



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**ENTRE OS CONCEITOS IMPORTADOS E A REALIDADE PULSANTE:
O PEAS E A POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO MERCOSUL**

LETICIA DINIZ NOGUEIRA

Foz do Iguaçu
2020



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**ENTRE OS CONCEITOS IMPORTADOS E A REALIDADE PULSANTE:
O PEAS E A POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO MERCOSUL**

LETICIA DINIZ NOGUEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Nilson Araújo de Souza
Co- Orientadora: Prof. Victoria Inés Darling

Foz do Iguaçu
2020

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

N778

Nogueira, Leticia Diniz.

Entre os conceitos importados e a realidade pulsante: o PEAS e a pobreza multidimensional no MERCOSUL / Leticia Diniz Nogueira. - Foz do Iguaçu - PR, 2020.
165 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu-PR, 2020.

Orientador: Nilson Araújo de Souza.

Coorientador: Victoria Inés Darling.

1. Mercosul. 2. PEAS. 3. Pobreza Multidimensional. 4. Políticas Sociais. 5. Integração Social. I. Souza, Nilson Araújo de. II. Darling, Victoria Inés. III. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. IV. Título.

CDU 339.923:364-78(8)

LETICIA DINIZ NOGUEIRA

ENTRE OS CONCEITOS IMPORTADOS E A REALIDADE PULSANTE:

O PEAS E A POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA



Orientador: Prof. Dr. Nilson Araújo de Souza
UNILA



Co-orientadora Prof. Dra. Victoria Inés Darling
UNILA

Prof. Dra. Tereza Maria Spyer Dulci
UNILA

Prof. Dr. Carlos Alberto Díaz González Méndez
Universidad IBEROAMERICANA

Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitan
UNILA

Foz do Iguaçu, 15 de dezembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu avô, meu guia, que hoje estaria orgulhoso por saber que sua neta conseguiu chegar no mestrado, por ter acreditado em mim como ninguém nunca acreditou. Mesmo em meio às dificuldades, em meio à uma pandemia e às diversas crises existenciais, esta dissertação nasceu e espero com toda força que não morra.

Mas isso só foi possível graças a muitas pessoas, acredito que nenhum trabalho é apenas individual, somos o resultado de todos que estão ao nosso redor e fazem parte da nossa caminhada, por isso, quero agradecer aos meus grandes orientadores professor Nilson Araújo e professora Victória Darling, os quais guardo enorme carinho e admiração.

Ao professor Nilson, obrigada por todo o apoio, incentivo e por ter acreditado que esta dissertação seria possível de realizar, sou admiradora de sua trajetória acadêmica, mas principalmente de sua trajetória como ser humano, um educador que explica de forma simples e humilde o que há de mais complexo nas teorias, esse talento é admirável e único, assim como suas palestras acalentam nossos corações revolucionários, pois nos trazem a esperança de um futuro melhor, obrigada por tudo professor.

À professora Vic, *muchas gracias* por confiar em mim, me apoiar e me encorajar, suas aulas, seus questionamentos, suas críticas e suas percepções hoje fazem parte não apenas deste trabalho, mas de mim também. Obrigada por ser uma mulher que encoraja outras mulheres, por ter sempre essa garra e força para encarar a vida, independente do que aconteça, obrigada por ser esperança quando tudo parece caos, por acreditar que o povo irá trazer mudanças que se quer imaginamos, por me mostrar que existem outras formas de se organizar socialmente que não são depredadoras e repressivas, sonhamos com um mundo melhor e mais igualitário, estamos juntas nessa luta, você foi e é uma fonte de inspiração para mim, obrigada professora.

À minha família, pois permitiram que essa dissertação fosse menos pesada, mesmo em meio à pandemia, minha eterna gratidão. Obrigada vó Creusa, meu amor incondicional, o ser humano que quero ser um dia, meu exemplo de humildade e valentia. Obrigada mãe, amiga e companheira à quem dedico esta dissertação, por ser minha inspiração de como uma mulher pobre em um país estrangeiro pode criar

sozinha uma filha pequena, a sua força é contagiante e enorme assim como seu amor, obrigada mãe. Ao meu irmão Ivan, meus primos Ana, Wallace e Ravy que são pequenos serezinhos que me ensinam todo dia como a vida pode ser mais leve e feliz. Ao meu padrasto Oscar, que foi um pai para mim e sempre me apoiou em tudo, que também me ensinou muito sobre a América Latina desde a perspectiva peruana. Obrigado aos meus tios, Kiki e Pamila que com suas brincadeiras alegravam meus dias nessa cidade.

Por fim, e não menos importante, agradeço aos meus amigos e minhas amigas, especialmente à Ariane, Carolina, Thainara, Mariana, Emannuely, Kaio, Patrick, Miguel e ao meu primo Guilherme, como é bom ter vocês por perto. Obrigada aos professores, servidores e técnicos da UNILA, especialmente ao Taciano, ao professor Flávio Gaitan que com seus questionamentos contribuiu enormemente para a evolução desta dissertação, aos professores do ICAL, à professora Renata e Tereza por todo apoio e suporte desde o início desta pós graduação, ao professor Carlos Alberto Díaz da Universidad Iberoamericana, ao professor Pablito que para mim se tornou uma pessoa próxima e muito querida, um grande ser humano com uma conduta coerente e um coração enorme, para mim um exemplo a ser seguido.

Agradeço à todos, todas e todes que de alguma forma me ajudaram a construir este trabalho. Agradeço à UNILA pela concessão da Bolsa Demanda Social- Emergencial, pois foi crucial para que eu pudesse terminar meus estudos sem ter que me preocupar com outras questões financeiras, foi de grande ajuda e sou muito grata.

Enfim, um obrigado é pouco para representar o tamanho da gratidão e carinho que tenho por todos, espero que o universo lhes retribua todo esse amor que me foi depositado.

*“Pobreza é fome, é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade”
(Antônio Pedro Albernaz Crespo e Elaine Gurovitz).*

RESUMO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) se constituiu em um momento de competitividade internacional e de regionalismo aberto; no entanto, o bloco tem como antecedente o estreitamento das relações entre Brasil e Argentina na década de 1980 e foi criado posteriormente em 1991 pelo Tratado de Assunção. Inicialmente, o Mercosul nasce a partir de um viés econômico e comercial, em que o principal objetivo era construir uma região competitiva na América do Sul. Após este momento inicial, tivemos o predomínio de governos progressistas a partir de 2003 na maioria dos países da região, que fomentaram o início da construção de uma dimensão social no Mercosul. Dentre estas fases do bloco, este estudo pretende analisar de forma crítica, especificamente o período de decisões pautadas a partir da criação da dimensão social. Dessa forma, temos como objetivo principal verificar qual é a efetividade das políticas sociais criadas com base no Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), focando especialmente no tema do Eixo 1: Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais. Defendemos a hipótese de que houve uma efetividade mediana das políticas sociais implementadas a partir do PEAS, pois parte do ideário neoliberal de como interpretar e abordar a pobreza continua presente no período progressista e nos eixos prioritários do PEAS. Isto traz como consequência a implementação de receituários neoliberais propostos pelas mesmas organizações internacionais pró *establishment*, isto é, as políticas sociais só encontram o caminho da focalização e das compensações dos problemas sociais, quando na verdade deveriam ser políticas de caráter universal, multidimensional, intersetorial e interseccional. Dessa forma, a fim de transformar essa concepção de pobreza, realizamos um diagnóstico social do Mercosul a partir do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que demonstrará as diversas pobreza invisíveis tanto para os dados dos institutos nacionais como para os governos do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul; PEAS; Pobreza Multidimensional; Políticas Sociais; Integração Social.

RESÚMEN

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se constituyó en un momento de competitividad internacional y regionalismo abierto, el bloque tiene como antecedente el fortalecimiento de las relaciones entre Brasil y Argentina en la década de 1980 y fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción. Inicialmente, el Mercosur nació a partir de una visión económica y comercial, en que el objetivo principal era construir una región competitiva en América del Sur, luego de este momento inicial, tuvimos el predominio de gobiernos progresistas desde 2003 en la mayoría de los países de la región, lo que propició el inicio de la construcción de una dimensión social en el Mercosur. Entre estas fases del bloque, este estudio pretende analizar críticamente el período de decisiones basadas en la creación específicamente de la dimensión social. Así, nuestro principal objetivo es verificar la efectividad de las políticas sociales creadas a partir del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), enfocando especialmente en el tema del Eje 1: Erradicar el hambre, la pobreza y la lucha contra las desigualdades sociales. Defendemos la hipótesis de que hubo una mediana efectividad de las políticas sociales implementadas desde el PEAS, ya que parte de las ideas neoliberales de cómo interpretar y abordar la pobreza permanecen presentes en el período progresista y en los ejes prioritarios del PEAS, esto trae como consecuencia la implementación de prescripciones neoliberales propuestos por los mismos organismos internacionales pro *establishment*, es decir, las políticas sociales sólo encuentran el camino de la focalización y de la compensación de los problemas sociales, cuando en realidad deberían ser políticas de carácter universal, multidimensional, intersectorial e interseccional. Así, para transformar esta concepción de pobreza, realizamos un diagnóstico social del Mercosur basado en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que demostrará las diversas pobrezas invisibles tanto para los datos de los institutos nacionales como para los gobiernos del Mercosur.

Palabras llave: Mercosur; PEAS; Pobreza multidimensional; Políticas sociales; Integración social.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1. IV Cúpula das Américas. Mar del Plata (Argentina), 2005	60
Foto 2. Abertura da Cúpula Social do Mercosul(Brasília), 13 de dezembro de 2006	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Áreas políticas e técnicas participantes da implementação do PEAS	69
Tabela 2. Programas de intervenção social (Plano de ação RMADS) 2017-2019.....	73
Tabela 3. Pobreza e pobreza extrema.....	104
Tabela 4. Indicadores para medição de pobreza no Mercosul	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Marcos legais e institucionais do Mercosul Social.....	64
Quadro 2. Eixos do Plano Estratégico de Ação Social	68
Quadro 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global: dimensões, indicadores, definição de privações e pesos	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução do comércio intrabloco 1995-2017 (Importações) Em bilhões de dólares e porcentagem total	38
Gráfico 2. Evolução do comércio intrabloco 1995-2017 (Exportações), em bilhões de dólares e porcentagem total.....	39
Gráfico 3. Composição das exportações do Mercosul conforme o destino (Em porcentagens das exportações do ano 2017)	40
Gráfico 4. Taxa média de desemprego em relação à população ativa e incidência da pobreza em relação à população nos países da América do Sul (Em %) entre 1990 e 2010	43
Gráfico 5. América Latina (15 países): Índice de Desigualdade de Gini, 2002-2018.....	76
Gráfico 6. América Latina (18 países): taxas de pobreza e pobreza extrema e pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, 2002-2019 (Em porcentagens e milhões de pessoas)	78
Gráfico 7. Porcentagem do PIB direcionado às transferências de renda condicionadas no Mercosul, 2017	91
Gráfico 8. Esperança de vida ao nascer nos países do Mercosul (anos) 2018.....	118
Gráfico 9. Evolução da desnutrição crônica infantil no Mercosul entre 2004 e 2019 (menores de 5 anos, em porcentagens)	119
Gráfico 10. Subalimentação crônica nos países do Mercosul. Prevalência em porcentagens (2016-2018)	121
Gráfico 11. Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos por cada 1.000 nascidos vivos no Mercosul (2002, 2016 e 2019) em porcentagens.....	123
Gráfico 12. Conclusão da educação primária (pessoas com 15 anos e mais com educação primária completa), 2005 e 2018	124
Gráfico 13. Conclusão da educação secundária (pessoas com 15 anos e mais com educação secundária completa), 2015 e 2018.....	125
Gráfico 14. Evolução da conclusão da educação terciária (pessoas com 20 anos e mais com educação terciária completa), 2014 e 2018	126
Gráfico 15. Evolução da taxa de alfabetização de pessoas de 15 a 24 anos no Mercosul, 2006 e 2018 (em porcentagens)	127
Gráfico 16. Frequência escolar de ambos sexos (7 a 24 anos) 2005-2018	128
Gráfico 17. Total de pessoas com acesso a fontes melhoradas de saneamento nos países do Mercosul, 2015 (Em porcentagens) Zona Urbana	130
Gráfico 18. Total de pessoas com acesso a fontes melhoradas de água nos países do Mercosul, 2015 (Em porcentagens) Zona Urbana.....	130
Gráfico 19. Proporção da população sem acesso à eletricidade conforme quintil, 2000	131
Gráfico 20. Proporção da população urbana conforme o combustível usado para	

cozinhar os alimentos (2018)	132
Gráfico 21. Média dos anos de estudos (adultos indígenas 5 a 20 anos), 2010.	134
Gráfico 22. Tempo de trabalho não remunerado, conforme sexo (Horas/semana), 2012 a 2016	135
Gráfico 23. Taxa de desemprego feminino, masculino e juvenil nos países do Mercosul, 2020	137
Gráfico 24. Estrutura do gasto social do setor público nos países do Mercosul. Porcentagem do PIB, 2014.	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALALC Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI Associação Latino-Americana de Integração
ALCA Área de Livre Comércio das Américas
ALBA Alternativa Bolivariana para as Américas
AEC Associação de Estados do Caribe
ARGM Alto Representante-Geral do MERCOSUL
AUH Asignación Universal por Hijo
BM Banco Mundial
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BF Bolsa Família
BIRD Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEPAL Comissão Econômica para América Latina
CCMASM Comissão de Coordenação de Ministros e Assuntos Sociais do Mercosul
CAN Comunidade Andina
CMC Conselho do Mercado Comum
CCM Comissão de Comércio
CCMAS Comissão de Coordenação Ministerial de Ação Social
CIG Conselho Intergovernamental
CBA Cesta Básica de Alimentos
CBT Cesta Básica Total
CELADE Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia
DESAL Centro para o Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina
DGEEC Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
ENCOVI Pesquisa de Condições de Vida na Venezuela
FOCEM Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
FAF Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul
FAO Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FMI Fundo Monetário Internacional
FCES Foro Consultivo Econômico Social
GMC Grupo Mercado Comum

IDH Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM Índice de Pobreza Multidimensional
ISM Instituto Social do Mercosul
IMEA Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDEC Instituto Nacional de Estatística e Censos
INE Instituto Nacional de Estadística –Uruguai
INE Instituto Nacional de Estadística- Venezuela
IPMH Índice de Privação Material de Lares
IPPDH Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
IDG Índice de Desigualdade de Gênero
LP Linha de pobreza absoluta
LI Linha de indigência
LPT Linha de pobreza Total
Mercosul Mercado Comum do Sul
NEPP Nova Economia Política da Pobreza
NBI Necessidades Básicas Insatisfeitas
OEA Organização dos Estados Americanos
ONU Organização das Nações Unidas
ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODM Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OPS Organização Panamericana da Saúde
OIT Organização Internacional do Trabalho
PEAS Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PIB Produto Interno Bruto
PICE Programa de Integração e Cooperação Econômica
PID Programa Iberoamericano de Discapacidad
PPC Paridade do Poder de Compra
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMADS Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social

REES Reunião Especializada em Estatísticas do Bloco
SIMPIS Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais
SI-PEAS Sistema de Informação do Plano Estratégico de Ação Social
SEIS Sistema Estatístico de Indicadores Sociais
SIS Síntese de Indicadores Sociais
TIAR Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UTF Unidade Técnica do Fundo de Convergência Estrutural FOCEM
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México
UPS Unidade de Participação Social
UNILA Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 SURGIMENTO DO MERCOSUL E DA DIMENSÃO SOCIAL	25
2.1. Surgimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul).....	25
2.2. Dimensão econômica-comercial dos países do Mercosul.....	37
2.3. Criação da dimensão social do Mercosul	40
3 POLÍTICAS SOCIAIS SOBRE ERRADICAÇÃO DA FOME, DA POBREZA E COMBATE ÀS DESIGULDADES SOCIAIS (PEAS).....	67
3.1. Criação do PEAS/CCMASM.....	67
3.2. PEAS e os conceitos da ofensiva neoliberal	81
3.3. Transferências de renda no progressismo: reflexões e limites	88
4 DA POBREZA ABSOLUTA À MULTIDIMENSIONAL: UM DIAGNÓSTICO SOCIAL DO MERCOSUL	97
4.1. Conceitos sobre pobreza: paradigmas internacionais	100
4.2. Metodologias utilizadas no Mercosul para mensurar pobreza	104
4.3. A medição de pobreza por ingressos em questão	109
4.4. Diagnóstico social: múltiplas dimensões da pobreza nos países do Mercosul	112
4.4.1. Saúde	117
4.4.1.1. Nutrição	118
4.4.1.2. Mortalidade infantil	122
4.4.2. Educação	123
4.4.2.1. Anos de escolaridade	123
4.4.2.2. Frequência escolar	128
4.4.3. Padrão de vida	128
4.4.3.1. Moradia e acessos à serviços básicos	129
4.4.4. Particularidades	132
4.4.5. Conclusões do capítulo	138
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS.....	150

1. INTRODUÇÃO

Pensar a pobreza na América Latina, dentro da área de integração regional e de economia política internacional, representa não apenas um desafio, mas um tema inovador. A dimensão social, especificamente a pobreza, parece ter sido um tema relegado a outras disciplinas, negando uma realidade existente e necessária para a evolução de qualquer integração regional. Sem a integração dos povos latino-americanos e a valorização de seu bem estar social, as outras integrações funcionariam de forma incompleta, pois faltariam mãos que trabalhem, mãos que integrem e mãos que sustentem; por isso, é crucial estudar, entender e propor soluções para a redução de pobreza na integração regional.

Destacamos que a pobreza é consequência e estratégia de processos históricos de exploração, subordinação e opressão, resultado de anos de colonização, dependência e inserção internacional periférica (RAMALHO, 2017). Atualmente, podemos identificar uma Nova Economia Política da Pobreza no sistema internacional. Trata-se de uma arquitetura internacional do “saber fazer” para governar os grupos meticulosamente pobres dentre os mais pobres, conformada única e exclusivamente para manter os pobres em situação de pobreza (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013).

É sobre esse plano de fundo que este trabalho deve ser lido, entender que é o próprio funcionamento do sistema capitalista que nega a igualdade de acesso aos serviços básicos e que causa realidades de pobreza e exclusão. Sem essa compreensão, nos desnorteamos ao ponto de entender a pobreza como um fenômeno individual, econômico, estigmatizado e unidimensional que serve apenas para a manutenção do sistema (SILVA, 2016).

Negar a existência dessa nova economia política da pobreza, seria escrever ensaios sobre a cegueira, onde reproduziríamos análises viciadas que tratam sempre da mesma pobreza, a monetária e por consequência apresentam uma única solução viável também de cunho monetário; esta visão reduz e simplifica um fenômeno extremamente profundo, diverso e complexo na América Latina.

Em contraposição a esta visão, a proposta deste trabalho é poder contribuir para os assuntos de pobreza no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e aos assuntos relacionados ao Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). Consideramos que o Mercosul pode ser avaliado como um exemplo de êxito relativo na região, pois,

desde a criação do bloco, o fluxo comercial entre os membros oficiais do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (membro suspenso desde 2017, sob alegação de ruptura da ordem democrática), passou de 5 para 50 bilhões de dólares e os investimentos produtivos intrabloco foram duplicados, passando a representar, a partir da entrada da Venezuela em 2012, mais de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) da América do Sul (MERCOSUL, RMADS, 2012).

Nesta pesquisa, investigamos se os resultados sociais refletem o êxito relativo dos resultados econômicos; analisamos prioritariamente a efetividade das políticas sociais implementadas que tiveram como base as diretrizes e metas presentes no Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS) focando especialmente no tema do Eixo 1: Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais.

Esta pesquisa é fortemente motivada pelo contexto atual (2021) vivenciado no Mercosul, pois o bloco passa por diferentes crises. Uma crise política, em que os governos de direita e ultra direita vigentes não acreditam em uma integração mais ampla, muito menos em qualquer forma de integração social, representando um retrocesso para a área social do Mercosul e conseqüentemente para a integração entre os países membros do bloco.

Além disso, o Mercosul, assim como o mundo todo, enfrenta uma crise sanitária com a chegada do novo Covid-19; esta pandemia ressaltou ainda mais as falhas domésticas e dentro dos blocos regionais, em que o setor da saúde foi nitidamente sobrecarregado e insuficiente, mostrando como a população pobre sofre maiores conseqüências devido à ausência do Estado em suas vidas.

Para nós, é crucial elaborar pesquisas acadêmicas conectadas à realidade, no sentido de que sejam problemáticas que possam impactar na sociedade e principalmente ter objetivos não apenas analíticos, mas propositivos que possam contribuir e agregar à melhora das condições sociais, neste caso da população do Mercosul. Assim como afirma Paulo Freire (1998) conectando a nossa pesquisa à realidade e planejando formas de ação:

Os temas, em verdade, existem nos homens, em suas relações com o mundo, referidos a fatos concretos. Um mesmo fato objetivo pode provocar, numa sub-unidade epocal, um conjunto de “temas geradores”, e, noutra, não os mesmos, necessariamente. Há, pois, uma relação entre o fato objetivo, a percepção que dele tenham os homens e os “temas geradores” (FREIRE, 1998, p.137).

As inquietações que levaram à construção desta pesquisa devem-se à necessidade de entender por que 30,1% da população regional em 2018 estava abaixo da linha de pobreza, enquanto que 10,7% estava abaixo do umbral de pobreza extrema, contabiliza-se aproximadamente 185 milhões de pessoas em situação de pobreza e 66 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema na América Latina. A estimativa da Cepal para o ano de 2019 é ainda mais preocupante, em que 30,8% da população regional estará em situação de pobreza e 11,5% na pobreza extrema (CEPAL, 2020). Outra questão é entender como, mesmo após tantos avanços sociais, a América Latina continua sendo a região mais desigual do mundo (ONU, 2019b). Entendemos que somente com diagnósticos precisos, isto é, compreendendo as causas reais desses fenômenos sociais, conseguiremos propor soluções viáveis e verdadeiramente aplicáveis para nossa região.

