionada de renda monetária e ações complementares, com foco nas famílias em situação de extrema pobreza. Cabe relacionar, entretanto, tais proposições com as recomendações da agenda social proposta por John Williamson (2004a), nomeadas de segunda geração de reformas: distribuição de renda; melhora na área da educação visando o desenvolvimento de capital humano; reforma agrária nos moldes do programa brasileiro em virtude de existir ajuda aos trabalhadores rurais à compra de terras dos latifundiários, sendo os direitos de propriedade respeitados; a expansão do microcrédito com redução das taxas de juros de mercado.

A questão fundamental a ser problematizada é que essas propostas, como visto, são compatíveis às do PEAS, por isso a necessidade de no documento haver maior clareza sobre aspectos como: qual a concepção de reforma agrária que o MERCOSUL se ampara? Além disso, a partir dos anos 2000, o MERCOSUL adota concepção de crescimento econômico com justiça social, o que significa, para o discurso oficial, privilegiar o investimento social no capital humano e na coesão social, mediante expansão de políticas sociais focalizadas no combate à extrema pobreza, com destaque para os programas de transferência condicionada de renda. Além da mencionada referência feita à Amartya Sen, também se identifica, na interpretação do conteúdo do PEAS, influências teóricas de Jeffrey Sachs (2005) e Stiglitz (2002). Esse último, por exemplo, presume que as economias bem-sucedidas compatibilizem o uso dos mercados e o papel do governo como condutor de desenvolvimento sustentável com foco na ampliação das oportunidades e capacidades individuais pela via da educação, saúde e segurança de renda. Esse ecletismo – no alcance do presente estudo – é associado à estratégia neodesenvolvimentista ou neokeynesiana dos anos 2000 que se configura influência à concepção de desenvolvimento de países latino-americanos. “Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 42).

Porém, assim como no período desenvolvimentista, esse novo modelo colide com as taxas de desigualdade mais altas do mundo, além de expressivos índices de pobreza e indigência. Tem-se que “duas ideias centrais estariam embasando esta ideologia: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social” (MOTA, 2012, p. 34). Daí a justificativa *moral* de uma oferta de serviços e sua respectiva cobertura, privilegiar os extremamente pobres – a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda – associada à ideia de que a relativa melhora nos indicadores sociais contribui para que se crie um mercado atrativo ao capital estrangeiro e, portanto, promova um crescimento econômico sustentado. “O crescimento econômico sustentado requer que os países pobres aumentem suas exportações para os países ricos e, desse modo, obtenha a moeda estrangeira necessária para importar bens de capital desses países.” (SACHS, 2005, p. 323). Tal perspectiva de crescimento é abordada por Williamson, Stiglitz e Sachs<sup>5</sup>, cujos princípios incluem o dever moral dos países ricos na redução da extrema pobreza em nível mundial.

Contraditoriamente, a meta “é acabar com a pobreza extrema, não com toda a pobreza, e ainda menos, equiparar as rendas mundiais ou acabar a distância entre ricos e pobres. Isso pode acabar acontecendo, mas,

para tanto, os pobres terão que ficar ricos graças ao próprio esforço” (SACHS, 2005, p. 332). Os autores também referem sobre a falta de oportunidades ou capital humano, pelos pobres, para que criem alternativas para fora da pobreza que pode causar a estagnação ou o declínio do crescimento econômico. “O problema fundamental para os países mais pobres é que a própria pobreza pode ser uma armadilha. Quando a pobreza é muito extrema os pobres não têm capacidade – por eles mesmos – de sair da enrascada” (SACHS, 2005, p.85). O fato é que as categorias explicativas introjetadas pelo MERCOSUL como capital humano, inclusão produtiva na perspectiva do empreendedorismo, coesão e integração social, crescimento inclusivo, obscurecem o estatuto teórico da questão social. Daí a justificativa moral da provisão social no âmbito do Estado – inclui a segurança de renda – privilegiar os extremamente pobres.

Precisa ficar nítido que a questão social – materializada nas desigualdades sociais – resulta na exploração da força de trabalho pelo capital na esfera da produção e do consumo. Ao passo que tratá-la como sinônimo de exclusão social, por exemplo, oculta que “é próprio da sociedade capitalista desenraizar os trabalhadores, excluir para incluir de outro modo, segundo sua lógica” (IAMAMOTO, 2008, p. 166). O ponto fundamental é que a interpretação despolitizada da questão social – sendo essa o objeto de trabalho do assistente social – representa o avanço do neoconservadorismo ou das teorias pós-modernas que “exaltam os particularismos e as diferenças, como substantivas – e não complementares – das contradições e das desigualdades de classes, num amplo empreendimento ideológico que invade o saber científico” (IAMAMOTO, 2008, p. 470). Essa abordagem crítica sustenta o presente estudo, pois associa os processos de reestruturação produtiva iniciados nos anos 1970, aos ajustes estruturais em desenvolvimento sob a preponderância do mercado financeiro que afetam de maneira direta o mundo do trabalho e todas as dimensões da vida na medida em que produz a *banalização do humano*.