Além deste cenário, entendemos que desde 2010 começou um processo de paralisação do Mercosul e o retorno de uma onda de conservadorismo na América Latina, a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro e Mauricio Macri na Argentina¹, que retornaram à ideia de integração econômica; por isso, este trabalho cumpre um papel essencial de retomar a importância do debate sobre a integração social dentro do Mercosul.

Desta forma, apresentamos uma hipótese para responder se houve efetividade das políticas sociais implementadas com base no PEAS para redução da pobreza e da fome. A hipótese principal traz a ideia de que houve uma efetividade mediana das políticas sociais implementadas a partir do PEAS, pois faltou uma maior articulação política entre os países membros para realizar mudanças realmente estruturais no âmbito social. A política social foi tomada como uma questão de “alívio dos problemas sociais”, traduzindo-se em políticas de caráter compensatório que não tinham nenhuma pretensão de reescrever o contrato social entre o governo e o povo, o que promoveria uma cidadania de fato.

Portanto, no primeiro capítulo iremos expor a trajetória do Mercosul, desde o

¹ É importante ressaltar que Macri perdeu as eleições e o peronismo retornou na Argentina, após a vitória de Alberto Fernández pertencente ao Partido Justicialista em 2019. “O peronista Alberto Fernández derrota Macri nas presidenciais da Argentina”, El País. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/27/internacional/1572135195_737076.html>. Acesso em: 05 fev.2020.

seu surgimento, entendendo quais foram as dinâmicas e ideologias que permeavam os debates do período, para assim compreender como o bloco que nasce em 1991 no berço do neoliberalismo torna-se um bloco com um rosto mais humano durante os governos progressistas, através da criação da dimensão social. Essa nova arquitetura política e social dos anos 2000 permite o aprofundamento da integração entre os países do Mercosul; essa integração profunda que já tinha antecedentes em governos dos anos 80, avança durante os governos progressistas, quando diversas instituições são criadas para tratar sobre os temas sociais, como pobreza, direitos humanos e desenvolvimento social. Este giro histórico do Mercosul permite a criação de um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), articulado pelo Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2011.

O PEAS nasce com o fim de ser um guia para a criação de políticas sociais regionais a todos os Estados Membros. Isso significa que este documento e seus eixos prioritários seriam o resumo das demandas históricas dos povos do Mercosul; por isso, é considerado o documento que consolidaria a dimensão social do bloco, eis a importância de estudar este plano.

Dessa forma, no segundo capítulo do trabalho (numerado como capítulo 3) explicaremos como surge o PEAS e realizaremos um levantamento de quais políticas e programas sociais foram criados e implementados a partir do mesmo, especificamente aqueles direcionados à erradicação da fome, da pobreza e do combate às desigualdades sociais e sua internalização nos países membros do Mercosul.

Após a análise sobre a internalização nos países, iremos tecer algumas reflexões sobre como as ideias da ofensiva neoliberal relativas à pobreza estão presentes tanto no PEAS, no aspecto teórico desse plano, como nas transferências condicionadas de renda criadas durante os governos progressistas, isto é, no aspecto prático da realidade social.

No último capítulo abordaremos as concepções teóricas sobre a pobreza no cenário internacional e nos países do Mercosul. Este capítulo tem um recorte mais propositivo no sentido de incentivar uma mudança na forma como olhamos a pobreza no Mercosul, entendendo-a não apenas como um fenômeno econômico, mas como um fenômeno social complexo que possui diferentes dimensões, diversas causas e múltiplas soluções. Ainda nesse capítulo, analisaremos a situação real do

Mercosul, a partir de um diagnóstico social dos países com base no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que nos possibilitará visualizar diversas pobrezaas que atualmente são invisíveis tanto para os dados dos institutos nacionais como para as políticas sociais dos governos do Mercosul.

2. SURGIMENTO DO MERCOSUL E DA DIMENSÃO SOCIAL

Este capítulo está estruturado a partir do contexto que deu origem ao Mercado Comum do sul (Mercosul). O Mercosul nasce no berço do neoliberalismo na América Latina e tem forte influência pelo paradigma do “regionalismo aberto” da Comissão Econômica para América Latina (Cepal). No entanto, demonstramos como o bloco é resultado de diversas tentativas de integração regional anteriores. Após a exposição dos processos antecessores de integração, explicaremos as cifras que demonstram como o Mercosul foi um processo de integração que obteve um sucesso comercial relativo.

Em segundo lugar, buscamos explicar como nasceu a dimensão social dentro do Mercosul. Quando foi criado em 1991, o bloco não contava com nenhum tipo de mecanismo de participação social, configurando-se apenas como um acordo entre os governos do Cone Sul e uma via da regionalização em resposta à aceleração da globalização econômico- financeira.

Este cenário sofre mudanças a partir de decisões políticas extremamente importantes para o avanço da integração profunda entre os Estados membros, quando surge a dimensão social durante os governos progressistas na América do Sul e pode-se considerar também como o resultado da luta histórica dos povos latino-americanos. Dessa forma, após elucidar como foi a construção histórica de uma dimensão social dentro do Mercosul, no capítulo seguinte abordaremos a criação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) através da Comissão de Coordenação de Ministros e Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM).

2.1 Surgimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul)

A fim de compreender a criação do Mercado Comum do Sul, precisamos explicar brevemente quais foram as ideologias e os fatos influenciadores na economia política internacional que antecederam à criação do bloco, assim como os condicionantes externos deste processo de integração.

Desta forma, iremos fazer uma retrospectiva histórica a partir da “dinâmica das estruturas internacionais” e como estas influenciam os processos de integração (FURTADO, 1987). Isto significa entender como as estruturas internacionais por meio da economia política internacional influenciam os processos políticos e econômicos da América Latina, refletindo nas tentativas de integração regional e no

processo de construção do Mercosul.

Desta forma, assim como afirma Corazza, o Mercosul tem suas raízes em um projeto anterior. O Mercosul de 1991 não guarda semelhanças com o projeto político dos anos 1980 dos presidentes Sarney e Alfonsín; abordaremos os detalhes deste projeto mais adiante. Apesar disso, o bloco é consolidado em outros termos, em meio aos ideais da competitividade internacional, a liberalização comercial e do regionalismo aberto; isto significa que a integração não era vista como um objetivo próprio, um fim a ser alcançado e um processo histórico que previa a necessidade de integrar-se para inserir-se de forma soberana na economia mundial. Na década de 1990, a integração regional era pensada a partir da lógica do mercado, a integração como meio para tornar os mercados da região mais competitivos (CORAZZA, 2006).

Isto posto, compreendemos que o processo de integração latino-americano vem se realizando por meio de ondas, isto é, tentativas de integração diante de obstáculos internacionais (SOUZA, 2012).

Diversos trabalhos acadêmicos ressaltam a importância da aproximação do Brasil e da Argentina para o processo de integração econômica e a formação do Mercosul; entretanto, é preciso recuperar tentativas de integração anteriores a esta aproximação, pois tratavam-se de projetos ambiciosos, que por diversas razões acabaram fracassando.

Somente este fato já deve ser visto como um fator instigante. Por que o modelo de integração comercial do Mercado Comum do Sul conseguiu consolidar-se na América do Sul em meio à tantos projetos malsucedidos? Para responder a este questionamento, devemos investigar essas tentativas; assim, faz-se útil uma breve retrospectiva que nos ajude a encontrar as causas reais do sucesso da construção do bloco.

Desde a década de 1940, a partir dos governos do Brasil (Getúlio Vargas) e da Argentina (Perón), amadurecia-se a ideia da integração em conjunto da América Latina, influenciados pelas ideias da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), relacionadas a modelos de industrialização por substituição de importações, a integração regional e a defesa dos preços internacionais das matérias primas, a fim de gerar desenvolvimento econômico.

Assim, em 1957, o Comitê de Comércio da CEPAL criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, e assinou-se, em 18 de fevereiro de 1960,

em Montevideu, o tratado que instituiu um dos projetos mais ambiciosos de integração da América Latina, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (HERRERA, 1966, *apud* SOUZA, 2012).

O objetivo principal da ALALC era a ampliação do comércio regional e dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intrarregional.

Os motivos imediatos do fracasso da proposta da ALALC referem-se à reação dos setores conservadores da Argentina e do Brasil, contrários à integração e como plano de fundo pode ser considerada a ação dos Estados Unidos na região. No sentido de que, após o apoio à reconstrução da Europa e com o fim da Guerra contra a Coreia em 1953, houve uma tendência à expansão das corporações dos EUA e encontraram na América Latina um espaço favorável para esta ocupação.

Desta forma, devemos evidenciar que a estratégia dos Estados Unidos durante a década de 1960 foi a expansão de suas empresas; assim viram a necessidade de transferir suas fábricas usadas para os países latino-americanos, que já haviam começado seu processo de industrialização. Para isso, os Estados Unidos a fim de fortalecer seu imperialismo na região, realizou uma mudança abrupta em sua política externa que passou da “política da Boa Vizinhança” de Franklin D. Roosevelt para o retorno do “*Big Stick*” (uso brutal da força militar) na presidência de Harry S. Truman, que propugnava substituir os governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias ao capital externo. Sendo assim, na década de 1960 iniciaram-se os golpes militares na América do Sul, fazendo com que a ALALC ficasse apenas no papel (SOUZA, 2012).

Em 1980, sem cumprir o acordo de 1960, os países signatários da ALALC retomaram o projeto integracionista; no entanto, decidiram, após vinte anos, transformar a ALALC na Associação Latino-Americana de Integração, a ALADI. É preciso ressaltar que nesse mesmo período houve a criação de blocos sub-regionais de integração, como o Pacto Andino, firmado por cinco países andinos pelo Acordo de Cartagena, em 1969, a fim de promover o desenvolvimento e crescimento dos países membros mediante a integração econômica (CASTRO, 2011).

Assim, como defende o autor Nilson Araújo de Souza, o Acordo de Cartagena

tinha pretensões mais ambiciosas do que a ALALC, pois o objetivo seria chegar à um planejamento conjunto entre os setores econômicos e assim definir uma política de restrição ao capital estrangeiro e de um desenvolvimento tecnológico regional (SANTOS, 1993 *apud* SOUZA, 2012).

O Pacto Andino pode ser visto como um resultado das perspectivas insatisfatórias oferecidas aos mesmos países pelo desenvolvimento da ALALC, principalmente pelo fato de que nos países andinos predominavam governos nacionalistas e progressistas que buscavam enfrentar a dependência externa de suas economias, restringindo a ação do capital estrangeiro.

No entanto, o eixo central da integração da América do Sul foi a aproximação entre Brasil e Argentina. O fator decisivo desta aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina durante a Guerra das Malvinas em 1982, quando a Argentina, ao tentar recuperar um território perdido para a Inglaterra, foi agredida militarmente, com o apoio dos Estados Unidos, rasgando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)². Essa atitude do governo brasileiro contribuiu para a retomada da cooperação econômica entre os dois países. A consumação desta aproximação foi a Ata de Integração Brasil-Argentina firmada em 1986 entre os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) (SOUZA, 2012).

Além disso, outro fato que deve ser ressaltado é a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Brasil e a Argentina, firmado no dia 17 de maio de 1980. A relevância deste acordo reside no fim da desconfiança e rivalidade histórica entre os dois países, pois o acordo possibilitou o início do processo de integração bilateral, que posteriormente influenciou na decisão da criação do Mercosul (OLIVEIRA, 1998).

Outros dois documentos importantes que demonstram o estreitamento desta relação bilateral tratam-se do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de

² O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca foi assinado durante a Conferência do Rio de Janeiro em 1947 e refere-se ao pacto de defesa mútua realizado entre os governos da América, isto é, “um ataque armado por qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos”, assim como, foram definidos quais mecanismos, princípios e obrigações deveriam ser empregados em caso de ataque. Este Tratado buscava consolidar as bases de solidariedade hemisférica estabelecidas em outros encontros durante a política externa de “boa vizinhança” do ex-presidente dos Estados Unidos Roosevelt. Gerson Moura. CPDOC-FGV, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

1988, o qual estipulava o prazo de dez anos para constituição de um espaço comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco (MDIC, 2020).

Podemos considerar esse momento histórico como uma estratégia defensiva por parte do Brasil e da Argentina durante o processo de redemocratização, momento em que acabaram as ditaduras militares nos dois países e começou um novo período democrático. Esse é o período em que se cria uma comunidade de interesses, que não se limita apenas à natureza política, mas pensa em uma união comercial para fortalecer a economia de ambos (AMORIM, 2009, p.9).

A importância do projeto de criação de um mercado comum entre o Brasil e a Argentina reside nesta união, isto significa que as raízes do Mercosul remetem aos governos de Sarney e Alfonsín, que tratavam de um projeto setorial da integração regional que não estivesse limitado apenas ao âmbito comercial, mas que extrapolasse para as mais diversas áreas.

O ex-presidente José Sarney (2010) ressalta que a integração bilateral foi uma decisão política importante, em que o Brasil deixava de olhar para o hemisfério norte e concentrava seu olhar para a região sul-americana. Outro ponto importante é de que o projeto inicial de um mercado comum entre os dois países foi proposto em outros termos, pois a integração em sua concepção e na visão de Alfonsín deveria ser intersetorial, isto é, realizada em setores econômicos, estratégicos, políticos e culturais, não devendo se limitar apenas à constituição de um livre mercado.

Isto porque o ex-presidente entendia que a aproximação da Argentina e do Brasil era um marco de mudança inédito na história da América do Sul; nesta passagem, esclarece este pensamento:

Aquele que perde a memória histórica arrisca-se a repetir erros do passado. A história das relações entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai foi marcada pelos desencontros. A questão do Prata, como caminho dominante do centro da América do Sul, criou rivalidades e alimentou disputas que perduraram até nossas gerações (SARNEY, 2010, p. 262).

Dessa forma, podemos entender que os tratados supracitados constituíram a base para a construção de uma integração múltipla e intersetorial, que considerava inclusive os anseios da sociedade civil presente nos dois países, um projeto muito mais abrangente do que aquele proposto em 1991 a partir da assinatura do Tratado de Assunção.

Este fato é uma das críticas do ex-presidente, o qual entende que a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, realizada por Collor e Menem, foi um atraso para o projeto que havia sido gestado durante o seu governo e o governo de Alfonsín, pois colocou o livre comércio e a ideia de uma união aduaneira como único objetivo (SARNEY, 2010).

Por isso, o mesmo reivindicava a necessidade de retornar ao projeto inicial do que seria um Mercado Comum na região, em que o processo de integração seria essencial para não sucumbir às crises econômicas e políticas internacionais. Segundo Sarney, a América do Sul participou de todos os ciclos econômicos mundiais, entretanto nunca os determinou. Isso representa um grande problema que em sua perspectiva deveria ser modificado. Além disso, propõe que as crises pelas quais o bloco estaria passando seria pela não integração dos setores, o que acarretava em ameaças concretas para a integração:

Enfim, nossa visão não era somente a de uma união aduaneira, mas a de um mercado comum, onde nos vacinaríamos contra as assimetrias(...) É preciso repetir: isto só ocorreu porque a abordagem da integração setorial foi abandonada, substituída por uma política tarifária cujos resultados imediatos escondem o perigo de colapsos (SARNEY, 2010, p.263-266).

Devemos evidenciar que o projeto descrito acima contava com a participação não apenas do Brasil e da Argentina, mas também do Uruguai liderado por Julio Maria Sanguinetti, e posteriormente juntou-se o Paraguai, após ter atravessado o gargalo institucional e aderiu aos princípios democráticos do projeto, princípios que futuramente darão base para o Protocolo de Ushuaia do Mercosul e a criação da “clausula democrática” (SARNEY, 2010).

A partir destes fatos, levantamos uma questão importante em relação à temática deste trabalho. Podemos ver como já existiam traços iniciais de uma possível união das problemáticas sociais, pois Sarney considera que, ao sofrer os ciclos econômicos, nosso desenvolvimento tornava-se uma tarefa árdua e assim necessitaria conciliar o desenvolvimento da nação à redução de pobreza e miséria que assolavam nossos países.

Dessa forma, ressalta que “Integrávamos assim, por definição, a periferia do poder e dos fluxos mundiais” (SARNEY, 2010, p.266); este momento histórico poderia ser considerado como um pequeno embrião do que depois viria a ser uma dimensão social dentro do bloco, a partir de uma recuperação deste projeto inicial realizada pelos governos progressistas dos anos 2000 de um Mercosul mais

intersetorial.

Relembrar este projeto inicial do Mercado Comum é essencial para entender como se deram as mudanças no rumo da integração regional a partir de 1990 com a assinatura do Tratado de Assunção, através dos governos de Collor e Menem.

É preciso destacar que o Mercosul de 1991 não é semelhante ao projeto inicial dos anos 1980, pois o Mercosul da década de 1990 foi um processo, segundo Celso Amorim (2009), que partiu da ideia de que o neoliberalismo exigia aberturas para o capital externo; assim os governos do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai pensaram que era necessário uma abertura mais rápida entre “nós mesmos”.

Amorim (2009) explica como no momento crítico em que os países estavam realizando aberturas comerciais para o mundo, foram principalmente as burocracias de Estado as quais perceberam que apesar dos riscos que poderia ocorrer naquela abertura, também havia uma oportunidade de integração regional, isto é, era preciso saber aproveitar aquele momento, que já estava caracterizado pela abertura em relação à terceiros países.

Esse processo é refletido no início dos anos 90 em que o Brasil e a Argentina assinam o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº14, que previa cronogramas e tabelas para a eliminação das tarifas entre os dois países em um prazo ambicioso de cinco anos (AMORIM, 2009). Esta aproximação permitiu que acontecesse um processo dinâmico e irreversível, pois posteriormente juntou-se o Uruguai e pouco depois o Paraguai. Uma das circunstâncias que possibilitou o processo de integração foi de que já havia uma coordenação política com o Uruguai, o ministro Amorim esclarece em que circunstâncias se deu esta aproximação:

Já havia uma coordenação política com o Uruguai. O Paraguai estava ainda numa transição para um governo democrático e, consolidado esse governo democrático, ele se aproximou de nós também e foi incorporado ao processo. Mas, há um fator muito interessante que vai levar a que essa negociação, inicialmente, entre Brasil e Argentina, e logo em seguida ampliada para Paraguai e Uruguai, resulte em algo mais ambicioso do que um acordo de livre comércio. O ACE 14 é essencialmente um acordo de livre comércio. Quando o Paraguai e o Uruguai se juntam – e isso coincide com o lançamento da Iniciativa para as Américas, pelo Presidente Bush, o pai – há a percepção de que é preciso haver uma posição conjunta, não só de Brasil e Argentina, mas também, de Uruguai e Paraguai, já nessa época envolvidos na negociação para liberar o comércio entre os quatro. Por que esse fato é importante? Porque foi a necessidade dessa negociação conjunta com os Estados Unidos que nos levou a evoluir da ideia de simplesmente liberalizar o comércio, para a ideia de uma política comercial comum (AMORIM, 2009, p.7).

A Iniciativas para as Américas foi um plano anunciado pelo presidente George Bush e enviado ao Congresso dos Estados Unidos em 1990, este plano seria um propulsor de um conjunto de mudanças e reformas estruturais que permitiria a abertura quase total da América Latina ao mercado mundial (HEMMING, 2009).

A questão é que as iniciativas colocaram em discussão a criação de uma área de livre-comércio continental, do Alasca à Terra do Fogo, assim foram consideradas o pontapé inicial para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Como resposta um mês depois, em julho de 1990, os presidentes da Argentina e do Brasil se encontravam para debater os acontecimentos políticos na América do Norte e para assinar o Tratado de Buenos Aires que determinava uma agenda para a criação do Mercosul (HEMMING, 2009) .

Desse modo em dezembro de 1994, os Estados Unidos apresentam um projeto referente à uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) durante a Cúpula das Américas, realizada em Miami (EUA), que representou uma das estratégias dos Estados Unidos para minar blocos regionais ou tentativas de projetos de integração soberana (SOUZA, 2012). Nesta Cúpula participaram chefes de Estado de 34 países das Américas, exceto Cuba. A ideia principal era formar uma área de livre comércio de produtos, capital e serviços em toda América até 2005. Este projeto não agradou a alguns países latino-americanos que já orientavam seus esforços para uma integração regional latino-americana (STUART, 1998).

Sendo assim, a fim de fazer frente à proposta da ALCA, o governo venezuelano propôs a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), composta por países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua, Barbuda). Assim, anunciou-se durante a III Cúpula de Estados da Associação de Estados do Caribe (AEC):

(...) bajo el nombre Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), como una iniciativa para promover un modelo nuevo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación, que se presentaba como una alternativa al ALCA (BRICEÑO RUIZ, 2012, p. 92-93).

A ALBA segundo Briceño Ruiz foi um bloco que nasceu para combater a proposta da ALCA na região com a ideia de “*en vez de y más allá del ALCA*”. No entanto, a proposta da ALBA desenvolveu-se para além do bilateralismo somente a partir de 2006 com a incorporação da Bolívia. O autor ressalta que a ALBA se

apresentou inicialmente como uma iniciativa unilateral da administração de Chávez e que era apenas um mecanismo bilateral que contemplava os anseios de Cuba e da Venezuela (BRICEÑO RUIZ, 2012).

Havia, na época, basicamente dois projetos de integração. O primeiro era o de uma ampla associação hemisférica, representado pela Alca. No entender do governo, esse projeto nos deixaria subordinados à maior potência do mundo, que está em nosso hemisfério. O segundo projeto era a formação de um espaço econômico- político sul-americano (AMORIM, 2013, p.124).

Assim, segundo o ministro Celso Amorim aumentou-se a percepção de que era necessário ter uma posição conjunta, não apenas do Brasil e da Argentina, mas também do Uruguai e do Paraguai, assim a ideia de apenas liberalizar o comércio perde força e florescem os debates sobre a criação de uma política comercial comum; isto levou à ideia da criação da tarifa externa comum, que é uma característica do bloco, mesmo com todas as imperfeições desta tarifa, destacamos que ela define uma união aduaneira e o nível de integração, que é muito maior do que uma área de livre comércio, isso permitiu a construção de um processo dinâmico que pode ser considerado uma das causas de êxito do Mercosul (AMORIM,2009).

Essa decisão de aproximação evidenciou a prioridade conferida à integração da América Latina como um pilar das políticas externas, auxiliando no incremento do comércio bilateral, principalmente na área de bens de capital, trigo e automóveis. Esse sucesso foi alcançado devido ao acordo sub-regional promovido pelo sistema jurídico da Aladi, iniciado pela formação de um mercado comum entre dois países e depois expandindo-se. Pode-se afirmar que o Mercosul é o resultado de três décadas de tentativas de integração regional desde a ALALC e a ALADI (CASTRO, 2011).

Portanto, o Mercosul é fruto do Acordo Complementar Econômico nº18, dentro da Aladi, além disso, a ALADI foi importante para facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento de um acordo econômico-comercial. Desse modo, salientamos a importância da criação do Mercosul, que apesar de não ser um bloco anti-sistêmico, nos anos 1990 representou uma integração contra-hegemônica para barrar a proposta da ALCA e possibilitou que futuramente novos projetos de integração regional pudessem nascer sem a ameaça do projeto de integração dos Estados Unidos (AMORIM, 2009).

Desse modo, o Mercosul nasce em 1991, a partir da assinatura do Tratado de

Assunção durante a 3ª onda de integração. Esta onda corresponde ao período de declínio da onda larga de pós-guerra e inicia na virada da década de 1960 para a de 1970, caracterizado pelo declínio relativo e prolongado da economia e da hegemonia dos Estados Unidos, entre outras questões, causada pelo crescimento econômico do Japão e da Alemanha (SOUZA, 2012).

Assim, o Mercosul é implementado formalmente em um período em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo imperavam, o discurso de livre comércio era dominante e assim o bloco converteu-se, nas mãos de Fernando Collor e Carlos Menem, em um bloco que passou a priorizar apenas o livre comércio, abandonando os objetivos antigos dos acordos de 1986 e 1988. Desta forma, ao priorizar a integração comercial praticou-se o “regionalismo aberto” (SOUZA, 2012).

Esses ideais neoliberais passaram, a partir do final da década de 1980, a influenciar o pensamento cepalino. Entendemos que a Cepal e seus diversos conceitos para analisar a realidade latino-americana influenciaram na elaboração do modelo de integração do Mercosul de 1991. A comissão considerava as restrições externas um problema para a América Latina. Assim, seus conceitos variam conforme a leitura de cada momento histórico. Enquanto, durante a década de 1950, o esquema centro-periferia ganhou repercussão internacional, na década de 1970 a teoria da dependência foi um marco histórico para compreender os problemas da região, inclusive sendo utilizada até os dias de hoje.

A concepção de integração regional nos anos de 1980 deu início a ideia de um Mercado Comum entre os países da América Latina, proposto por Raúl Prebisch e posteriormente influenciou na origem do Mercosul. No entanto, em 1990 a Cepal muda sua posição em relação à sua posição histórica original, pois passa do nacional desenvolvimentismo para o “regionalismo aberto”, que segundo Gentil Corazza (2006) parece romper com o pensamento histórico da comissão.

O regionalismo aberto foi elaborado para pensar a inserção da América Latina na economia mundial durante o processo de “globalização”. Existe uma dificuldade para compreender o que seria este regionalismo aberto, devida aos próprios termos “regionalismo” e “aberto”, pois são contraditórios: os processos de regionalismo tendem a definir determinado lugar, enquanto que os processos abertos indicam que não existem restrições ou fronteiras.

A fim de esclarecer este conceito, apresentamos a explicação do autor Corazza:

Com efeito, o “regionalismo aberto” procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, como acentuam seus autores, num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais (CORAZZA, 2006, p.146).

Assim, o regionalismo aberto encontra-se dentro do processo de globalização que neste trabalho, preferimos utilizar o conceito “mundialização do capital” cunhado pelo autor François Chesnais, ao invés do conceito amplamente difundido de globalização deste período. Para Chesnais, é mais adequado denominar o fenômeno da globalização de “mundialização do capital”, no sentido de que a mundialização representa a verdadeira face do regime de acumulação do capital, que é predominantemente financeira. Para ele, o conteúdo real da chamada globalização trata-se da mundialização das operações do capital (em suas formas industriais e financeiras) e não apenas um fenômeno dado pela mundialização das trocas como exposto em diversos discursos neoliberais sobre a globalização (CHESNAIS, 1995, p. 4 *apud* SANTOS, 2001, p.174).

Como exemplo disto, temos a fala do economista estadunidense John Kenneth Galbraith de que a “globalização [...] não é um conceito sério. Nós, os americanos, o inventamos para dissimular a nossa política de entrada econômica nos outros países” (WANDERLEY, 2006, p.174).

Por isso, a mundialização do capital é antes de tudo consequência de determinações políticas. Isto significa que a globalização não é decorrente de avanços do modo de produção capitalista, mas trata-se de uma política deliberada e organizada por países ricos, empresas multinacionais e agências mundiais com apoio midiático para a orientação de um pensamento único (WANDERLEY, 2006).

Em geral, entende-se que há uma contradição no ato de criação do Mercosul, pois governos liberais dos anos 1990 durante a mundialização do capital davam preferência à assinatura de acordos bilaterais, mas na criação do Mercosul optaram por criar um organismo multilateral de caráter intergovernamental.

No entanto, devemos ressaltar que não existe necessariamente uma contradição:

Apesar da aproximação com os Estados Unidos, que impeliu a presidência de F.H. Cardoso durante os anos 90, o Brasil manteve as estratégias regionalistas que foram definidas no começo da década, em um contexto de pós-guerra fria, de hegemonia ideológica do neoliberalismo e sob o paradigma do regionalismo aberto, tal como o Mercosul. Mas não havia nenhuma contradição – apesar de que uma leitura a grosso modo mostrou que o Brasil resistiu durante grande parte da década às iniciativas norte-americanas (ALCA) – porque o padrão Mercosul era funcional às políticas econômicas neoliberais que aplicaram os governos de Menem, Collor, Cardoso e De la Rúa, graças a sua adscrição ao paradigma do regionalismo aberto. O contrário é imaginar que a integração do Cone Sul tinha evoluído para um modelo de regionalização antes que para a globalização (BERNAL-MEZA, 2002, p.208).

Assim, este ideário neoliberal do qual Bernal Meza trata tem origem no pensamento dos economistas austríacos Friedrich Hayek e Luidwig Von Mises, na década de 1940 e mais tarde é “aprimorado” pelo autor norte-americano Milton Friedman. O neoliberalismo, segundo Perry Anderson, pode ser resumido como um modelo ideológico econômico, elaborado após a Segunda Guerra mundial em uma região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo:

El neoliberalismo (...) fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Su texto de origen es Camino de Servidumbre, de Friedrich Hayek, escrito en 1944. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política (ANDERSON, 1996, p.11).

O modelo neoliberal é predominante na década de 1990 na América Latina e resultado das medidas econômicas implementadas pelos governos militares da década de 1970; neste contexto, temos a intensificação da mundialização do capital.

Foi assim como nasceu o chamado “Consenso de Washington” reproduzido na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. O consenso foi o responsável pela normatização do neoliberalismo no mundo, a partir da imposição de medidas relativas à austeridade fiscal, privatização e liberalização do mercado.

Assim, diante deste cenário latino-americano, em 1990 começaram acordos sub-regionais de políticas unilaterais de liberalização em um contexto de políticas de abertura das economias nacionais. Procuram-se formas de reativação econômica que possam aumentar o comércio regional, para dinamizar as relações econômicas exteriores e é assim como surgem propostas de integração como é o caso do Mercosul (SCARLATO,2002).

Segundo o autor Martins, o Mercosul, quando foi criado em 1991, não contava com nenhum tipo de mecanismo ou instituição própria de participação social, configurando-se apenas como um acordo entre os governos do Cone Sul e uma via da regionalização em resposta à aceleração da globalização econômico-financeira, sendo visto mais como “uma oportunidade para realizar a abertura dos mercados nacionais, do que para implementar políticas efetivas de integração regional na América do Sul” (MARTINS, 2011, p.66).

No entanto, após a recusa pela ALCA, temos um giro na forma de fazer política externa na América do Sul; segundo Amorim, durante o primeiro tratado a ser negociado com os Estados Unidos após a formação do Mercosul, os diplomatas do bloco fizeram questão de ressaltar que aquela não era uma reunião de apenas cinco países, mas sim “4+1”, pois havia uma coordenação efetiva entre os países do bloco. Isto causou surpresa aos EUA, que inicialmente relutaram em discutir com os quatro países em conjunto, mas depois acabaram aceitando (AMORIM, 2009).

Assim, este fato é extremamente relevante para a afirmação da ideia de soberania do Mercosul, principalmente se consideramos todo o histórico de dependência política, econômica e cultural latino-americana em relação aos centros hegemônicos (AMORIM, 2009).

2.2 Dimensão econômica-comercial dos países do Mercosul

Antes de expor como se deu o processo de construção e criação da dimensão social do Mercosul, apresentaremos primeiramente a dimensão econômica-comercial, a fim de evidenciar os dados quantitativos sobre as relações comerciais dentro do bloco e externamente.

Do ponto de vista comercial as trocas dentro do bloco multiplicaram-se em mais de 12 vezes desde a criação do Mercosul, de US\$ 5,1 bilhões em 1991 para US\$ 61,2 bilhões em 2011 (Site oficial do Itamaraty, 2013). Podemos observar como as importações têm um crescimento importante dos anos 2002 a 2013, na casa dos 60 bilhões (mil millones) de dólares, mas que sofre uma queda em 2014 e começa sua recuperação a partir do ano de 2017, alcançando os 40 bilhões de dólares.

Segundo o Boletim de Comércio Exterior do Mercosul da Cepal (2018a), o intercâmbio comercial intrabloco tem uma estrutura heterogênea de importação e exportação, sendo as exportações dos membros do Mercosul ao próprio bloco mais diversificadas que as exportações para fora do bloco.

Gráfico 1. Evolução do comércio intrabloco 1995-2017 (Importações), em bilhões de dólares e porcentagem total



Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El rol del MERCOSUR en la integración regional”, Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018a.

Devemos destacar que, se analisamos as interações entre os membros do Mercosul, estas tornam-se mais relevantes para os países menores, como o Paraguai e o Uruguai. Segundo os dados da Cepal (2018a), o Paraguai concentra a maior parte de suas importações e exportações no interior do Mercosul, sendo 48% e 35% respectivamente, enquanto o Uruguai concentra 24% de suas importações e 33% de suas exportações (CEPAL, 2018a).

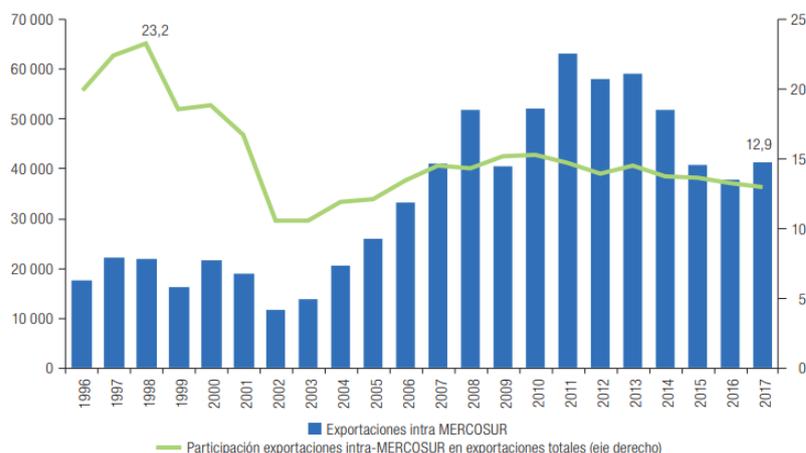
A Argentina possui 21% de importações em relação ao Mercosul e 28% de suas exportações para o bloco; no entanto, para o Brasil esses números são reduzidos, tendo como destino apenas 11% de suas exportações e como origem de suas importações 8%; quando analisamos a Venezuela, observamos seu baixo comércio em que destina 2% de suas exportações e demanda 11% de suas importações (CEPAL 2018a).

Dessa forma, em relação às importações extra-regionais do Mercosul, destacam-se países como a China e o resto da Ásia, a União Europeia e os Estados Unidos. O Brasil destaca-se como um membro que demanda uma menor proporção de importações intrabloco, isto é, suas importações extra-regionais são mais relevantes que o resto dos membros. Em relação ao Paraguai, é possível notar que

a China tem uma grande participação: 29% de suas demandas são abastecidas pelo país asiático (CEPAL, 2018a).

Gráfico 2. Evolução do comércio intrabloco 1995-2017 (Exportações)

Em bilhões de dólares e porcentagem total

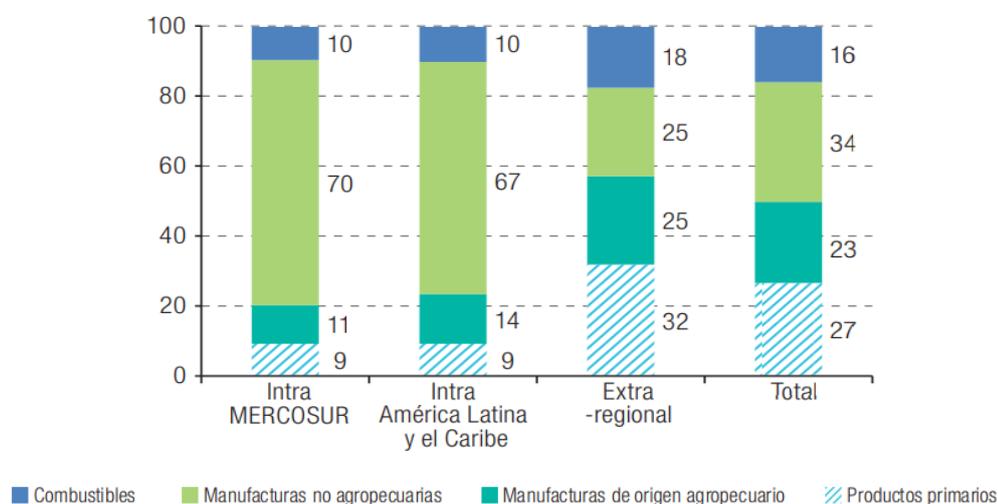


Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El rol del MERCOSUR en la integración regional”, Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018a.

As exportações intrabloco mais relevantes encontram-se na área de manufaturas industriais, enquanto que as exportações extra bloco são menos diversificadas e estão mais concentradas em produtos de origem primária, como a soja e seus derivados, o mineral de ferro, o petróleo, as carnes e também algumas manufaturas de origem industrial, como veículos automotivos. Assim, após a análise destes dois gráficos, podemos observar que o comércio extra-bloco (a linha verde presente nos dois gráficos) é quantitativamente maior que o comércio intrabloco (CEPAL, 2018a).

A partir do gráfico abaixo, podemos observar que as manufaturas não agropecuárias do bloco são destinadas em sua maioria para países da América Latina e Caribe (67%), enquanto, em suas exportações extra-regionais para a União Europeia, Estados Unidos, China e outros países asiáticos, há uma participação maior de exportações de manufaturas de origem agropecuária (25%) e de produtos primários (32%); já na área de combustíveis existe uma menor participação de exportações (18%) (CEPAL, 2018a).

Gráfico 3. Composição das exportações do Mercosul conforme o destino (Em porcentagens das exportações do ano 2017)



Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El rol del MERCOSUR en la integración regional”, Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018a.

Destacamos a relevância do comércio intrabloco, principalmente na área de manufaturas não agropecuárias. Estes dados ratificam a importância do comércio intrabloco e intrarregional para diversificar suas exportações. No entanto, atentamos para a grande participação na pauta de exportações de produtos primários e agropecuários extra bloco, pois trazem o risco da reprimarização das economias e a manutenção da dependência econômica com as potências hegemônicas, o que pode levar à um retrocesso da integração regional do bloco (CEPAL, 2018a).

Estes dados nos servem para questionarmos se existiu distribuição desse aumento do comércio (2002-2013) para a área social do Mercosul. Quais foram os efeitos da integração comercial sobre a integração social do bloco?

Sendo assim, analisaremos como este acordo de base comercial incorporou a partir de 2003 temas sociais, dando início à tentativa da criação de uma dimensão social dentro do bloco (SARAIVA, 2012). Para isso, abordaremos na próxima seção uma reconstrução histórica da dimensão social e suas consequências.

2.3 Criação da dimensão social do Mercosul

O início do Mercosul em 1991 revela que os objetivos propostos estavam assentados em uma concepção de integração regional que priorizava exclusivamente os fatores e indicadores do crescimento econômico, assim como o

intercâmbio comercial.

Entretanto, após a crise social, econômica e política que afetou a região durante os anos de 1992 a 2002 demonstrou-se o esgotamento tanto da forma como estava sendo conduzida a integração regional como da implementação de modelos neoliberais nacionais. Isto é, evidenciou o esgotamento do modelo de desenvolvimento meramente econômico do Mercosul, enquanto que as consequências negativas da mundialização do capital demonstravam o fracasso da implementação de modelos neoliberais na região (MERCOSUL, RMADS, 2012).

Este momento foi crucial para que o bloco fosse abandonando sua concepção centrada apenas no mercado, assim abrindo espaço para pensar em outras faces da integração regional, como os temas sociais. É neste processo que o Mercosul repensa seu espaço territorial a partir de um olhar continental e avança na dimensão política a partir da ascensão de governos progressistas na região (MERCOSUL, RMADS, 2012).

Por isso, as perguntas que guiam esta parte do trabalho são: como surgiu a dimensão social do Mercosul? Em que período? Através de quais encontros? Quais fatos foram marcantes para a construção do lado social? Como funciona esta dimensão social? Quais documentos foram produzidos dentro desta dimensão?

Assim, a partir dos anos 2000 na América Latina surge um movimento mundial em que retornam os debates sobre a questão social, denominada como a “nova questão social”. Para entender o que é essa nova questão, precisamos expor o que é a questão social.

Dessa forma, entende-se por questão social como a articulação de práticas sociais, discursos sociopolíticos, imaginários sociais e conceitos teóricos e técnicos para definir os temas que exigem intervenção pública. Vale ressaltar que a questão social foi um dos temas debatidos durante o século XIX para fazer frente aos problemas sociais relacionados à expansão do capitalismo gerados pela 2ª Revolução Industrial, e essa questão volta ao debate a partir dos efeitos da globalização econômico-financeira (SOLANO, 2010).

O autor Carlos Barba Solano (2010), em sua obra "*La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza*", explica as razões do retorno deste debate na atualidade:

(...) debido a la precarización del empleo y el debilitamiento de los mecanismos de protección social erigidos por los estados de bienestar después de la segunda guerra mundial. La reestructuración del capitalismo se ha acompañado a escala global por la agudización de desigualdades sociales, por el crecimiento de la pobreza y por agudos procesos de desafiliación social (...) término entendido como la desconexión gradual de las instituciones que ofrecían protección y garantías sociales, y como la pérdida de estados de equilibrio anteriores (SOLANO, 2010, p.25-33).

Sendo assim, esse cenário da década de 1990, de crises financeiras e recessivas, influenciou negativamente as economias regionais, evidenciando algumas vulnerabilidades dos Estados-Membros do bloco e provocando a crise cambial brasileira (1999) e o colapso argentino (2001), além de diversas disputas comerciais.

Por isso, para García Delgado existe uma percepção das pessoas sobre o fracasso da *performance* da economia mundial, gerando um “mal estar social”, em que o povo começa a demandar às autoridades respostas aos problemas sociais relacionados a maiores índices de violência, desigualdade, desemprego e exclusão social (GARCÍA DELGADO, 1998).

Assim, as consequências das políticas neoliberais propostas para a América Latina, denominadas como frutos envenenados para Milton Santos, têm sido as mesmas em quase todos os lugares, que são: um enorme crescimento da desigualdade econômica e social, um aumento marcante da pobreza e da pobreza extrema (SANTOS, 2003). Isto acaba dando abertura para um processo de mudanças nas conjunturas regionais, em que se identificam novos segmentos da população, denominados “novos pobres”, que seria um segmento declinado das classes médias, denominados empobrecidos (GARCÍA DELGADO, 1998).

Uma população com ingressos inferiores à linha da pobreza, mas que não apresenta carências críticas de suas necessidades básicas, a diferença entre os novos pobres e os pobres estruturais reside na posse de uma moradia digna e dos níveis pessoais de estudo e capacitação, assim denominada como uma “pobreza de portas para dentro”. Este segmento está repleto de empregados; por isso, considera-se que sofrem uma privação relativa da pobreza, pois estão excluídos apenas de algumas esferas da vida social, enquanto que os pobres estruturais estão privados de todas. Portanto, podemos afirmar que este novo cenário afetou a coesão da sociedade e a integração social dos Estados da Região (GARCÍA DELGADO, 1998).

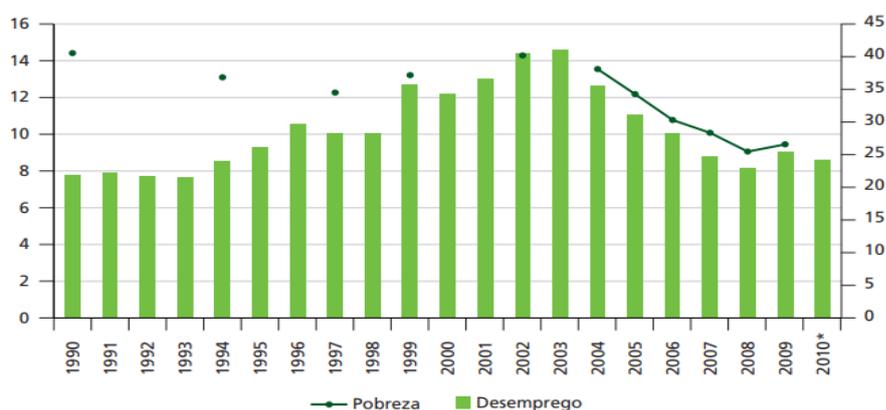
Esta percepção de “mal estar” confirma-se também no Mercosul, pois a

população latino-americana sofreu visceralmente os efeitos negativos da mundialização do capital. Para ilustrar as informações anteriores apresentamos este gráfico desenvolvido pelos autores Mario Damill e Roberto Frenkel (2012) em seu estudo “Políticas e desempenhos macroeconômicos na América Latina entre 1990 e 2010” sobre Desemprego na América do Sul.