## Considerações finais

Fica evidente, então, que há em curso um consenso global pela eliminação da miséria e da fome com foco nos países mais pobres como os da América Latina, em nome da governabilidade mundial do modo de produção capitalista. A preponderância dos organismos internacionais (BM, FMI) no controle da economia mundial, especialmente sobre os países de baixa e média renda como os da América Latina, possui relação direta ao controle dos gastos públicos orçamentários, com ênfase aos relacionados às políticas sociais, a fim de garantir regularidade no pagamento de dívida externa a favor dos países centrais. As implicações sociais dessa dependência econômica e tecnológica, se materializam na ampliação da desigualdade de renda e riqueza no continente, considerada uma das taxas mais expressivas do mundo.

De fato, contraditoriamente, organismos internacionais, ao mesmo tempo em que propõem ajustes estruturais, na linha da austeridade, incorporam discurso de combate à pobreza pela via do crescimento sustentado. O que implicitamente traduz, visto que no discurso oficial mundial de combate à pobreza tal preocupação não é referida, o temor do denominado *risco sistêmico*, o qual se baseia no receio de que a queda de um mercado emergente possa atingir as demais economias dos países capitalistas avançados. No domínio da América Latina, a estratégia que conjuga crescimento econômico com o combate à pobreza, pela via das políticas sociais focalizadas – representadas nos programas de transferência condicionada de renda – sem colocar em questão a economia de mercados, é nomeada de neodesenvolvimentismo.

No que se refere ao Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (2012), contraditoriamente, apresentou-se referenciado aos Objetivos do Milênio da ONU, assim como ao denominado ajuste estrutural de segunda geração dos anos 2000, sob o discurso do crescimento econômico inclusivo. Nitidamente se evidenciou a existência de uma agenda social cujo foco envolve constituir uma *porta de saída* ou à emancipação sustentada dos indivíduos e famílias, por meio das capacitações dos indivíduos que tem como aporte a teoria do capital humano e a ideologia neoliberal. Mediante essa tendência, faz-se necessário aprofundar o conteúdo dos processos históricos que moldam o sentido da pobreza e da proteção social latino-americana, a fim de explicitar os seus construtos teóricos, políticos e econômicos, os quais são condicionados por determinações interna e externa ao continente.

## Referências

- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. São Paulo: EESP/FGV, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7726>>. Acesso em: 24 out. 2014.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Panorama Social de América Latina*. [S.l.]: CEPAL, 2009. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/1232-panorama-social-de-america-latina-2009>>. Acesso em: 21 out. 2014.



- \_\_\_\_\_. *La Unión Europea y América Latina y El Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. [S.l.]: ONU; CEPAL, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/S1200748\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/S1200748_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Mercosul: Documento de Estratégia Regional 2007-2013* [E/2007/1640]. 2 ago. 2007. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07\\_13\\_pt.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- GUILHERME, R. C. *Renda Mínima de Inserção e Transferência Condicionada de Renda: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL*. 249 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8378>>. Acesso em: 06 out. 2017.
- IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2008.
- MERCOSUL. *Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL*. [MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 12/11]. Assunção: Instituto Social do MERCOSUL, 2012. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6582/9/innova.front/plano-estrategico-de-ac%C3%A3o-social-peas>>. Acesso: 11 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Tratado para la Constitución de un Mercado Comun entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. 1991. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2014.
- MOTA, A. E. Redução da pobreza e o aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 29-45.
- NOGUEIRA, V. M. R. Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso Mercosul. In: BOSCHETTI, I. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 149-173.
- SACHS, J. *O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SCHULTZ, T. W. *O Capital Humano*. Investimento em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, M. O. S. e. Caracterização e Problemática dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe* São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-232.
- \_\_\_\_\_.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- STIGLITZ, J. E. *A Globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- WILLIAMSON, J. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In: \_\_\_\_\_.; KUCZYNSKI, P.-P. (Org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004a. p. 1-17.
- \_\_\_\_\_. Nossa Agenda e o Consenso de Washington. In: \_\_\_\_\_.; KUCZYNSKI, P.-P. (Org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004b. p. 283-291.

## Notas

- 1 As reflexões apresentadas são subprodutos da tese de doutoramento intitulada “Renda Mínima de Inserção e Transferência Condicionada de Renda: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL”, defendida no PPGSS/PUCRS, em março de 2016 (GUILHERME, 2016).
- 2 “Considerando que a expansão das dimensões atuais de seus mercados nacionais, através da integração, é uma condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (MERCOSUL, 1991).
- 3 Importante destacar que o referido programa configura uma política com abrangência territorial plena, embora focalizada nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, cujas linhas correspondem, no início de 2016, aos seguintes intervalos, respectivamente: renda familiar per capita de R\$ 0,00 - R\$ 77,00; renda familiar per capita R\$ 77,01- R\$ 154,00.
- 4 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/11 (MERCOSUL, 2012).
- 5 O economista norte-americano Jeffrey Sachs, entre outras atividades, é assessor especial da secretária geral da ONU para as Metas de Desenvolvimento do Milênio ou Objetivo.

## Rosilaine Coradini Guilherme

rosilaineguilherme@yahoo.com.br

Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

## UNIPAMPA

Campus São Borja

Rua Ver. Alberto Benevenuto, 3200

São Borja – Rio Grande do Sul – Brasil

CEP: 97.670-000

**Carlos Nelson dos Reis**

cnelson@pucrs.br

Doutorado em Política Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Professor e Pesquisador Titular do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

**PUCRS**

Av. Ipiranga, 6681 – Partenon.

Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

CEP: 90.619-900