Podemos ver, a partir do gráfico abaixo, sobre a incidência de pobreza na América do Sul. É possível perceber como existe uma relação íntima entre a taxa de desemprego e as condições sociais, pois a taxa de desemprego aumentou entre 1998 e 2002, durante a implementação de reformas neoliberais e diminuiu a partir de 2003 à 2008, durante o período denominado como progressista, assim como as taxas de pobreza acompanharam essas tendências (DAMILL, 2012).

Podemos entender estes dados sobre o aumento da pobreza e desemprego durante a década de 1990 na América Latina como resultado da implementação de diversas políticas econômicas neoliberais, principalmente reformas econômicas de ajuste estrutural justificadas para combater a crise econômica dos anos 1980 que levou a grandes consequências sociais (CAMPOS, 2017).

Gráfico 4 - Taxa média de desemprego em relação à população ativa e incidência da pobreza em relação à população nos países da América do Sul (Em %) entre 1990 e 2010



Fonte: Mario Damill; Roberto Frenkel. Desemprego, Políticas e Desempenhos Macroeconômicos na América Latina entre 1990 e 2010. JEL: E65, I32, N16, O54. **Rev. Tempo do Mundo**, 4(1): 29-78, 2012.

Nesse contexto, existe a ameaça de fratura social ocasionada pelo processo de mundialização do capital e pelas políticas econômicas neoliberais, através de uma “desmontagem” no sistema de proteções, desestabilizando a sociedade

salarial, construída e solidificada no decorrer do século XX. A questão principal é que a maioria dos sujeitos da sociedade salarial tinha sua inserção social através do trabalho, não se limitando apenas à renda, mas isso também significava o status e a proteção que o indivíduo teria acesso, enquanto que, a partir dessa fratura, o contexto torna-se mais complexo, pois não é apenas o fim do emprego; significa também o aumento da instabilidade do emprego ou do subemprego.

A média da taxa de desemprego aberto durante a década de 1990 na América Latina foi de 8,7%. Houve um grande crescimento da taxa de desemprego durante aquela década, mesmo com algumas quedas. Isto evidencia a pressão das reformas econômicas que impactaram diretamente no mercado de trabalho; assim ao final dos anos 1990 quase 11% dos trabalhadores da América Latina estavam em situação de desemprego. No entanto, a perspectiva de sociedade salarial abordada por Castells refere-se aos países desenvolvidos durante as décadas de 1970 e 1980 que possuíam proteção social e assalariamento universal, enquanto que na América Latina nesse mesmo período a perversidade da mundialização do capital é maior, pois as proteções sociais não estavam garantidas a todos (CASTELLS, 1999 *apud* CAMPOS, 2017).

Assim, a globalização na América Latina, quando não desempregava o trabalhador, levava ao processo de precarização, informalização do trabalho ou exclusão do indivíduo da sociedade.

De acordo com relatório da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2000), de cada 20 milhões de empregos criados na década de 1990, 18 milhões correspondiam ao setor informal. Dentro deste setor, eram as microempresas as que mais empregavam (CAMPOS, 2017, p.8).

Dessa forma, o aumento do desemprego e da informalização do trabalho são fenômenos que retroalimentaram o aumento da pobreza na América Latina, neste momento dos anos 1990. Concomitantemente ao debate de Manuel Castells para a sociedade europeia, temos um rico debate sobre a marginalidade e a exclusão social durante o processo de “modernização” e industrialização na região que nos permite refletir sobre as sociedades latino-americanas deste período.

Em fins da década de 1950 o conceito de marginalidade surge na América Latina, quando começa um certo pessimismo sobre os benefícios que a industrialização e o processo de substituição de importações prometiam à região.

Assim, um dos precursores do debate sobre a marginalidade foi a CEPAL. Ainda que a comissão a partir dos aportes teóricos de Raúl Prebisch propusesse

uma fase otimista do pensamento desenvolvimentista e recomendasse a industrialização e a substituição de importações para superar a dicotomia centro-periferia, a mesma comissão publicará em 1964 a obra "*Problemas Socio-Económicos de la marginalidad y la integración urbana*" do economista Guillermo Rosenbluth, em que marginalidade será o conceito que aparecerá de forma pioneira e como uma categoria central (CORTÉS, 2018).

Neste trabalho, o economista Guillermo Rosenbluth ressalta que o processo de industrialização não teria sido capaz de absorver a crescente mão de obra dos grupos "marginais" e submarginais. Em sua concepção, os marginais seriam "aqueles grupos de pessoas que possuem certas limitações nos seus direitos reais de cidadania, pelos quais não poderiam participar de forma estável no processo econômico, sendo vedada a possibilidade de mobilidade social ascendente" (CORTÉS, 2018, p.66)..

Neste debate efervescente de ideias, temos o início da criação de Teorias da Marginalidade, que, apesar de sua heterogeneidade teórica e de perspectivas, possuíam um traço em comum que era o de entender a marginalidade como uma disfuncionalidade, associando os "marginais" com um potencial disruptivo, tanto de forma positiva no sentido de que teriam um potencial revolucionário, como negativa, pelo ônus que representavam para o resto da sociedade. Desse modo, as análises e soluções oferecidas foram diversas em que a mudança social aparece como uma questão emergente.

De forma resumida, podemos entender que as Teorias da Marginalidade dividem-se em duas perspectivas principais, as perspectivas dualistas e o enfoque de polarização. As primeiras consideram a marginalidade como uma situação própria do processo de transição à modernidade, caracterizado pelo "dualismo estrutural", enquanto que o enfoque de polarização ou denominado como neomarxista considera que o crescimento dos setores dinâmicos ou modernos da economia seria realizado às custas do subdesenvolvimento de setores atrasados ou tradicionais. Assim, a marginalidade seria irreversível, um produto da natureza do modo de produção capitalista de carácter dependente na América Latina (SABATINI 1981 *apud* CORTÉS, 2018).

É preciso destacar que os autores mais representativos das teorias dualistas são Gino Germani, Oscar Lewis e Roger Vekemans (pertencente ao Centro para o

Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina, DESAL), enquanto que os autores do enfoque de polarização, seriam os neomarxistas José Nun e Aníbal Quijano, assim como o weberiano Fernando Henrique Cardoso, onde existiam diferentes perspectivas entre os mesmos.

O autor argentino Gino Germani, escreveu durante a década de 1950 e foi um dos primeiros a abordar esse novo momento histórico da sociedade latino-americana. A partir de sua teoria da modernização, concebe a existência de dois tipos fundamentais de sociedade humana: a tradicional e a sociedade moderna, em que a sociedade tradicional seria um estado inicial de uma evolução social cujo ponto de chegada é a sociedade moderna; portanto, a industrialização das nações desenvolvidas exigira expansão, migração e impediria o isolamento das comunidades “atrasadas”, devendo aderir a expansão de novas atitudes e novas formas de vida (MACHADO, 1970).

A visão dualista do economista chileno Roger Vekemans incorpora alguns pressupostos da teoria da modernização. Vekemans entende que a marginalidade se identificaria com a falta de participação e pertencimento da sociedade, consistindo em uma característica própria da América Latina de uma sociedade dicotômica entre a sociedade participante, instalada e hegemônica em contraposição a uma sociedade de marginais. A marginalidade seria relacional e negativa, pois inexistente um vínculo que una o mundo marginal à sociedade hegemônica. Essa ruptura se daria devido à existência da reprodução de um centro/periferia não apenas nas relações internacionais, mas também nacionais, através das burguesias que atuavam conforme uma matriz cultural externa desde o momento da colonização ibérica; assim, a marginalidade não seria subproduto da dependência, mas uma situação da própria formação social da América Latina (CORTÉS, 2018).

Além disso, a marginalidade não seria somente econômica, mas assim como afirma Germani seria cultural, adentrando em todas as esferas da vida e que cristalizava-se em um espaço social determinado: a favela, o *ghetto* ou la *población*. Seriam grupos retraídos, à defensiva e sem disposição a se enfrentar com a sociedade estabelecida.

No entanto, de forma contraditória, apesar dessa visão negativa sobre a marginalidade a partir de uma noção da “não participação” na sociedade, a versão dualista incorpora a ideia de que a marginalidade representaria uma ameaça. Para

Vekemans, existia uma consciência no marginalizado, que não seria uma consciência de classe ou política, mas porque este reconhece que a vida moderna lhe oferece pouco, mas lhe nega ou lhe exclui em demasia. O autor inclusive faz uma comparação infeliz de que o marginalizado seria como uma menina frente a uma vitrine, pois vê a vitrine e seus produtos, o deseja, mesmo sabendo que não pode comprar; assim, em sua visão era necessário atuar para que a vitrine “não estoure violentamente”, isto é, representando uma ameaça para destruir a ordem das coisas pela sua inclinação para “agir como massa de manobra de projetos populistas e revolucionários” (CORTÉS, 2018, p.81).

Não é casualidade de que sua teoria tenha sido levada à prática no Chile: a criação do programa Promoção Popular nasceu como tentativa de integração dos “marginais” (que posteriormente a partir dos estudos de José Nun e Aníbal Quijano denominou-se marginalizados) a um processo de reestruturação da sociedade chilena, através da entrega de recursos “capacitantes”, isto é, a teoria continuou viva na prática, sendo usada nas políticas sociais e discursos políticos.

Nesta mesma linhagem, tivemos autores no Brasil, como Carlos Alberto Medina que elaborará a versão carioca da marginalidade, em que a favela será considerada um prolongamento do mundo rural na cidade, consequência da migração rural, algo primitivo e um espaço de desintegração social. Além disso, segundo o dominicano francês Louis Joseph, os grupos não teriam consciência e seriam facilmente manipuláveis. A solução para o problema seria administrar e evitar a proliferação de “favelados” mediante planejamento urbano, em que seria necessário que a igreja e o Estado realizassem intervenções em assuntos como moradia, família, solidariedade, escola ou religião, enquanto que os temas de delinquência e processos políticos deveriam ser priorizados pela Escola de Chicago (CORTÉS, 2018).

É interessante ver como as ideias da Escola de Chicago já estavam presentes nesse período na América Latina, pois realizavam estudos e prognósticos sobre a questão social e o fenômeno das favelas, tudo em nome da manutenção da ordem social, pois a máxima era de que seria preciso subir o morro, antes que desçam os comunistas. Novamente vemos a ideia de que os grupos marginais seriam uma ameaça e este tema estava sendo tratado por uma escola de pensamento extremamente liberal, a Escola de Chicago, desta abordagem nasceu a Promoção

Humana dos favelados, que seria o equivalente carioca de promoção popular do Centro para o Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina, DESAL.

Aqui reside um ponto de inflexão importante para este trabalho, a diferença do tratamento dado pelo Estado à classe operária e aos marginalizados:

Há uma ação sistemática por parte dos setores dominantes para prevenir uma explosão social (a descida do morro) e para neutralizar a influência comunista nas favelas. Porém, se a questão social (operária) passou de ser uma questão de polícia a uma questão de cidadania regulada pelo Estado (...) a questão social urbana, em boa parte, continuou sendo uma questão de polícia, e a regulação estatal da cidadania nas favelas foi muito mais contraditória e repressiva que a da fábrica. Em outras palavras, se nos sindicatos o Estado teve um braço esquerdo (legislação laboral) e um direito (controle) fortes, nas favelas se observa uma hipertrofia da extremidade direita, que encontrará na forma das remoções sua melhor expressão. Vale lembrar que até nos contextos favoráveis às favelas a repressão sempre esteve presente nos espaços da pobreza, sendo o rosto mais visível do Estado brasileiro (SILVA, 2005, n.p. *apud* CORTÉS, 2018, p.91).

Isso significa que quando estamos refletindo sobre a questão social na América Latina observamos que o tratamento do Estado em relação à mesma é diferente para a questão social operária (classe operária) e para a questão social urbana (os marginalizados). Esta é uma das reflexões dos autores José Nun e Aníbal Quijano, que irão apontar diversas falhas presentes no pensamento dos autores supracitados do dualismo.

Em primeiro lugar, o debate apresentado por Nun e Quijano traz a leitura econômico-estrutural da América Latina, a partir de uma leitura materialista da marginalidade, com ênfase em sua dimensão econômica e dialogando com o marxismo e a teoria da dependência, em contraposição às teorias desaliana e outras como a “cultura da pobreza” (Lewis) e a teoria da modernização de Gino Germani.

Esta leitura abriu a possibilidade de pensar na dependência latino-americana, isto é, a relação de dependência dos países periféricos da América Latina com os centros, cada autor traz sua própria compreensão sobre esta relação. Assim para André Gunder Frank a dependência não seria um fenômeno estritamente externo, pois as elites reproduzem o esquema centro- periferia internamente; por isso, não existiria este dualismo entre o moderno e o tradicional proposto pelos autores do dualismo nas teorias da Marginalidade (CORTÉS, 2018).

Dessa mesma forma, existiu um debate ilustrativo entre Nun e Fernando Henrique Cardoso em torno da ideia de “massa marginal”, no sentido de que cada um explicará por caminhos diferentes o fenômeno do aumento das populações

disfuncionais diante do regime de produção dominante.

No caso de José Nun, a dependência aparece como o plano de fundo que explica o surgimento da “massa marginal”, isto é, a massa marginal é um produto do capitalismo dependente. A sua contribuição se dá a partir da criação deste conceito, entendendo que esta categoria teria uma dupla referência, pois o sistema por um lado gera esse excedente, essa massa marginal, mas por outro lado não necessita dela para continuar funcionando (CORTÉS, 2018).

Desse modo, devido ao desenvolvimento capitalista desigual e dependente, ao combinar diversos processos de acumulação de capital no contexto de estagnação crônica, gerou uma superpopulação relativa não funcional às formas produtivas hegemônicas. Assim existiria uma subclasse dentro do proletariado latino-americano:

Nun denunciou a formação de uma “subclasse” dentro do proletariado latino-americano composta pelo (i) exército industrial de reserva, população excedente de trabalhadores à disposição do capitalismo, com possibilidade de incorporação ao processo produtivo, e pela (ii) superpopulação relativa, constituída pela população que excede os limites da incorporação do sistema produtivo (ALVES, 2012, p.102).

Um ano depois em 1970, em contraposição ao autor argentino, Fernando Henrique Cardoso critica o conceito criado por Nun de “massa marginal” e acusa o autor por ler equivocadamente Marx. FHC afirma que seria um equívoco não inserir o conceito no mesmo terreno de exército industrial de reserva, pois a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva dentro do modo de produção capitalista são equivalentes. Em segundo lugar, o autor entende que, do ponto de vista epistemológico, o conceito apresentado por Nun assume uma conotação de conceito operacional e não de uma contradição, como estaria proposto nos textos de Marx (SOUZA, 2003).

Nesse mesmo debate sobre a funcionalidade ou não para o sistema capitalista de uma massa marginal, insere-se o autor peruano Aníbal Quijano, que, além de incorporar a arquitetura teórica da dependência, criou a categoria de “Polo marginal” para identificar aquele novo estrato social, expelido por cada setor da economia e que não formava parte dos setores de maior produtividade. Em concordância com Nun, entendia que a marginalidade seria um conceito que dá conta da inserção fragmentária de crescentes segmentos da população no modo de produção capitalista dependente (CORTÉS, 2018).

Assim, Quijano define o polo marginal como um conjunto de ocupações estabelecidas geralmente em torno do uso de recursos residuais, isto é, desligadas da produção, disfuncional ao sistema de acumulação capitalista, isto porque os deslocados não teriam um papel no novo sistema industrial, onde alguns ramos de atividade produtiva seriam declinados frente a outros de maior tecnologia e aos monopólios estrangeiros (CORTÉS, 2018).

A partir desta categoria, o autor contribuiu para ampliar o debate sobre a massa marginal e sobre a informalidade, ao problematizar a realidade de carência crescente no cenário urbano (ALVES, 2012).

Por isso, após o debate sobre as novas configurações vinculadas ao processo de reestruturação produtiva capitalista a partir da mundialização do capital e o enfrentamento de fraturas sociais advindas desse processo, a nova questão social é colocada como pauta principal nas agendas públicas dos governantes, principalmente para corrigir as consequências da mundialização do capital. Esta nova questão social permeou os debates dos organismos multilaterais e da sociedade em geral, no sentido de recuperar as discussões acerca do trabalho como mecanismo de integração, as realidades de pobreza e da exclusão social (ROSANVALLON, 1995).

As crises econômicas e políticas afetaram a região de tal forma que o próprio processo de integração estava sendo colocado em cheque entre 1999 e 2002, principalmente por um problema que fora verificado neste período, a ausência de mecanismos de coordenação regional:

La crisis económica-política que afectó la región entre 1999-2002, según analistas en el tema produjo una crisis económico-comercial en el MERCOSUR, que se inició después de la gran desvalorización de la moneda brasileña que, posteriormente, se agravó con la crisis financiera argentina. A eso se agregan las políticas que sobrellevaron los Estados Parte y la ausencia de mecanismos de coordinación regional, que afectaron visiblemente el proceso de integración, no solamente obstaculizando su consolidación sino también introduciendo dudas sobre la viabilidad del proceso de integración (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2019, p.26).

Desta forma, ao retomar a necessidade de debater a questão social nas agendas presidenciais, ocorreram processos graduais de transformação política na América do Sul. Para isso, trazemos uma fala do ex-presidente Luiz Inácio Lula Da Silva durante a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) em 2012, que serve como pontapé inicial para entender como se deu a

conformação deste novo cenário político e a criação da dimensão social do Mercosul:

Apesar das conquistas recentes, na América Latina, segundo a ONU, os 20% mais ricos da população têm uma renda média per capita quase 20 vezes maior do que os 20% mais pobres. No MERCOSUL não é diferente. A injusta distribuição de oportunidades penaliza de forma mais severa as mulheres, os jovens, as comunidades afrodescendentes, os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais. O MERCOSUL terá que se voltar cada vez mais para essa população, implementando políticas regionais capazes de atender as suas necessidades básicas de bem-estar (...) Em 2007, quando decidimos criar o Instituto Social do MERCOSUL, juntamente com os meus colegas Néstor Kirchner, da Argentina, Fernando Lugo, do Paraguai, e Tabaré Vázquez, do Uruguai, pensávamos precisamente em dar um rosto humano ao MERCOSUL” (MERCOSUL, RMADS, 2012, p.9-10).

O ex-presidente Lula durante a reunião ressalta que apenas a livre circulação de bens, serviços e capitais não seria suficiente para sustentar a integração regional de forma consistente, nem para reduzir as desigualdades sociais e regionais. Assim como ele, outros governos de centro-esquerda que ascenderam ao poder no início do século XXI questionaram o modelo vigente de políticas pró-mercado, pois entendiam que apenas através da harmonização e coordenação de políticas públicas de proteção e promoção social haveria uma possibilidade real de desenvolvimento regional dentro do Mercosul e assim poder “dar um rosto humano ao bloco” (VADELL, 2009, p.39). Assim, esse novo momento da integração revelava a necessidade de união na América Latina e o presidente venezuelano percebeu esta realidade, agindo com pragmatismo e reciprocidade com os outros governantes sul-americanos, pois em diversos discursos Hugo Chávez ressaltava a necessidade de criar um eixo contra-hegemônico aos Estados Unidos.

A política externa da Venezuela direcionava-se quase sempre à região andina e caribenha, limitando suas relações à participação da ALADI e alguns acordos comerciais na América do Sul. Este olhar para os vizinhos do Sul foi uma opção extremamente relevante, pois ofereceu novas percepções para a construção da integração regional e do Mercosul.

Este “giro ao Sul” (BRICEÑO, 2010) acontece a partir da ascensão de Hugo Chávez ao poder, pois seu governo modificou a lógica dos atores que eram contrários à integração. Uma de suas metas era a unidade da América Latina através da integração regional, baseada em ideais bolivarianos a fim de criar um eixo contra-hegemônico na região.

Para isso, o governo venezuelano propôs a Alternativa Bolivariana para as

Américas (ALBA), posteriormente rebatizada de Associação Bolivariana para os povos de nossa América, que nasce como uma proposta diferente de integração regional, pois tem como base ideais sociais e coletivos, que buscam promover a equidade, igualdade, lealdade e unidade de propósitos, objetivos que são basilares da “integração bolivariana”:

Se trata de un modelo que se propone trascender lo económico y comercial, y que, en vez de ello, intenta coordinar las estrategias sociales, políticas, de seguridad y las acciones diplomáticas internacionales (BRICEÑO, 2010, p.57).

Somada a esta leitura da realidade regional do governo Chávez, temos a ascensão dos governos de esquerda no Brasil, na Argentina e no Uruguai, como explicado anteriormente. Concomitantemente a este momento, vários países andinos iniciavam negociações e tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos. Essa foi uma das causas que levaram à decisão do governo Venezuelano de saída da Comunidade Andina (CAN) e ao pedido de ingresso no Mercosul (SOUZA, 2012).

É importante enfatizar que a entrada da Venezuela foi crucial para a criação de uma dimensão social no Mercosul, principalmente devido à leitura chavista da realidade regional. Seus ideais propostos na ALBA foram levados às reuniões do Mercosul, a fim de propor e pressionar para uma redistribuição dos ganhos econômicos da integração para a área social. Para o ex-presidente Chávez, o “neoliberalismo selvagem” permeava as decisões do Mercosul, pautadas em aspectos econômicos comerciais, enquanto as desigualdades sociais continuavam reproduzindo-se no interior destes países.

Por isso, sua proposta foi de privilegiar a dimensão política da integração, para que esta estivesse acima da dimensão econômica e assim existir a possibilidade de superar a pobreza e a desigualdade na região. Esta mudança de paradigma possibilitou novas perspectivas para a construção de uma área social no Mercosul e nos rumos da integração (BRICEÑO, 2010).

Desta forma, a questão principal é de que, a partir desse novo projeto de integração que é delineado desde os anos 2003, diversos documentos sobre a criação da dimensão social no bloco começaram a surgir (SARAIVA, 2012). Assim, no ano de 2000 os presidentes dos Estados-partes do Mercosul, mais a Bolívia e o Chile, assinaram a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul.

Esta Carta versava sobre a necessidade de promover políticas em favor de uma melhor condição de vida para os cidadãos dos países do Mercosul; neste compromisso social o aspecto mais importante era “fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio dos problemas sociais mais agudos que os afetam e a definição dos temas ou áreas onde seja viável uma ação coordenada ou complementar tendente a sua solução” (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2020).

Portanto, podemos entender este documento como antecedente para a criação e institucionalização da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS).

Antes, devemos ressaltar que o Mercosul é um processo de integração de caráter intergovernamental, isto é, cada Estado parte tem um voto, e as decisões são tomadas por consenso com a presença de todos os Estados Partes (MERCOSUL, 2020).

O Mercosul toma suas decisões mediante o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio (CCM).

Um dos órgãos mais importantes do Mercosul é o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão político supremo do Mercosul criado em 1991, formado por Ministros de relações internacionais e da economia, cuja função é a condução e orientação do processo de integração através de decisões. Devido à importância do CMC para o processo decisório integracionista, apresentamos o conceito técnico deste órgão:

É o órgão superior do Mercosul, encarregado da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto (...) tem diversas atribuições: zelar pela aplicação das disposições do Tratado de Assunção e dos acordos firmados em seu âmbito, formular políticas e promover as ações necessárias para o estabelecimento do mercado comum, negociar e firmar acordos com terceiros Estados, grupos de países e organizações internacionais, pronunciar-se sobre as propostas do GMC, criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que delas resultem, criar, modificar ou suprimir órgãos da estrutura do Mercosul, designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; adotar decisões em matéria financeira e orçamentária, e homologar o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum (UPS, 2019, p.28).

O CMC conta com órgãos ou foros dependentes, por exemplo: a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, Reuniões de Ministros e Grupos de Alto Nível, entre outros, que se manifestam por meio de decisões que se tornam

obrigatórias para os Estados Parte (MERCOSUL, 2020).

O Grupo Mercado Comum (GMC), composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais, tem como função velar pelo funcionamento cotidiano do Mercosul e manifesta-se através de resoluções, as quais serão obrigatórias para os membros do bloco (MERCOSUL, 2020).

A Comissão de Comércio (CCM) é o órgão encarregado de auxiliar o Grupo Mercado Comum (GMC), responsável pela administração dos mecanismos e instrumentos comuns da política comercial acordados entre os Estados Parte para o funcionamento da União Aduaneira, assim como administra o comércio intra e extra bloco. É assistida por órgãos ou foros dependentes chamados de “Comitês Técnicos” e manifesta-se por meio de diretrizes, que são obrigatórias para os Estados Parte (MERCOSUL, 2020).

Assim, o processo de entrada em vigor das normas aprovadas pelos órgãos decisórios segue esta sequência: a norma é aprovada por consenso no órgão decisório, o GMC negocia as condições de adesão por meio de um Grupo Ad hoc (representantes do aderente e os Estados membros) e assim eleva os resultados para o CMC para sua aprovação, a norma entra em vigor 30 dias após a comunicação efetuada pela secretaria, cada estado parte incorpora em seu ordenamento jurídico (pode ser através de decreto, lei, entre outros), quando todos os Estados incorporam de fato a norma, a Secretaria comunica este fato (MERCOSUL, 2020).

Assim, no ano 2000 o CMC decidiu pela criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS) com a função de proporcionar ao CMC “...medidas encaradas a orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas para o desenvolvimento social dos Estados Parte” (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2019).

Está integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar obrigatoriamente representantes dos ministérios de Relações Exteriores, ministérios de Economia (ou equivalentes) e Bancos Centrais. Pronuncia-se mediante resoluções que são adotadas por consenso, com a presença de todos os Estados Parte, e são obrigatórias para os mesmos. A coordenação está a cargo dos

Ministérios de Relações Exteriores. Os membros titulares e alternos de cada Estado Parte constituem a respectiva Seção Nacional do Grupo Mercado Comum (UPS, 2019).

Atualmente, seus membros efetivos são os ministros de Desenvolvimento Social do Brasil (ou órgãos homólogos) da Argentina, do Uruguai e do Paraguai (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2019).

A missão principal desta reunião é de gerar espaços de debate e consenso para a articulação de estratégias conjuntas que visem a plena inclusão econômica e social das populações do Mercosul a fim de reduzir a vulnerabilidade e ampliar o conhecimento dos problemas sociais no bloco (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2019).

Sendo assim, a coordenação de políticas RMADS foi institucionalizada e criou um ambiente de debates sobre estratégias para resolver problemas sociais do bloco. Dentre os objetivos da Reunião está a orientação de coordenação de políticas de desenvolvimento a fim de gerar ações em conjunto para o fortalecimento social dos Estados membros (MERCOSUL, RMADS, 2012).

Este conjunto de medidas foi conceituado como “Mercosul Social”, pois junto com outros órgãos do bloco diversas ações foram impulsionadas para pensar o lado social do bloco, como é o caso do “Programa Somos Mercosul”, as “Cúpulas Sociais”, o “Instituto Social do Mercosul” e o “Programa Mercosul Social e Participativo” (MARTINEZ, 2017).

O Projeto do Mercosul Social tem suas origens em 2001 a partir da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados (RMADS). Esta reunião teve como objetivo a redução da pobreza, políticas sociais direcionadas à saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos e igualdade de gênero (MARTINEZ, 2017).

No entanto, devemos destacar que essas questões sociais já vinham sendo inseridas no Mercosul desde a formação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES); que tornou-se um espaço de representação da sociedade civil no bloco.

Assim, podemos considerar que a estrutura legal da integração social iniciou em 1995 a partir da criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES). O Fórum nasce a partir do Protocolo de Outro Preto de 1994, passando a ser um órgão de representação da sociedade civil do Mercosul. Nesse mesmo ano, temos a

primeira participação da sociedade, através dos sindicatos, constituindo o Sub Grupo de Trabalho nº10, que tratava sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social e a criação da Rede Mercocidades.

Em 1996, o Sub Grupo de Trabalho nº11 tratava sobre a saúde no bloco e no mesmo ano temos a criação do Sistema de Informação em Educação; em 1997 assinou-se o Tratado Multilateral de Seguridade Social e o Observatório do Mercado de Trabalho; em 1998 através da luta das centrais sindicais do Mercosul criou-se a Declaração Sócio-Laboral do Mercosul e em 1999 temos a criação da Comissão Sócio-Laboral (IZERROUGENE, 2009).

O FCES cumpre um papel essencial para a participação da sociedade civil, principalmente no aspecto laboral dentro do bloco. Porém, a própria estrutura do Mercosul coloca o Fórum com carácter consultivo, isto é, não permite que sejam fóruns decisórios. Segundo Uriarte, *“Los órganos de representación ciudadana, no tienen potestad decisoria. Ésta se concentra exclusivamente en los órganos ejecutivos, donde solo están representados los Poderes Ejecutivos”* (URIARTE, 2004).

É importante entender que assim como expõe o autor Uriarte (2004) o lado social do Mercosul não esteve presente na origem do bloco, os direitos sociais e de cidadania não aparecem nos tratados constitutivos do Mercosul, medidas demoradas foram realizadas no plano laboral e de cidadania:

Como surge de lo expuesto, si bien el FCES tiene relativamente poco tiempo de funcionamiento, su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del Mercosur, y para asegurar una efectiva participación social en la integración (...) además pone de relieve la subordinación de la participación ciudadana a las fuentes de poder decisorio, monopolizadas por las áreas económica y diplomática de los Poderes Ejecutivos nacionales (URIARTE, 2004, p.132).

Por isso, destacamos que é somente a partir de 2003, quando foram desenvolvidos programas de incidência nacional, tais como o “Somos Mercosul”, que de fato tivemos o fortalecimento da participação de organizações sociais nos diferentes encontros do processo de integração do bloco (MARTINS, 2011).

En cierto modo, “concebir al MERCOSUR es repensarlo en el marco de un proyecto político-estratégico, que incluya tanto aspectos de integración económico-social como aquellos que implican seguir valorando las políticas sociales con perspectiva regional, a los efectos de seguir superando el enfoque utilitarista y economicista del bienestar” (PEAS,2012:14).

Assim em 2006, a fim de reduzir as assimetrias estruturais entre os países membros, foi criada a Unidade Técnica do Fundo de Convergência Estrutural FOCEM (UTF). É o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do Mercosul.

Como resultado de todos esses esforços, tivemos a criação de diversas instituições que estruturam a dimensão social: em 2007, criou-se o Instituto Social do Mercosul (ISM) e em 2008 o Programa Mercosul Social e Participativo e em 2009 houve a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) cuja missão é "fortalecer os Direitos Humanos como um dos pilares da identidade e integração regional através da cooperação e coordenação de políticas públicas" (ALMEIDA,2017, p.6).

Em 2008, foi criada pela Decisão N° 39/08 a Comissão de Coordenação de Ministros e Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), responsável pela implementação do PEAS com apoio técnico do ISM.

Ademais, em 2010, outras instâncias deliberativas foram criadas como: o Alto Representante-Geral do MERCOSUL (ARGM), que é um órgão do Conselho do Mercado Comum (CMC) cuja função é apresentar as propostas vinculadas ao processo de integração do bloco relacionadas à área da saúde, da educação, da justiça, da cultura, do emprego, assim como a seguridade social, habitação, desenvolvimento urbano, agricultura familiar, gênero e combate à pobreza e à desigualdade, bem como outros serviços de caráter social (ALMEIDA, 2017).

Dentro desta nova dimensão social do Mercosul, não houve apenas resultados positivos na área política, caracterizada segundo Dussel por uma "Primavera Política" na região (RMADS, 2014), mas também houve resultados relevantes na área social. Como demonstramos no gráfico 4 (Taxa média de desemprego em relação à população ativa e incidência da pobreza em relação à população nos países da América do Sul) a redução das taxas de pobreza e desemprego a partir do ano de 2003, foram resultados que constituíram a base para o início das transformações políticas e novos rumos para a integração na América do Sul (ALMEIDA, 2017). Assim, a partir de 2003 temos uma nova lógica da integração:

As novas orientações plasmaram-se em uma agenda renovada destinada a aprofundar o processo de integração e deslocar o eixo de ação do prioritariamente comercial —dominante nos anos 90— em direção a um

programa multidimensional com metas e objetivos de maior conteúdo social, cultural e produtivo, e no reforçamento de canais destinados a ampliar a participação social que, em conjunto, criaram as condições para um envolvimento social de caráter distinto (UPS, 2019, p.10).

Esta nova concepção sobre a integração transfere o processo do terreno da discussão e da ação à um projeto de confronto do que está posto, isto é, da ordem mundial, de suas ideias, recomendações e estruturas de poder (BRICEÑO, 2010).

Os objetivos de política externa do governo de Chávez coincidiam com alguns elementos da política externa brasileira, promovida no Mercosul, como a rejeição ao projeto ALCA e a criação da Comunidade Sul-americana das Nações, posteriormente denominada como Unasul. Nesta concepção de um Mercosul como mecanismo de luta contra o neoliberalismo, Hugo Chávez alertava para a necessidade de modificações na estrutura do bloco, para torná-lo um bloco a serviço dos povos:

Esto incluso fue reconocido en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, en el cual se propone como objetivo “participar en la construcción del nuevo Mercosur hacia la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones, sobre la base de la evaluación, revisión y reorientación de los contenidos de integración” (BRICEÑO, 2010, p.58).

A vontade política de adesão da Venezuela ao Mercosul foi um fenômeno progressivo, pois o bloco é redimensionado com o início da ascensão de governos progressistas, principalmente do Brasil e da Argentina a partir dos anos 2000. Assim, o governo venezuelano percebeu esta mudança de postura e decidiu aos poucos integrar-se, o que contribuiu para que o Mercosul passasse de uma dimensão meramente econômica, sua característica principal em seu início, para outras dimensões que acabaram sendo incrementadas a partir de novas visões sobre qual seria o papel do Mercosul na região.

Por isso, devemos destacar a grande contribuição da Venezuela para a construção de uma dimensão social; como afirma o autor Franklin González, a integração para o governo venezuelano deveria ser uma integração não apenas de bens e serviços mas “*que también considere la libre circulación de las personas y, sobre todo, logre darle respuestas positivas a las necesidades de sus pueblos*” (GONZÁLEZ, 2015, p.10).

A partir desta visão sobre uma integração profunda e multidimensional que o bloco foi ganhando corpo e começaram a delinear-se novos debates sobre um Mercosul Social, em que a pauta principal era muito clara, a de reivindicar um

Mercosul como fórum de debate e de coordenação política, pauta que era vista como imprescindível para o avanço da integração regional.

Neste debate, novos conceitos surgem à tona, segundo González (2015) como o de “*otros Mercosures*” abrangendo o Mercosul social, o laboral e o educativo, assim como temos a ideia de um “regionalismo social”, no sentido de que o regionalismo deveria ir para além dos princípios de competitividade e produtividade e assim fosse possível defender princípios como a complementariedade e a solidariedade entre os países, dando total importância à dimensão social. Por conseguinte, a equipe do governo da Venezuela ressaltava a necessidade de escutar a voz do povo no processo de integração:

(...) le otorgaría a los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares una oportunidad inmejorable para hacer oír sus demandas y presionar efectivamente a los gobiernos para que adopten sin más dilaciones las políticas necesarias para que el Mercosur deje de ser un acuerdo pensado para ampliar los mercados y reducir los costos operativos de las grandes empresas, como fue prácticamente la era fenicia del Mercosur, y se convierta en un proyecto de integración al servicio de los pueblos (BORÓN, 2012, p. 1-2 *apud* GONZÁLEZ, 2015, p.12)

Isto porque a visão do governo venezuelano era de que dentro dos órgãos de decisão do Mercosul deveriam ser assumidas não apenas políticas comerciais e econômicas, mas políticas de resolução das desigualdades sociais e o estímulo para a dimensão social a partir de fundos financeiros; isso permitiria o fortalecimento das bases da integração. Assim, aos poucos o Mercosul passou de um bloco econômico para um projeto político. Inicialmente, houve rejeição para a “politização do Mercosul”; no entanto, devido às visões progressistas dentro do bloco e com a entrada da Venezuela, foram surgindo as necessidades de posicionamentos políticos mais nítidos.

Entendemos que todo processo de integração é por si mesmo um projeto político; no entanto, devemos destacar como a entrada da Venezuela permitiu visualizar de forma concreta qual projeto político estava sendo gestado e construído pelos presidentes progressistas.

Desta forma, em 2003 inicia-se o redimensionamento do bloco. Como símbolo deste início temos a realização do Consenso de Buenos Aires assinado entre os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Carlos Kirchner. Este consenso demonstrava a mudança do aspecto econômico para o início de um pensamento social; assim temos como objetivos desta reunião: o

bem estar dos povos, a preservação da liberdade e dos direitos sociais, a promoção do desenvolvimento e da justiça social.

Nós, os Presidentes da República Argentina, Néstor Kirchner, e da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, convencidos de que o bem-estar dos povos constitui o objetivo prioritário de ambos os governos, reafirmamos o nosso desejo de intensificar a cooperação bilateral e regional com vistas a garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social em concordância com os valores, propósitos e objetivos estabelecidos na Cúpula do Milênio (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003, n.p, tradução nossa).

Desta forma, a eleição de governantes progressistas de esquerda e centro-esquerda na Argentina (Néstor Carlos Kirchner), no Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), na Venezuela (Hugo Chávez) e posteriormente no Uruguai (José Alberto Mujica Cordano), foi crucial para a mudança na orientação política e ideológica do Mercosul, trazendo a necessidade de um bloco com um rosto mais humano, como declarou o ex-presidente Lula.

Da mesma forma, outro fato marcante foi a realização da IV Cúpula das Américas em 2005, em Mar del Plata, Argentina (Foto 1), o encontro entre os presidentes Lula, Chávez e Kirchner representou o fim da retomada do projeto ALCA na região, este momento foi simbólico e um marco para a história da integração regional. O Não à Alca representava uma grande insubordinação do Mercosul aos interesses de Washington na região.

Foto 1. IV Cúpula das Américas. Mar del Plata (Argentina), 2005



Fonte: O Renascimento da Pátria Grande, Cristian Vitale. Carta Maior. 05/11/2015. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-Renascimento-da-Patria-Grande/6/34913>>. Acesso em: 12 maio 2020.

Desse modo, ao referir-nos ao progressismo, estamos considerando que o conceito trata-se de:

Esta noción pertenece al lenguaje por medio del cual se designó, históricamente, desde la izquierda marxista, a los programas y las fuerzas sociales y políticas socialdemócratas, populistas o nacional-populares que buscaban transformar y reformar al capitalismo introduciendo dosis de intervención y regulación estatal y de redistribución de la riqueza: en el caso latinoamericano, con un nítido acento antiimperialista y desarrollista. Este último aspecto, ahora presentado como neo-desarrollismo, se conecta con la noción de progreso y contribuye a definir el horizonte y el carácter del proyecto, así como de las críticas que, desde perspectivas ambientalistas, ecosocialistas o poscoloniales, cuestionan frontalmente la idea de progreso y la de desarrollo tanto en sus expresiones de los siglos pasados como en su prolongación en el siglo XXI (GAUDICHAUD, 2019, p.9).

Os governos eleitos tinham uma visão em comum em relação à inclusão social, preocupados com questões como a redução das assimetrias e até mesmo a inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil como, por exemplo, a inserção de segmentos da sociedade que estavam à margem dos direitos políticos e de cidadania e a redução da pobreza extrema; além disso, estas mudanças coincidiram com o afastamento relativo dos Estados Unidos da região (LIMA, 2016).

No entanto, é preciso esclarecer que as visões entre os governos progressistas não eram homogêneas. Segundo o estudo *“Los gobiernos progressistas latinoamericanos del siglo XXI”*, realizado pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), o progressismo dos anos 2000 (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), modificou em graus diferentes a estrutura neoliberal entre Estado, mercado e sociedade, mas no geral foram pequenas modificações que levaram à adoção de medidas compensatórias. No entanto, essas novas visões influenciaram de forma decisiva para novos paradigmas político-ideológicos e abriram caminho para novos debates na academia latino-americana. Dessa forma, as transformações realizadas durante os governos progressistas podem ser denominadas como revoluções passivas, que promoveram mudanças significativas, através do anti-neoliberalismo, do pós neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo, mas essas mudanças oscilaram entre reformas profundas e reformas superficiais, isto é, algumas com resultados estruturais e outras apenas com mudanças através de um conservadorismo reformista moderado (GAUDICHAUD, 2019).

Esta problemática será abordada na próxima seção da pesquisa: afinal os governos progressistas conseguiram realizar grandes passos na área social a partir do boom das commodities ou era possível um maior investimento para esta

empreitada?

Antes, devemos ressaltar alguns antecedentes, durante este giro progressista, deve-se destacar o papel central que ocupou a Venezuela e o ex-presidente Hugo Chávez, pois representou o primeiro governo latino-americano surgido do anti-neoliberalismo e anti-imperialismo, através da iniciativa socialista bolivariana chavista e tornou-se relevante por suas iniciativas radicais de articulação, não somente em seus alinhamentos geopolíticos anti-imperialistas, mas também ideológicos, atribuídos à radicalidade do processo de transformação social promovido desde o Estado. Seguindo esta lógica, o Brasil poderia representar um ponto de referência do conservadorismo reformista moderado, pois a política brasileira durante esta época, especificamente durante o governo do ex-presidente Lula, mostrou menos rupturas com o modelo neoliberal do que a Venezuela de Chávez (GAUDICHAUD, 2019).

Não temos o objetivo de esgotar este debate. Somente pretendemos apresentar como as transformações durante esta época progressista foram distintas, com diferentes posturas, várias especificidades e aspectos ideológicos plurais; no entanto, isto não impossibilitou um projeto comum entre os países que foi o início da criação de uma área social no Mercosul. É necessário salientar que essa mudança nos rumos do bloco foi possível devido a estes novos atores políticos críticos ao modelo neoliberal proposto pelos Estados Unidos para a América Latina e o ativo papel do Estado na elaboração de políticas sociais.

Fazendo esta breve retrospectiva histórica, podemos perceber que houve mudanças políticas que foram de extrema importância para pensar o início de uma dimensão social para o Mercosul. Sem o apoio dos governantes progressistas que colocaram como prioridade a integração regional em suas agendas, o lado social não teria ganhado espaço.

Desse modo, o autor Christian Adel Mirza (professor e ex-diretor executivo do Instituto Social do Mercosul) defende a ideia de que a incorporação dos temas sociais no Mercosul não foi produto de um planejamento sobre o processo de integração ou até mesmo a exigência do sistema, devido à maturação deste processo. Na verdade, a dimensão social do Mercosul foi o resultado da decisão dos governos nacionais de corrigir as consequências de uma integração meramente econômica e comercial. Por isso, caberia ressaltar que a construção da dimensão

social em sua concepção foi uma decisão política, que dava resposta aos efeitos das crises do começo do século XXI e da correção do modelo de desenvolvimento do Mercosul de 1991 (MIRZA, 2013a).

Assim, como citado anteriormente, temos a criação do Programa Somos Mercosul, em 2005, pela presidência pró-tempore do Uruguai, antecedendo a primeira Cúpula Social do bloco, realizada em 2006. O programa surge para superar o déficit da participação social no bloco; este é realizado através de atividades e reuniões organizadas, conjuntamente, pela presidência *pro tempore* e a sociedade civil, tendo como fundamentos principais a democratização, a esfera pública, a transparência, o controle social e a supranacionalidade (MARTINEZ,2017).

Além disso, no mesmo ano temos outro precedente importante que foi o I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, em que as organizações sociais reuniram-se pela primeira vez para estabelecer as bases do Programa “Somos Mercosul”. Assim, em dezembro de 2006, foi convocada a I Cúpula Social do Mercosul, através do Programa “Somos Mercosul”; esta Cúpula foi realizada em Brasília, onde se reuniram os chefes dos Estados-Membros para a incorporação de temas para além do comercial e para a democratização e acompanhamento da sociedade civil do processo de integração mercosulina (MARTINEZ,2017).

Foto 2. Abertura da Cúpula Social do Mercosul (Brasília), 13 de dezembro de 2006



Fonte: Cúpula Social do Mercosul, Brasília 13 e 14 de dezembro de 2006. Publicação da Secretaria Geral da Presidência da República, 2006. Disponível em: <<https://silo.tips/download/cupula-social-do-mercosul>>. Acesso em: 13 maio 2020.

Devemos ressaltar que um marco importante durante a história da formação da dimensão social foi a criação em 2010 da Unidade de Participação Social (UPS)

pela Decisão N°65/10, cujas funções são: atuar como um canal institucional para o diálogo entre o Mercosul, a sociedade e os movimentos sociais apoiando a organização da Cúpula Social e garantindo a participação das organizações e movimentos sociais dos Estados-parte em eventos e atividades do MERCOSUL. (MARTINEZ, 2017).

A criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) constitui o final de um longo caminho orientado à institucionalização da participação social no Mercosul. Temporariamente situa-se no ano de 2010 como resultado da proposta do Brasil durante a última presidência pro tempore desse país com Lula como presidente. Na Cúpula Social de Foz de Iguaçu, o mandatário, em consonância com sua vocação de consolidar e aprofundar a participação de organizações e movimentos sociais no bloco, anunciou sua criação. Tais objetivos se concretizaram em um conjunto de normas que deram lugar à criação da figura do Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM, pela cmc/dec. N.o 63/10) e, em seu âmbito, à Unidade de Apoio à Participação Social (cmc/dec. N.o 65/10), acompanhadas por um Plano de Ação para a formação progressiva de um Estatuto da Cidadania (cmc/dec. N.o 64/10) que, em conjunto, se propunham o fortalecimento da dimensão social e cidadã do Mercosul (UPS, 2019, p.85).

Devemos ressaltar a importância da UPS como uma ponte entre as demandas do povo e o Mercosul. Aprofundaremos este debate no último capítulo em que trataremos sobre a participação social do Mercosul.

Sendo assim, em 2011, temos a criação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) que foi a materialização desses processos, o qual contém as prioridades que devem ser abordadas em matéria social a nível regional (MIRZA, 2013a).

Para poder exemplificar o que foi descrito acima, estes são os Principais Marcos Legais e Institucionais relacionados à integração social no Mercosul:

Quadro 1. Marcos legais e institucionais do Mercosul Social

ANO	MARCOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS- MERCOSUL SOCIAL
1995	Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES)
1995	SGT-10 — Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social
1995	Rede Mercocidades
1996	SGT-11 — Saúde
1996	Sistema de Informação em Educação
1997	Tratado Multilateral de Seguridade Social
1997	Observatório do Mercado de Trabalho
1998	Declaração Sócio-Laboral do MS
1999	Comissão Sócio-Laboral
2000	Carta Social do MS
2000	Proposição da elaboração da agenda social da integração

2001	Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (SEIS)
2002	Grupo ad hoc de Integração Fronteiriça
2004	Primeira Conferência Regional de Emprego
2004	Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM)
2005	Fundo Social Especial
2005	Programa “Somos Mercosul”
2006	Primeira Cúpula Social
2006	Primeiro Encontro Mercosul Social e Produtivo
2007	Primeiro Fórum Social
2007	Instituto Social do Mercosul
2008	Programa Mercosul Social Participativo
2008	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)
2008	Comissão de Coordenação Ministerial de Ação Social (CCMAS)
2010	Alto Representante-Geral do MERCOSUL (ARGM)
2010	Unidade de Participação Social (UPS)
2011	Plano Estratégico de Ação Social

Fonte: Instituto Social do Mercosul. Elaboração própria, 2019.

Como já exposto anteriormente, os avanços para a consolidação da dimensão social e política foram frutos de decisões políticas; em outras palavras, foram iniciativas dos governos progressistas. Entendemos que integrar-se no Mercosul de forma mais profunda tem como plano de fundo um dilema que é ético-político e não meramente econômico.

Nisto reside a importância da criação de um Plano Estratégico de Ação Social dentro do Mercosul. Os governos progressistas perceberam as limitações e o esgotamento do modelo de integração da década de 1990, levando adiante processos de integração regional que visavam a incorporação de novas faces da integração. Nessa tentativa de “dar um rosto mais humano” ao Mercosul, nasce um Plano que seria o fruto de todas as demandas sociais do povo, um Plano que foi criado para servir como um roteiro, isto é, um verdadeiro guia às lideranças políticas do bloco para a elaboração de políticas sociais. Assim como expressado no PEAS, o Mercosul deve entender a “Dimensão Social a partir de uma perspectiva de intervenção social necessariamente articulada, pois a verdadeira dimensão de uma política social considera todos os campos da realidade, em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais” (PEAS, 2012, p.15).

O PEAS é fruto deste marco conceitual da dimensão social, resultado deste

momento político excepcional e das decisões políticas dos governos progressistas, além de representar as aspirações para o futuro do Mercosul, o futuro das crianças, jovens e idosos. A concretização deste documento levaria não somente ao aprofundamento da integração social, mas à consolidação da dimensão social do bloco.

Isto é, dar a prioridade e a importância devida ao PEAS significa também reafirmar o Mercosul como um projeto político e estratégico que distribui os benefícios do intercâmbio comercial e coloca fim à negligência histórica de grupos mais vulneráveis da população, promovendo uma integração socialmente mais justa.

3. POLÍTICAS SOCIAIS SOBRE ERRADICAÇÃO DA FOME, DA POBREZA E COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS (PEAS)

A aprovação do PEAS significou um quadro institucional que reafirmou o processo de integração social, a partir da tomada de decisões nas políticas sociais do Mercosul; por isso, será essencial neste capítulo a realização de três objetivos: apresentação da criação do PEAS, analisar o alcance das políticas sociais, isto é, analisar o nível de implementação e o por último realizar uma análise crítica sobre a influência da teoria do capital humano e da ideologia neoliberal contida no PEAS.

Este capítulo tem como objetivo expor quais foram as intervenções sociais realizadas pelos países do Mercosul vinculadas ao PEAS, especificamente no que corresponde ao Eixo temático nº1 “Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais”, em que as duas diretrizes principais a serem seguidas são: I- Garantir a segurança alimentar e nutricional e II- Promover políticas distributivas observando a perspectiva de gênero, idade, raça e etnia.

3.1 Criação do PEAS/CCMASM

O novo marco conceitual no âmbito social do Mercosul, que considerou em seu discurso oficial não apenas a redução da pobreza, mas políticas sociais em direção à igualdade social, levou aos países membros a pensar em ações coordenadas, protocolos de abordagem e atenção às múltiplas manifestações das questões sociais, gerando as novas estruturas institucionais e documentos que reafirmam este compromisso social.

Desta forma, temos em 2006 o começo de um grande processo de desenvolvimento político na região que culminou na XXX Cúpula de Presidentes do Mercosul, realizada em Córdoba, Argentina. Nesta reunião os presidentes dos países do bloco encomendaram aos ministros da área social a elaboração de um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS); esta foi uma iniciativa orientada para a Decisão No. 67/10 da Cúpula de Foz de Iguaçu em 2010 sendo finalmente aprovada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) através da Decisão nº 13/11 de Junho de 2011 em Assunção (ALMEIDA, 2017).

A primeira versão do PEAS surge como resultado do intenso trabalho técnico desenvolvido pela Comissão de Coordenação de Ministros e Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) durante a Presidência *Pro Tempore* do Brasil em 2010. A sua

versão definitiva surge após um processo de consulta às instâncias institucionais da CCMASM que tratam de diversos temas, realizada durante a Presidência *Pro Tempore* do Paraguai em 2011; desta forma, o texto final do PEAS foi aprovado como uma norma pelo Conselho do Mercado Comum (CMC).

Podemos afirmar então que o PEAS é o resultado deste longo processo político e pode ser visto como a tentativa de materialização da área social, pois contém as prioridades que devem ser abordadas em matéria social a nível regional, isto é, o PEAS é adotado como um roteiro para a consolidação da dimensão social (MIRZA, 2013a).

É importante ressaltar que o PEAS é um instrumento fundamental do bloco que vincula todos os Ministérios e Secretarias na área de desenvolvimento social no Mercosul, criado principalmente “*para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR*” (PEAS, 2012:38). Desta forma, o Plano é composto por 10 eixos, com 26 diretrizes de ação e 105 objetivos prioritários.

Quadro 2- Eixos do Plano Estratégico de Ação Social

Eje I	Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales;
Eje II	Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género
Eje III	Universalización de la salud pública;
Eje IV	Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo;
Eje V	Valorizar y promover la diversidad cultural;
Eje VI	Garantizar la inclusión productiva;
Eje VII	Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social;
Eje VIII	Promover la sustentabilidad ambiental;
Eje IX	Asegurar el dialogo social;
Eje X	Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

Fonte: Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), 2017. Disponível em: < <http://peas.ismercosur.org/es/evaluacion-2017/>>. Acesso em: out. 2019.

Podemos identificar a atuação do PEAS em diferentes âmbitos, tendo relevância internacional, regional e articulação local; por isso, devemos destacar o alto grau de concordância do PEAS e seu conteúdo com as normativas internacionais referente aos direitos humanos, pois o Plano está em consonância

com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ODM (2000-2015) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2030), que foram lançados após a criação do PEAS, mas houve uma adequação do Plano em relação aos ODS 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Desta forma, diversas áreas políticas e técnicas do Mercosul participam na implementação do PEAS:

Tabela 1. Áreas políticas e técnicas participantes da implementação do PEAS

Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM)
Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS)
Reunião de Ministras e Autoridades da Mulher (RMAAM)
Reunião de Ministros de Educação (Setor Educativo do Mercosul)
Reunião de Ministros da Saúde (RMS)
Reunião de Ministros do Trabalho e Órgãos Sócio laborais
Reunião de Ministros de Cultura
Reunião de Ministros e Altas Autoridades em Esportes (RMDE)
Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM)
Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), incluindo as Comissões Permanentes temáticas (LGBT, Discriminação e Xenofobia, Crianças, Idosos, entre outros)
Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO)
Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul(RECM)
Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção do Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes do Mercosul (RED)
Reunião Especializada da Juventude (REJ)
Reunião Especializada de Defensores Públicos (REDPO)
Reunião Especializada de Redução dos Riscos de Desastres Socioambientais, a Defesa Civil, a Proteção Civil e a Assistência Humanitária (REHU)
Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)
Parlamento do MERCOSUR
Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)
Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM)
Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)
Secretaria do Mercosul

Fonte: Instituto Social do Mercosul. Elaboração própria, 2019.

Considerou-se que o PEAS, por ser um plano que possui eixos e objetivos transversais e regionais, necessitaria um acompanhamento e avaliação para comprovar sua incorporação dentro dos Estados membros do bloco, assim como os impactos de suas ações. Por isso, criou-se a Avaliação anual do PEAS onde publicam-se informes a fim de demonstrar seu desempenho e até mesmo reformular alguns objetivos, caso seja considerado necessário.

Esta avaliação é realizada pela Comissão de Coordenação de Ministros e Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), criada pela iniciativa da RMADS através da Decisão N°39/08 como órgão auxiliar do CMC e responsável pelo processo de redação e avaliação do Plano Estratégico de Ação Social, assim como um lugar para convocar as instâncias do Mercosul com o intuito de recolher contribuições e assim traduzi-las em projetos transversais e regionais.

Assim, como já foi esclarecido, a Comissão responsável pela elaboração de políticas e acompanhamento delas é a CCMASM; desta forma, iremos expor o que foi realizado até o presente momento e assim poder medir qual porcentagem do PEAS foi efetivado em relação ao eixo número um.

Durante a V Reunião da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, foi assinada a Declaração de Brasília em 2015 “Plano Estratégico de Ação Social: Consolidando o Mercosul Social e Participativo” que colocou a CCMASM como encarregada por elaborar um documento que explicasse as contribuições e a atualização do PEAS (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2017).

Podemos considerar então que esta declaração traz dois documentos cruciais para a ação e implementação do PEAS que são o Plano de Trabalho 2017 da CCMASM e Plano de Ação 2017-2019 da RMADS. Analisaremos estes dois documentos e informações encontradas no Sistema de Informação do Plano Estratégico de Ação Social (SI-PEAS), plataforma online que tem como objetivo principal contribuir para a divulgação das ações provindas das reuniões técnicas e as políticas do Mercosul que dão seguimento ao PEAS. O sistema é nutrido a partir da colaboração periódica das diversas instâncias dependentes da CCMASM e divulgado pelo ISM.

Analisaremos primeiro o Plano de Trabalho 2017 intitulado “Avaliação dos Avanços na Implementação do Plano Estratégico de Ação Social” que foi realizado a

partir de financiamento do FOCEM e contou com o apoio do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados (IMEA) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Sobre la base de esta necesidad de medir el impacto y el alcance del PEAS, se sentaron las bases para el lanzamiento del proceso de evaluación y revisión de dicho instrumento, bajo la coordinación del ISM, a ser realizado durante el primer semestre del año 2016 (Evaluación de avances PEAS, 2017, p.17).

Ressaltamos que foram diversos setores considerados pelo estudo, os documentos possuem uma grande extensão, pois explicam o avanço em todas as áreas do Mercosul. No entanto, devido ao objetivo desta pesquisa, nos deteremos apenas a ações registradas para a concretização do Eixo nº 1 do PEAS sobre erradicação da fome, da pobreza e combate às desigualdades sociais (Evaluación de avances PEAS, 2017).

Assim, um dos setores que avaliamos foi o setor de Mulheres, e observamos que houve a criação do Projeto “Gênero, Pobreza e Desenvolvimento”, baseado no eixo 1, diretriz 2 do PEAS apresentado pela REM (Atual RMAAM) perante a CCMASM em novembro de 2011 (Evaluación de avances PEAS, 2017).

No setor de Desenvolvimento Social, foi elaborado o Projeto editorial de Alimentos Tradicionais, conforme o eixo 1, diretriz 1 e o Diagnóstico da Economia social nas zonas de fronteira, conforme o eixo 1, diretriz 3. Além disso, houve a elaboração do Projeto Regional sobre abordagem da Pobreza extrema (Evaluación de avances PEAS, 2017).

Em relação aos avanços que tratam sobre o âmbito de povos originários houve um debate sobre o intercâmbio de informações nacionais sobre os direitos de cidadania aplicáveis aos povos indígenas, assim como marcos legais e políticas nacionais destinadas aos povos indígenas (Evaluación de avances PEAS, 2017).

E por último analisamos o setor do trabalho que apenas esclarece o comprometimento com a criação do trabalho como determinante para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática (Evaluación de avances PEAS, 2017).

Desta forma, podemos ver que o informe da implementação do PEAS no que tange à realização de ações sociais para a erradicação da fome, da pobreza e o combate às desigualdades sociais ainda retrata projetos em desenvolvimento, tratando-se apenas da criação de grupos de trabalho para apoio às temáticas,

palestras, conferências internacionais, minicursos entre outros, sem nenhuma intervenção direta dos países em sua realidade (Evaluación de avances PEAS, 2017).

Assim, outro documento importante que trata sobre o avanço do PEAS é a segunda declaração produzida pela CCMASM, isto é, a Declaração de Assunção de 2018 sobre a “Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável, não deixar ninguém atrás- Agenda 2030; trata-se de um documento que propõe ações e políticas para a redução da pobreza. Esta declaração esclarece que é fundamental a articulação das políticas sociais, por meio da investigação e intercâmbio das políticas públicas, contribuindo à redução das assimetrias e a promoção do desenvolvimento humano integral.

Sendo assim, o segundo documento analisado foi o Plano de Ação 2017-2019 da RMADS, pois em seu eixo temático nº1 versa sobre ações para redução da Pobreza, Pobreza Extrema e Brechas da desigualdade.

Desta forma, o Eixo 1 do Plano RMADS “Pobreza, Pobreza Extrema e Brechas de Desigualdade” está diretamente ligado aos eixos estratégicos do PEAS. Os Estados informaram um total de 23 atividades que incluem Cooperação Técnica, Pesquisa, Documentos, Encontros Especializados e Programas de intervenção (MERCOSUL, 2019).

Dentre estas 23 atividades, a maioria se refere à Cooperação Técnica e Pesquisa, os temas são diversos, tratando-se de estudos de caso sobre a proteção social e a situação laboral de cada país, sobre cidadania política e a estrutura dos organismos públicos para a oferta de serviços sociais, assim como diversos encontros especializados em organismos internacionais.

Como exemplo, temos um dos encontros marcantes para os estudos de pobreza no Mercosul, que foi a realização do Fórum Regional sobre Pobreza Multidimensional: intercâmbio de experiências a nível do Mercosul dos estados parte e estados associados em 2018.

No entanto, nosso objetivo principal foi o de identificar os programas de intervenção social, que totalizam três programas. Estes programas sociais ainda encontram-se em fase de implementação; por isso, torna-se difícil mensurar sua aplicabilidade, no entanto, encontramos alguns resultados.

Tabela 2. Programas de intervenção social (Plano de ação RMADS) 2017-2019

Tipo de atividade	Status	Nome da atividade	Alcance territorial
Programa de intervenção social	Em fase de implementação	Plan Nacional del Embarazo no intencional en la Adolescencia, Argentina	Nacional
Programa de intervenção social	Em fase de implementação	Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, PIOD, Argentina	Nacional
Programa de intervenção social	Em fase de implementação	Programa Iberoamericano sobre Derechos de Personas con Discapacidad	Regional

Fonte: Informe del plan de acción de la reunión de ministros y altas autoridades de desarrollo social 2017/2019. Disponível em: < <http://www.ismercosur.org/evaluacion-del-plan-rmads/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

Assim, o “Plan Nacional del Embarazo no intencional en la Adolescencia” da Argentina é a primeira política pública que propõe pensar em uma intervenção integral e intersetorial sobre a gravidez não intencional. Os resultados ainda são iniciais, mas muito relevantes:

Entre julio y fines de diciembre de 2018, una vez culminadas las visitas a las provincias y la elaboración de los planes operativos, comenzó la implementación de algunos de los dispositivos. Esta etapa se caracterizó por una implementación incipiente con algunas prestaciones disponibles para las/os adolescentes y con niveles de instalación desiguales entre las provincias. En este período, se avanzó en la contratación de los/as agentes territoriales del Plan correspondiente a cada dispositivo y en la definición de los mecanismos administrativos a nivel provincial (SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, 2019, p.51).

Segundo a equipe implementadora do Plano, o maior desafio é a interseccionalidade do mesmo, pois exige uma forte integração entre os níveis de governo e instâncias políticas e técnicas para sua gestão e implementação (SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, 2019).

O segundo plano consultado foi o “Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD)” aplicado na Argentina. Trata-se de um plano que expressa o compromisso do Estado com a igualdade de gênero e forma um eixo onde deveriam funcionar as outras políticas públicas. O objetivo principal do plano é gerar

condições para que todas as pessoas tenham as mesmas possibilidades de exercer seus direitos e desenvolver sua vida de maneira livre (MINISTERIO DE LA SALUD Y EL DESARROLLO SOCIAL, 2018).

O plano encontra-se em implementação e, por isso, ainda não há resultados; no entanto, conta com três etapas de implementação, sendo que atualmente encontra-se na primeira etapa:

Para llevar a cabo la estrategia integral que plantea el PIOD en su primera etapa, se establece un marco institucional destinado tanto a coordinar las acciones de implementación de los organismos de la Administración Pública Nacional como a asegurar y fortalecer la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y los sindicatos en el monitoreo y evaluación de las acciones a desarrollar (MINISTERIO DE LA SALUD Y EL DESARROLLO SOCIAL, 2018, p.75).

A estratégia provém do Poder executivo em diálogo com o poder legislativo, judicial e a sociedade civil, a partir da geração de mecanismos e instâncias consultivas da sociedade civil, do setor privado, acadêmicos, sindicatos e do Conselho Federal das mulheres; assim serão realizadas outras duas etapas para a coordenação da implementação do Plano, que se darão no âmbito legislativo e judicial, respectivamente (MINISTERIO DE LA SALUD Y EL DESARROLLO SOCIAL, 2018).

O “Programa Iberoamericano sobre Derechos de Personas con Discapacidad” foi um dos únicos programas encontrados de alcance regional no âmbito da intervenção social. Trata-se de um programa sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, sendo que o objetivo principal é o de contribuir à inclusão das pessoas com deficiência na vida política, econômica e social, para que possam desfrutar de forma plena os seus direitos conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assim como cumpre com os ODS.

Desse modo, durante o V Consejo Intergubernamental (CIG) Extraordinario del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID), a presidenta do Programa apresentou algumas das principais ações desenvolvidas para a implementação do Programa:

Se destacó que el PID se ha enfocado en 6 líneas de acción: datos y estadísticas, igualdad y no discriminación, educación, empleo, protección social y empoderamiento con resultados visibles a nivel regional, hasta el año 2022. Se informó también, la participación en distintos foros internacionales, reuniones y talleres que buscan aportar a la inclusión y al desarrollo de las personas con discapacidad, como una prioridad para los países que forman parte del Programa, y, como un aporte para el cambio de

paradigmas que debería implementarse en la sociedad (GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR: SECRETARÍA TÉCNICA, 2020, n.p).

É interessante perceber como o PEAS foi um guia crucial para elaborar programas mais integrais e interseccionais com enfoque em direitos humanos, gênero e equidade social. Isso significa que estas dimensões são reconhecidas como um marco normativo para elaborar políticas públicas, o que é um resultado fundamental do PEAS.

No entanto, ressaltamos a importância de mais programas relacionados à pobreza no Mercosul. Segundo o próprio informe da RMADS, existe uma fraca vinculação com as reuniões técnicas de Direitos Humanos e Agricultura Familiar em relação a programas de redução de pobreza no Mercosul, sendo que essas reuniões deveriam ser o carro chefe desses programas (MERCOSUL, 2019).

Este é um desafio para o Mercosul e exige revisar as estratégias de trabalho para que todas as reuniões tenham um papel mais ativo em relação às reuniões para a elaboração de atividades que ajudem a implementar o PEAS (MERCOSUL, 2019).

Desta forma, a fim de demonstrar a necessidade de novos programas de redução de pobreza, apresentaremos dados que apresentam como é preciso maiores intervenções sociais, programas e ações que possibilitem transformações regionais de fato. Para isso, trazemos alguns gráficos elaborados a partir do ano 2000 até 2018 que contêm os dados mais recentes, conforme os relatórios elaborados pela CEPAL e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

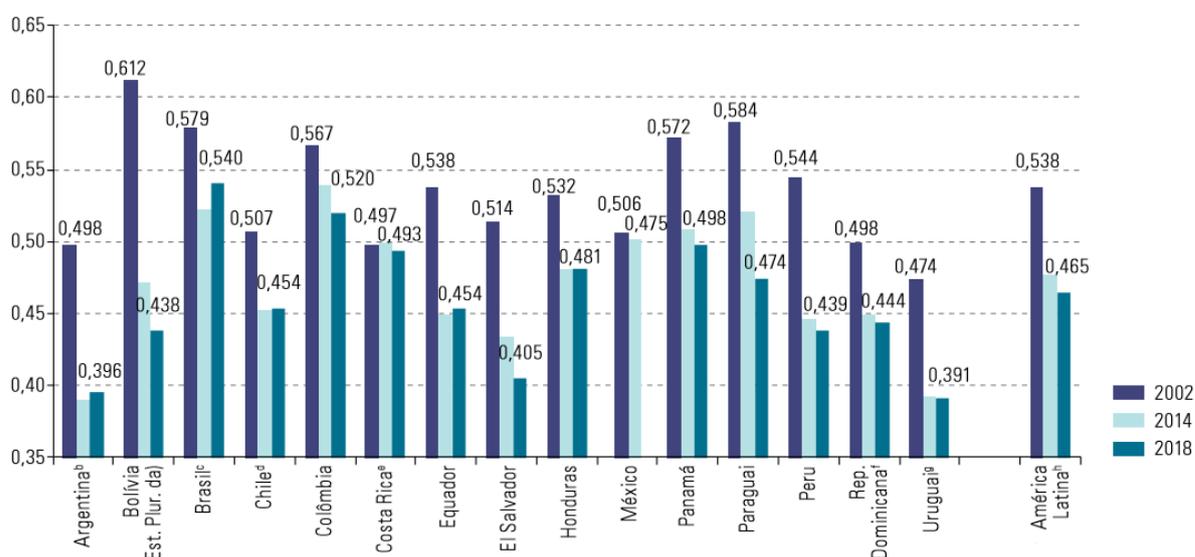
Neste gráfico abaixo, podemos observar o Índice de desigualdade de Gini nos países latino-americanos, em que a desigualdade de renda entre os domicílios e as pessoas diminuiu na região desde o início da década de 2000, assim como foi assinalado em edições anteriores dos estudos da CEPAL em suas edições sobre o Panorama Social da América Latina.

O índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini; trata-se de um instrumento que permite medir qual é o grau de concentração de renda em determinado grupo. Este índice possibilita ver a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e mais pobres e é composto numericamente de zero a um (alguns de 0 a 100), em que o valor zero representa a situação de igualdade. Isso significa que todos possuem os mesmos rendimentos, enquanto que o valor um significa que

somente uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o índice costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (IPEA, 2004).

A média simples dos índices de Gini de 18 países da América Latina baixou de 0,543 em 2002 para 0,466 em 2017; no entanto, devemos ressaltar que o ritmo de redução se desacelerou nos anos recentes: a diminuição anual média do índice foi de 1,3% entre 2002 e 2008, 0,8% entre 2008 e 2014 e 0,3% entre 2014 e 2017 (CEPAL, 2018). Depois chegou a 0,465 em 2018, o que significa que este indicador diminuiu 13,6% em 16 anos, ou seja, 0,9% por ano (CEPAL, 2020).

Gráfico 5. América Latina (15 países): Índice de Desigualdade de Gini, 2002-2018



Fonte: CEPAL (2020) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Panorama Social da América Latina, 2019**. Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P), Santiago, 2020.

Destacamos que a América Latina continua sendo a região mais desigual do mundo, desigualdade que está presente dentro dos países do Mercosul, mesmo que em níveis diferentes e intensidades distintas. Os valores mais baixos do índice de Gini dentre os países do Mercosul são da Argentina (0,396) e do Uruguai (0,391), enquanto que o Brasil supera a maioria dos países da América Latina, alcançando 0,540 e o Paraguai, apesar de ter reduzido seus índices no decorrer do tempo, possui um valor alto de 0,474. Além disso, devemos ressaltar que houve crescimento do índice de desigualdade no Brasil e na Argentina em 2018 (CEPAL, 2020).

Esta desigualdade social tem como motivo principal a grande concentração de renda no interior desses países. Para refletir sobre a totalidade do fenômeno da

desigualdade social, é preciso avaliar as diferenças de renda entre os setores com maiores recursos e o resto da sociedade. Assim, dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019 demonstraram que no Brasil o rendimento médio mensal de trabalho da população 1% mais rica foi quase 34 vezes maior que o da metade mais pobre em 2018. Isso quer dizer que a parcela de maior renda arrecadou em torno de R\$ 27.744 por mês, enquanto que os 50% menos favorecidos ganham R\$ 820 por mês.

Na Argentina, os dados do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) também indicam o aumento da desigualdade social, em que os 10% mais ricos da população recebiam ingressos que eram 20,2 vezes maiores que os ingressos dos 10% menos favorecidos. No ano de 2019, esta diferença se incrementou para 21,2 vezes, o que significa que os mais pobres recebem cada vez menos e os mais ricos cada vez mais, concentrando a riqueza nas mãos de poucos.

Segundo a Pesquisa de Condições de Vida na Venezuela (Encovi), atualmente enfrenta-se uma situação de crise humanitária, em que de acordo com a renda, 96% da população é pobre, e 79% se encontra em situação de pobreza extrema. No Paraguai, o analista econômico Amílcar Ferreira explica que o país é 70-28-2, em que 70% da população paraguaia ganha um salário mínimo ou menos, 28% está entre o salário mínimo e os $\$$ 9.000.000, enquanto que apenas um 2% da população tem ingressos superiores a esta última cifra.

O estudo elaborado por Mauricio De Rosa, intitulado “*Distribución de riqueza en Uruguay: capitalizando ingresos en la oscuridad*”, da Facultad de Ciencias Económicas de La Universidad de la República (UdelaR), realizado em 2020, demonstra que no Uruguai a renda está extremamente concentrada, em que o 1% mais rico possui 35% da riqueza total, enquanto que os 50% mais pobres possuem pouco mais de 5% da riqueza.

Outro dado importante é a volta do aumento da pobreza extrema na região, após 12 anos em que as taxas de pobreza e pobreza extrema da região diminuíram consideravelmente. Entre 2002 e 2014, a taxa de pobreza regional diminuiu de forma significativa de 45,4% da população para 27,8%, significando que 66 milhões de pessoas superaram a situação de pobreza; além disso, a taxa de pobreza extrema passou de 12,2% para 7,8% (CEPAL, 2020).

Gráfico 6. América Latina (18 países): taxas de pobreza e pobreza extrema e pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, 2002-2019 (Em porcentagens e milhões de pessoas)



Fonte: CEPAL (2020) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Panorama Social da América Latina, 2019**. Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P), Santiago, 2020.

No entanto, como podemos observar no gráfico acima, a partir de 2015 o contexto de ajustes econômicos e ascensão de governos de direita na região resultam no aumento dos níveis de pobreza e pobreza extrema, levando ao número alarmante de 30,1% da população regional abaixo da linha de pobreza em 2018, enquanto que 10,7% estavam abaixo do umbral de pobreza extrema, contabiliza-se aproximadamente 185 milhões de pessoas em situação de pobreza e 66 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema na América Latina. A estimativa da Cepal para o ano de 2019 é ainda mais preocupante, em que 30,8% da população regional estará em situação de pobreza e 11,5% na pobreza extrema (CEPAL, 2020).

Desta maneira, entendemos que o Plano da RMADS é recente e não é possível avaliar seus efeitos a curto prazo, mas se avaliamos a situação na América do Sul a partir do ano de criação do PEAS (2011) nosso questionamento é: por que a pobreza extrema e a desigualdade social aumentaram nos países do Mercosul? Isso seria o suficiente para concluir que o PEAS não cumpriu seu papel na integração social?

Assim, podemos concluir que, se a dimensão social do Mercosul realmente tivesse se consolidado a partir do PEAS, não teríamos o aumento da pobreza extrema, o aumento da desigualdade social e o aumento da fome; as causas aqui atribuídas são diversas.

A primeira causa desses escassos resultados e da solução dos problemas de pobreza e desigualdade está relacionada à ausência da dimensão política na aplicação de políticas sociais, um fenômeno comum na América Latina, o que se deve principalmente ao receio das autoridades à efetiva participação social e cidadã (DE LA CUADRA, 2014).

Esta participação social dentro do Mercosul acontece, de forma expressiva, durante as Cúpulas Sociais nas quais se reúnem movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil em prol de seus interesses, junto com autoridades do bloco; no entanto, como já exposto anteriormente, os órgãos relativos às demandas sociais, como é o caso do FCES e das Cúpulas, não são órgãos deliberativos, apenas consultivos (URIARTE, 2004); isso representa um grande desafio para o avanço da dimensão social, pois os Estados decidem quais são as pautas sociais e as formas de resolução em seus respectivos Estados.

Dessa forma, entendemos que existe no Mercosul uma necessidade da manutenção da governabilidade e da ordem social, sem a atuação direta dos cidadãos, nos assuntos que deveriam ser de sua competência (DE LA CUADRA, 2014).

A partir da análise de alguns relatórios dos movimentos e organizações sociais durante as Cúpulas Sociais, podemos observar uma certa defasagem em relação à efetivação do processo de participação social dentro do Mercosul.

Assim, apresentamos este primeiro relatório, o qual se refere à Carta Aberta das Organizações Afrodescendentes presentes na Cúpula Social do Mercosul em Salvador no ano de 2008:

Nesse sentido queremos erguer nossa voz para ressaltar que uma vez mais nos parece muito alarmante a ausência de convocatória e de espaços específicos de tratamento, abordagem e discussão da perspectiva étnica que vincule as problemáticas das comunidades de afrodescendentes e povos originários da região na construção do Mercosul, já que, evidentemente, na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai a existência dessas comunidades tem sido historicamente participativas na construção e desenvolvimento dos Estados-Nação de toda América o que tem direta e estreita influência no desenvolvimento do Mercosul. (...)Não podemos pensar um Mercosul em equidade sem promover aportes, necessidades e visões dessas comunidades. As visões homogeneizadoras que tentam invisibilizar as diversidades no interior da nossa região devem ser combatidas para que se possa obter uma maior representação das nossas realidades (AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL II, 2018, p.66).

O segundo relatório que apresentamos é sobre a Comissão dos Povos Originários durante a cúpula social em Mendonza no ano de 2012:

Estamos convencidos de que las experiencias que ya están cristalizadas en algunas constituciones nacionales son enriquecedoras y pueden ser un buen inicio e insumo que aporte a una transformación en la relación entre el Estado y los pueblos originarios. Sin embargo se advierte la tensión entre el creciente carácter plurinacional y pluricultural, que en mayor o menor grado se manifiesta en los Estados de la región, frente a la persistencia del poder expropiador que en defensa de sus privilegios como cultura invasora, se resiste al reconocimiento y al respeto de la preexistencia de los pueblos originarios (AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL II, 2018, p.171).

E, por último, trazemos as demandas da Declaração de Brasília em relação à elaboração de políticas públicas durante a cúpula de 2012:

Exigimos também políticas públicas universais e compatíveis entre os países do Bloco que respondam efetivamente às necessidades de homens e mulheres de acesso ao trabalho, à educação, a saúde, a serviços públicos essenciais, e ao exercício pleno dos direitos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais. O combate às assimetrias não pode se esgotar em medidas compensatórias, mas deve contribuir a resolver os problemas estruturais que impedem a autonomia e o bem-estar de nossos povos (AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL II, 2018, p.183).

A partir da leitura destes três relatórios, vemos como as demandas não foram completamente atendidas: a cúpula social torna-se o local de denúncia para a melhoria de diversos aspectos sociais da integração regional. É interessante perceber como neste último relatório existe um apelo à resolução dos problemas estruturais e não apenas medidas compensatórias, que é exatamente o tema que abordaremos nesta seção. Estes relatórios servem para repensar qual é o modelo de participação que está sendo executado no Mercosul? Um modelo que prioriza a ação ou um modelo que tem como base apenas a consulta à sua população?

Sendo assim, compreendemos que existem diversos desafios para a consolidação de uma participação social e para a implementação do PEAS. A primeira questão que devemos destacar é de que a participação social não deveria limitar-se unicamente às Cúpulas, pois estas deveriam ser vistas como o local onde se manifestam os resultados da participação social (UPS, 2019).

Além disso, outra questão que devemos ponderar, pois tornou-se uma reclamação recorrente dos movimentos durante as cúpulas sociais, é de que existe um grave problema relacionado à falta de resposta do Mercosul e de suas estruturas para responder às demandas das organizações e movimentos sociais, fato que acaba por desencorajar a participação social dentro do bloco (UPS, 2019).

Como plano de fundo destes problemas sociais não resolvidos, a característica geoeconômica do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), baseada em um acordo comercial intrarregional que tem como objetivos a integração, a

constituição de novos mercados e a sua competitividade no mercado internacional, leva à elaboração de uma política econômica de recorte teórico neoliberal, materializada no processo de reestruturação produtiva e do ajuste estrutural (GUILHERME, 2018).

O que queremos dizer com isto? Que conforme os dados apresentados, a pobreza e a desigualdade social nos Estados do Mercosul foram reduzidas a partir de 2002, mas após 2015 aumentam novamente, isso indica que é necessário realizar mais programas e políticas sociais sobre redução da pobreza; no entanto, existem alguns fatores políticos que explicam os resultados aqui apresentados.

3.2 PEAS e os conceitos da ofensiva neoliberal

Antes de iniciar as considerações sobre as concepções teóricas que permeiam os eixos do PEAS, precisamos fazer uma pequena retrospectiva histórica sobre o contexto em que se dá a despolitização da questão social.

Desse modo, entendemos que a partir da criação de Agências internacionais foram conformando-se um conjunto de diagnósticos, representações e categorias discursivas (teóricas e práticas) que alcançaram o status de paradigma nos debates sobre políticas sociais; estas agências foram as protagonistas pela realização de reformas neoliberais nos países latino-americanos, cujos principais exemplos são o: Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas (PNUD).

A ideia é articular a reflexão sobre o contexto da ofensiva neoliberal e a relação dos paradigmas desenvolvidos pelo Banco Mundial sobre pobreza e reprodução dos mesmos na criação do PEAS.

A partir do Consenso de Washington no começo dos anos 90, aos poucos se delineava uma Nova Economia Política da Pobreza (NEPP), sob o discurso de Guerra Contra a Pobreza e o Banco explorava a sinergia entre empréstimos e pensamento econômico para ampliar a sua influência e assim conseguir institucionalizar a sua pauta de políticas em âmbito internacional (PEREIRA, 2010).

Se podría decir que este discurso nace a partir del llamado Consenso de Washington, a comienzo de los años '90, aunque viene de una tradición más antigua promovida por el BM que resaltaba –durante la gestión de McNamara en 1973– la importancia de las políticas de ataque o de guerra contra la pobreza (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013, p. 28).

Da mesma forma, na América Latina experimentou-se a elaboração de novas políticas públicas, a partir do nascimento de novas formas de gestão da crescente pobreza, através do que foi denominado como Política de Desenvolvimento Social, que na concepção da autora Alvarez Leguizamón constituem um novo “humanitarismo” neofilantrópico:

Posición ideológica que si bien deplora y lamenta la pobreza y la indigencia, no se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, ni los mecanismos que la provocan. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza, como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013. p.30).

Segundo Sonia Alvarez Leguizamón (2013), o diagnóstico e a “assistência” à pobreza é o que configura a Nova Economia Política da Pobreza (NEPP), com a produção de um “saber fazer” para governar os grupos meticulosamente pobres, os mais pobres dentre os pobres.

Assim, as ideias centrais dessa nova Economia Política da Pobreza são a combinação das ideias neoliberais, a pobreza conceituada por Amartya Sen, a ideia de capital social aplicada ao desenvolvimento e a de “ativos” para os pobres.

Para a autora, o modelo neoliberal produziu um mundo cada vez mais desigual e tem como objetivo gerar uma “desigualdade saudável”, a partir de uma cidadania restringida. Assim, precisamos ressaltar que toda essa combinação permitiu a desconexão dos direitos sociais dos direitos políticos, aprofundando o enfraquecimento da cidadania social, que acaba sendo associada a direitos de acesso e garantias sociais básicas, isto é, acabou despolitizando a questão social.

O objetivo principal de fomentar políticas de “combate” da pobreza é para a contenção do conflito social, a fim de conseguir governabilidade e poder realizar o que se chama de ajuste estrutural, isto é, reformas neoliberais sem revoltas populares. Isto significa que para as agências internacionais é importante frear a pobreza para poder administrar os conflitos. Existem autores que denominam este modelo como “Estados compensatórios” ou “medidas compensatórias”. O termo Estado Compensatório foi desenvolvido pelo economista político uruguaio Eduardo Gudynas: trata-se de um Estado que faz concessões ao capital, mas, ao precisar de legitimação política e adesão eleitoral, compensa as consequências socioambientais consequentes dessas concessões através de planos e programas sociais. Desse modo, a concepção de justiça social acaba sendo transformada em assistencialismo

econômico, de equilíbrios instáveis, não podendo ser considerado um estado de bem estar (GUDYNAS, 2012).

O Estado compensatório trata-se de mais uma questão ambivalente durante o período progressista na América Latina, pois esta forma de Estado é reforçada a partir do boom das commodities na região. Graças à demanda chinesa por matérias primas (commodities) a partir dos anos 2000, as economias latino-americanas tiveram um auge de exportação, cujos recursos permitiram formar a base para a formação dos Estados compensatórios (GAUDICHAUD, 2019). Em diversos países governados pela esquerda, assim como ressalta o autor Jeffery Weber, a legitimidade política dos governos foi conquistada por meio de programas moderadamente redistributivos:

La legitimidad política de estos gobiernos se logró en parte a través de modestos programas redistributivos financiados en gran parte por alquileres de recursos contingentemente altos. Mientras que el gasto público relativamente alto en un contexto de dinamismo capitalista redujo la pobreza en varios países, tales mejoras siempre fueron vulnerables y dependientes de los precios de las materias primas. Al mismo tiempo, los programas político-económicos generales de los Estados compensatorios en la región no desafiaron las relaciones de propiedad social ni las estructuras económicas productivas heredadas. Las bases estructurales de estas economías quedaron fundamentalmente intactas. Esto fue cierto en Estados compensatorios moderados, como el ejemplo brasileño, así como en Estados compensatorios más radicales, como el ejemplo venezolano (GAUDICHAUD, 2019, p. 170).

Presume-se que as economias bem-sucedidas devem compatibilizar 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” (GUILHERME, 2018, p.113).

Paradoxalmente, dentre essas outras formas desse saber fazer, faz parte do discurso denominado Desenvolvimento Humano, conceito que foi apresentado no *Human Development Report* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990, o qual significa:

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser (PNUD BRASIL, 2020, n.p).

Este conceito gerou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo autor indiano Amartya Sen, que se refere à pobreza como não apenas a falta de recursos materiais, senão também a privação da liberdade, que impede as pessoas

de viver da forma como desejam, em conjunto com a carência de capacidades, relacionadas a bens e serviços que muda de indivíduo para indivíduo.

Para o autor, as formas de sair da pobreza se encontram na capacidade do indivíduo de metabolizar essas condições sociais e ter habilidade para conseguir sair desta condição; isto traz a ideia de que os pobres são responsáveis por sua própria pobreza. O Banco Mundial no ano 2000, em um relatório sobre a guerra contra a pobreza, admitiu ter essa concepção de pobreza (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013). O autor Amartya Sen, a partir desta concepção de pobreza, dialoga com os neomalthusianos e com os neoliberais:

Sen hace una importante contribución a la comprensión de la pobreza en dos sentidos. Por un lado demuestra, dialogando con los neomalthusianos, que el hambre no se produce sólo por falta de bienes sino por carencia de titularidades de acceso y, dialogando con la visión subjetiva de la pobreza de los liberales, demuestra que es posible la fijación de necesidades básicas mínimas (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013, p.33).

O problema de ver a pobreza como uma questão individual e não social, e o desenvolvimento como liberdade, é de que se prevê a autonomia através da renda como o meio, ocultando o seu fim que é o mercado (GUILHERME, 2018).

A questão principal que abordamos trata-se de que essas concepções teóricas do ideário neoliberal estão presentes nas proposições contidas no PEAS, tanto a teoria do capital humano, como a ideologia neoliberal fomentada por estas Agências Internacionais.

Por exemplo, dentro do PEAS, encontramos a ideia de Desenvolvimento a partir de uma citação do conceito de Amartya Sen sobre Desenvolvimento Humano (PEAS, 2012:13):

(...)em sua concepção, o desenvolvimento implica a ampliação das liberdades necessárias para que os sujeitos possam tomar decisões ao respeito de suas vidas e, portanto, requer o incremento das capacidades individuais, que estão relacionadas ao aumento das decisões e oportunidades disponíveis para cada indivíduo. Desta maneira, para promover o desenvolvimento, seria preciso eliminar as principais fontes de privação da liberdade: a pobreza, a falta de oportunidades econômicas, e também a eliminação da negligência sistemática e a intolerância dos serviços públicos (PEAS, 2012, p.13).

Em relação ao Eixo nº1 para erradicar a fome e a pobreza, como objetivos prioritários temos: garantir o acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. Desenvolver programas de transferência de renda às famílias em situação de pobreza (PEAS, 2012:41).

Assim podemos observar o discurso de garantir o básico, que são os serviços

de assistência social, o discurso de atender apenas pessoas em forte vulnerabilidade e o discurso de Programas de transferência de renda, que tratam-se de uma das Estratégias propostas pelo Banco Mundial.

Desta forma, Rosilaine Coradini Guilherme e Carlos Nelson dos Reis ressaltam que no Plano não há referência sobre ensino pré-escolar, objetivos como a garantia da igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão com qualidade, e até mesmo às crianças e jovens nos sistemas de ensino (GUILHERME, 2018).

As agências internacionais que produziram este discurso sobre Pobreza alcançaram o consenso entre as instituições internacionais ocidentais, como relatórios da ONU que demonstram esse “consenso” de uma pobreza tolerável e medidas focalizadas. Baseadas no paradigma da focalização, isto é, focar em políticas de pobreza para as pessoas mais pobres e mais vulneráveis.

Segundo Pereira, o Banco Mundial se voltou para a neoliberalização da política social. Isto significa que o Banco diagnostica, prescreve e legitima programas de alívio paliativo e focalizado da pobreza como instrumentos de ação dos Estados nacionais no âmbito da “questão social” (PEREIRA, 2010). Assim, as duas formas de intervir na realidade segundo o Banco Mundial é através da Focalização ou de Políticas de Transferências condicionadas de renda.

A focalização oferecida pelo Banco Mundial é chamada de solução de efeito “ambulância”, pois trazem subsídios para satisfazer as necessidades básicas e depois de um curto período retira-se o subsídio; esta visão de política transitória é de caráter compensatório. A ideia de focopolítica, utilizada por Alvarez Leguizamón (2013) baseada em Foucault, refere-se à ideia de autogestão da pobreza, a partir do discurso de emancipação sustentada das famílias, por meio das capacitações dos indivíduos (GUILHERME, 2018).

Assim, nessa mesma linha de pensamento, temos a criação do termo “Capital Humano” que segundo Alvarez Leguizamón (2013) é outra linha de matriz neoliberal, ainda que com sustento neokeynesiano para indicar um suposto fator de produção que não depende da quantidade, mas também da qualidade do grau de formação e produtividade das pessoas dentro de um processo produtivo.

A criação deste conceito traz à tona a ideia de que a falta de oportunidades ou de capital humano faz com que o pobre não consiga criar alternativas para sair

da pobreza e isso pode causar estagnação ou declínio do crescimento econômico, parafraseando Sachs “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 *apud* GUILHERME, 2018, p.114).

A medição de pobreza realizada pelo Banco Mundial, a partir das necessidades básicas, refere-se a uma linha de pobreza mundial considerada de menos de 1 dólar por dia. O que devemos problematizar aqui é não apenas essa conceituação superficial do que é pobreza, mas também entender que os dados que utilizamos para as pesquisas sobre Pobreza provém desta Agência, uma Agência de Crédito que tornou-se uma Agência de desenvolvimento e dita o que é pobreza e como resolvê-la.

Isto significa sustentar o neoliberalismo de outras formas, para poder gerar a desigualdade “saudável” e a pobreza “tolerável”, pois são programas e políticas que atingem o superficial, porém não alcançam as causas estruturais do problema, ocultando as assimetrias de condições de vida da população.

Dessa maneira, devemos destacar como esse discurso acaba transformando-se em uma questão moral, isto é, para o neoliberalismo deve existir então uma “compaixão pelos mais desfavorecidos” e as soluções devem girar em torno de formas de atividade benéfica particular, de forma focalizada. Por isso, podemos afirmar que as políticas sociais promovidas pelos neoliberais retiram a governabilidade da proteção social e tem sua base em um “humanitarismo de caráter miserável, elitista e próprio de sociedades classistas” (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2013, p.32).

Desta forma, é desta justificativa moral de uma oferta de serviços básicos e o privilégio dos extremamente pobres que temos a recomendação de programas de transferência condicionada de renda, a partir da ideia de que a melhora dos indicadores sociais leva à criação de um mercado atrativo ao capital estrangeiro e assim pode promover um crescimento sustentado (GUILHERME, 2018).

Em relação a este modelo adotado de transferência de renda, que é recomendado no primeiro eixo do PEAS para reduzir a pobreza, devemos tecer algumas críticas. A primeira refere-se a uma ideia civilizatória, que essas políticas focalizadas têm, no sentido das condicionalidades, a ideia de que os pobres

deveriam então ser tutelados, pois parte-se do pressuposto de que possuem valores insuficientes para educar-se e cuidar de sua saúde e de sua família; por isso, a maioria desses programas oferece o subsídio em troca de obrigações, como levar a criança à escola entre outros. Essa mesma questão é abordada pelo autor Mirza (2013):

Pero, pone en tela de juicio la legitimidad de las condicionalidades en tanto reconvierten los derechos en obligaciones. Dicho de otro modo, lo que constituye el fundamento normativo basado en derechos sociales en cuanto a la salud y a la educación, se mutan en exigencias que los beneficiarios deben cumplir a cambio de las rentas monetarias. Este dilema podría resolverse si efectivamente las políticas progresistas pusieran hincapié en el derecho de ciudadanía en vez de fundarlos básicamente en el derecho a la protección (MIRZA, 2013, p.49).

A segunda questão que devemos esclarecer é de que a meta dessas orientações nunca é acabar com a pobreza no geral, mas sim acabar com a pobreza extrema, nunca é para equiparar as rendas mundiais ou diminuir a desigualdade social, mas para produzir a desigualdade “saudável”.

Assim, compartilhamos da visão do autor Christian Adel Mirza, quando afirma que ainda persiste uma estrutura de desigualdade social dentro do bloco, pois em sua visão existe a necessidade de estabelecer uma estratégia para além do “combate à pobreza”, também é necessária uma estratégia de luta contra a riqueza (MIRZA, 2013a).

Assim, podemos concluir que estas categorias foram internalizadas no PEAS a exemplo do conceito de desenvolvimento humano, cunhado por Amartya Sen (páginas 14, 30, 31, 53 ,76 ,78, PEAS, 2012), inclusão produtiva na perspectiva do empreendedorismo (Página 61, Eixo VI, PEAS, 2012), coesão e integração social (Páginas 12,20, PEAS, 2012), crescimento sustentado (página 34), estes conceitos obscurecem a questão política e teórica da questão social no Mercosul.

De forma breve, podemos afirmar, com base na autora Maria Ozanira Da Silva e Silva (2016), que neste enfoque de Amartya Sen não é considerada “qualquer intervenção sobre as determinações estruturais geradoras e mantenedoras da pobreza e de sua reprodução” (SILVA, 2016, p. 197) que é em sua essência a organização da sociedade capitalista e seus mecanismos de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida, mediante o processo de geração de mais valia, fundamentado na exploração da mão de obra do trabalhador pelos

detentores dos meios de produção.

Assim como revela a autora a pobreza é reduzida a um atributo negativo:

A pobreza é assim reduzida a um atributo negativo dos indivíduos e suas famílias, estigmatizados e responsabilizados pelo seu estado de pobreza, ficando a superação da pobreza intergeracional, sob a responsabilidade dos indivíduos. O resultado desse processo não é a superação da pobreza, limitando seu alcance na redução de situações de indigência, com melhorias imediatas nas condições de vida do pobre, que tem seu potencial de sujeito perigoso minimizado, para que a estabilidade da ordem social seja garantida, em certo nível (SILVA, 2016, p. 198).

Nas seções anteriores, foram expostos dados e argumentos que demonstram a necessidade da elaboração de mais programas de redução de pobreza, pois os que foram realizados com base no PEAS são poucos, dificilmente são iniciativas regionais e estão em fase de implementação. Além disso, apresentamos dados que confirmam o aumento da pobreza e da desigualdade social na América Latina, assim como a falta de participação social dentro do Mercosul em temas relevantes para a sociedade e os conceitos importados para solucionar nossa realidade pulsante, que é a pobreza.

Por isso, mesmo não sendo o objetivo primordial deste trabalho, na próxima seção explicaremos sobre como houve uma forte adesão dos governos progressistas do Mercosul a esta concepção de pobreza (da ofensiva neoliberal) que foi apresentada, o que levou à criação de programas sociais de cunho econômico e políticas sociais focalizadas; abordaremos qual é a porcentagem do PIB investido nos respectivos programas e quais mecanismos foram criados a nível Mercosul para a redução de pobreza e erradicação da fome no bloco a fim de compreender o sentido real dos dados apresentados.

3.3 Transferências de renda no progressismo: reflexões e limites

Outra questão a ser levantada é a adesão dos governos do Mercosul, a partir dos anos 2000, à concepção de crescimento econômico com inclusão social, o que significa para o discurso oficial privilegiar o investimento em capital humano, através das políticas focalizadas no combate à pobreza extrema (GUILHERME, 2018).

Além disso, durante os governos progressistas no Mercosul o ideário de um crescimento com distribuição mais justa da renda esteve presente, principalmente através das políticas de transferência de renda condicionada, que, apesar de gerar frutos importantes para a população, não promoveu um debate profundo sobre pobreza e cidadania. Por isso, os rendimentos sociais não parecem estar ajustados

a uma boa performance econômica de cada um dos países do Mercosul; isto significa que em alguma medida os governos incorporaram o discurso de combate à pobreza pela via do crescimento sustentado (MIRZA, 2013).

Segundo Mirza, os governos de esquerda ou progressistas, desde Luiz Inácio Lula Da Silva, Dilma, Lugo e Kirchner, propuseram em seus discursos a relevância do universalismo para orientar suas reformas sociais; no entanto, mesmo na visão universalista sobreviveram critérios de focalização na abordagem sobre pobreza e indigência. Além disso, é necessário ressaltar que há uma expectativa de ordem sociológica para que isso aconteça, isto é, provocar modificações relativas aos setores sociais beneficiados por estas intervenções públicas (MIRZA, 2013).

Mesmo entendendo que a área social do Mercosul teve de ser criada e construída, pois não estava consolidada como a área comercial e econômica, devemos destacar que a permanência do aumento nos índices de pobreza, deve-se principalmente à falta de uma orientação clara de transformar a renda dos recursos em capacidade produtiva e geração de bem estar social e isso somente seria possível a partir do abandono dos resquícios dos receituários neoliberais.

Ressaltamos que de forma geral as conquistas sociais foram importantes marcos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas nos países do Mercosul, principalmente em relação à redução de pobreza e a volta a um Estado com papel mais ativo, além da manutenção do marco democrático, mas é preciso entender quais foram as continuidades do pensamento neoliberal na elaboração e implementação das políticas sociais sobre pobreza que impediram resultados mais efetivos.

Entendemos que quando os governos progressistas aderiram à perspectiva da via do crescimento sustentado vinculado à criação de políticas de transferências de renda para a redução de pobreza (MIRZA, 2013), o conceito de Estado compensatório, já exposto anteriormente, do autor Eduardo Gudynas (GUDYNAS, 2012) se confirma.

Segundo Gudynas, todas as administrações deste período impulsionaram estratégias que defendiam o crescimento econômico como a força motriz do desenvolvimento, baseado em dois pilares: as exportações (principalmente as matérias primas) e os investimentos. Estas exportações de matérias primas foram realizadas com base no modelo extrativista, que denominou-se como uma nova

forma: o “neoextrativismo”. Este se caracteriza por manter a extração mineira e petroleira e promover a monocultura para exportação, mas o Estado tem um papel muito mais ativo do que no extrativismo clássico, seja pela participação direta das empresas estatais ou por meios indiretos como assistências, subsídios e apoio à infraestrutura (GUDYNAS, 2012).

A partir dos anos 2000, com a alta das commodities, reforça-se e incentiva-se a ideia de promover o extrativismo. Nos discursos dos governos progressistas se sustenta a ideia de que a partir deste crescimento, baseado em exportação de commodities, seria possível uma arrecadação de fundos para a redistribuição dos ganhos, isto é, a criação de programas sociais e a “luta contra a pobreza”, traduzidas na criação de transferências de renda condicionadas (GUDYNAS, 2012).

Neste esquema de financiamento a partir da exportação de commodities, encontramos diversas contradições e limites. Um dos limites seria de que o êxito dos programas estaria atrelado ao fluxo de exportações das matérias primas, seus preços altos e a atração de investimentos. Isto significa que a redução de fluxos traria o risco de encerrar os programas sociais, mantendo uma dependência econômica histórica.

Outra questão é de que existem dinâmicas complexas e contraditórias neste momento histórico, pois o Estado, ao mesmo tempo que cede ao capital internacional, também trata de contê-lo, gerando assim tensões internas. A tentativa de solucionar estas tensões foi realizada através de compensações sociais, principalmente aos grupos mais afetados (GUDYNAS, 2012).

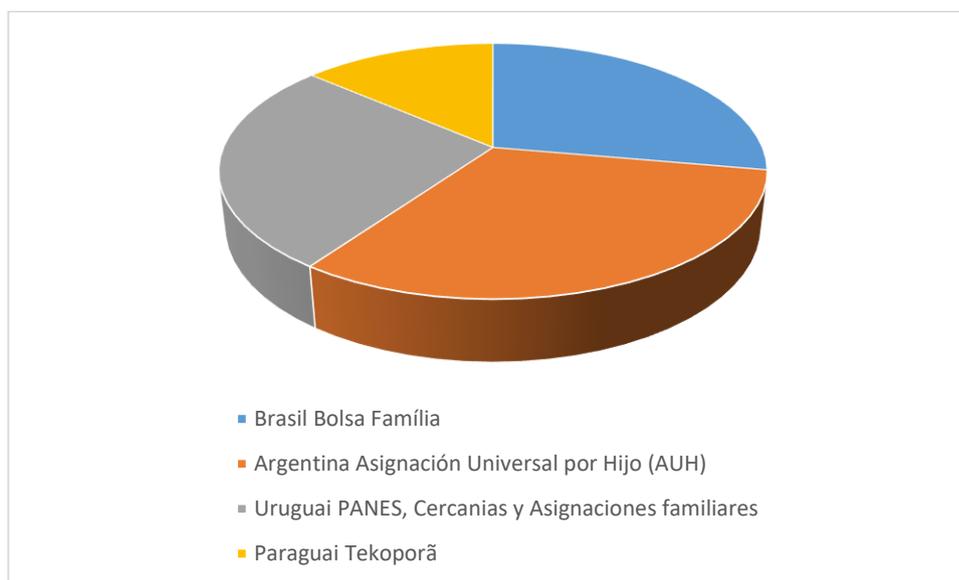
Isso promoveu um círculo vicioso em que *“los planes contra la pobreza requieren de nuevos proyectos extractivistas, y estos a su vez generan nuevos impactos sociales y ambientales, que requerirán de futuras compensaciones”* (GUDYNAS, 2012, p. 138).

Um dos argumentos contrários a estas ideias apresentadas seria de que o crescimento econômico do período progressista (2003-2015) é menor do que o crescimento da década de 1960 e 1970; então, a potência de distribuição da entrada de recursos na economia seria reduzida. Além disso, o Mercosul realiza mais exportações para o mundo do que intrabloco, em que o momento de maior sucesso econômico- comercial durou apenas poucos anos, quando realmente haviam perspectivas parecidas dos governos progressistas.

De fato, houve uma expansão dos direitos sociais no Mercosul em uma fase pequena de tempo, assim como nasceu uma nova arquitetura institucional na área de desenvolvimento social do bloco. No entanto, não estamos colocando em questão o aumento ou não do crescimento econômico ou das exportações intrabloco, mas sim a relação entre a entrada de mais recursos e os resultados efetivos dessa “redistribuição” dos ingressos, por isso analisaremos qual foi a porcentagem distributiva desses ingressos.

Os programas de transferência de renda foram um fenômeno generalizado na América Latina, os impactos destas transferências foram positivos, pois os dados de pobreza extrema ou indigência foram reduzidos de forma nítida, e de maneira mais reduzida os índices de pobreza foram decrescentes. No entanto, quando avaliamos qual seria a porcentagem desta redistribuição dos ganhos do crescimento econômico baseado em exportações e investimentos, encontramos que o gasto social investido nestes programas não passam de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) nos países do Mercosul.

Gráfico 7. Porcentagem do PIB direcionado às transferências de renda condicionadas no Mercosul , 2017



Fonte: Elaboração própria. Compilação de dados a partir do estudo de PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Rev. Adm. Pública** , Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, pág. 312-329, março de 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000200312&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01dez. 2020.

O estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2017 intitulado “Políticas públicas de transferência de renda na América Latina” mostraram que o programa Bolsa Família (BF) representa 0,47% do PIB do Brasil, o programa Asignación Universal por Hijo (AUH) não passa de 0,54% em relação ao PIB argentino, o Plano de Atención à Emergência Social, criado por Tabaré Vázquez e posteriormente substituído por Mujica pelo programa Cercanías e Asignaciones familiares, representa 0,45% do PIB do Uruguai, enquanto que o Paraguai destina 0,23% ao programa Tekoporã (PASE, 2017).

Além disso, deve-se reconhecer que a maioria dos programas recebeu fundos extras dos organismos internacionais como o BID, que em 2010 havia investido 8.000 bilhões de dólares na região através de créditos de longo prazo (MIRZA, 2013).

A criação e implementação das transferências de renda (recomendadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial), além de representarem menos de 1% do PIB de cada país membro do Mercosul, foram oferecidas como soluções lenitivas para a pobreza. Ademais, assim como apresentamos no Gráfico número 5 sobre o Índice de Desigualdade de Gini de 2002 a 2018, a redução da desigualdade social foi pequena se comparada à redução de pobreza extrema.

Em consonância às críticas elaboradas por Eduardo Gudynas, a autora argentina Maristela Svampa ressalta uma crítica importante em relação à manutenção da dependência econômica da América Latina no cenário internacional, pois em sua concepção a região transitou do Consenso de Washington, composto por medidas de ajuste estrutural, valorização financeira e reformas neoliberais para o Consenso das Commodities, baseado na exportação de bens primários em grande escala:

Por ende, lo que de modo general aquí denominamos «Consenso de los Commodities» subraya el ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas (SVAMPA, 2013, p.31).

A visão progressista do Consenso das Commodities aparece então vinculada à ideia de um Estado produtor e regulador, que elabora e implementa políticas sociais direcionadas aos setores mais vulneráveis, porém sua base de

financiamento é a mesma renda extrativista na maioria dos países (petróleo, gás e mineração). Esta é uma questão complexa, pois ao admitir o modelo neoextrativista como uma via existem fortes consequências, em primeiro lugar aceita-se o lugar colocado para América Latina na divisão internacional do trabalho, apenas como uma grande produtora de commodities, além de fortalecer um processo de reprimarização da economia (SVAMPA, 2013).

Em segundo lugar, representa um grave problema ver as transferências monetárias como um sinônimo de justiça social, pois isso reduz o grande e diverso debate sobre a justiça e suas dimensões redistributivas, como a representação, a participação e a política, além de que as compensações não resolvem os problemas de fundo, mais estruturais como a geração de emprego e a diversificação produtiva (GUDYNAS, 2012).

Em terceiro lugar, é preciso destacar que existiram continuidades de algumas ideias do Consenso de Washington, dentre elas, a visão produtivista do desenvolvimento que privilegia uma leitura ocidental e moderna do que é o desenvolvimento, sem analisar a contra cara deste “desenvolvimento” que é realizado às custas de prejuízos ao meio ambiente e às pessoas, tendendo a minimizar a atenção para as lutas sociais que estão centradas na defesa dos territórios e dos bens comuns, como os movimentos ambientalistas e movimentos sociais. A consequência da visão positiva em comum sobre o Consenso das commodities e o desenvolvimento é a continuidade de graves problemas de pobreza e exclusão das nossas sociedades latino-americanas (SVAMPA, 2013).

Por isso, estamos de acordo com a visão da autora Florencia Antía de que os governos progressistas ofereceram na verdade uma expansão fragmentada do regime de políticas sociais. Segundo a autora, a partir dos anos 2000 o Estado passou a assumir maior responsabilidade na proteção social, impulsando políticas de inversão social ou reformas que em princípio se orientavam a partir de princípios universais, em que as inovações principais foram observadas em quatro campos i) expansão da assistência social direcionada a famílias mais vulneráveis com filhos ii) reformas nos sistemas de previdência social iii) reformas nos sistemas de saúde e iv) a expansão da educação (ANTÍA, 2018).

As reformas para ampliar a proteção social foram realizadas até mesmo em governos latino-americanos de outros espectros políticos para além da esquerda e

da centro-esquerda, com outras finalidades comuns, como as eleitorais e de controle social. Quando observadas em comum, estas reformas adotadas conseguiram ampliar a cobertura das políticas sociais, principalmente para aqueles que não tinham acesso. No entanto, esta incorporação foi realizada de forma segmentada “*estableciendo diferentes parámetros de calidad en las prestaciones que se dirigen a los sectores tradicionalmente protegidos (en particular, los trabajadores formales) y los que ahora se incluyeron (grosso modo, los trabajadores informales y desempleados)*” (ANTÍA, 2018, p.216-217).

Além disso, outras duas questões devem ser lembradas segundo Antía: a primeira é de que esta expansão deve ser vista também como resultado de pressões históricas dos movimentos sociais e sindicais; a questão segunda é de que, apesar da expansão do papel do Estado, o mercado continuou tendo um papel relevante como princípio organizador dos regimes de política social nos campos da saúde, da educação e da previdência social. Isso significa que, se por um lado o papel do mercado não aumentou, também não se reduziu de maneira substantiva e continuou organizando a vida social (BARRIENTOS, 2009, CANTU, 2015 *apud* ANTÍA, 2018).

Além disso, um dos aspectos que nos permitem compreender qual foi a prioridade dada às temáticas sobre pobreza é analisar quais foram os mecanismos no plano regional estabelecidos para reduzir a pobreza nos países do Mercosul.

Assim como abordado anteriormente, apesar da dimensão social estar presente em diversos documentos do bloco, verificamos que não há um mecanismo regional específico para tratar sobre a redução da pobreza e a erradicação da fome no âmbito regional.

No entanto, podemos observar que um dos mecanismos mais relevantes para a redução das assimetrias entre países foi a criação do FOCEM em 2004. O Focem é o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do Mercosul. A criação do Fundo indicou uma mudança na percepção dos governos desse período, em que as assimetrias entre os países membros do Mercosul foram consideradas um dos principais desafios levantados para a construção da integração. A forma de financiamento do Focem obedece a uma lógica inversa, ou seja, a Argentina é responsável por 27% dos recursos; o Brasil por 70%, assumindo o papel de *paymaster* do fundo; o Paraguai, por 1%; e o Uruguai, por 2%. Entendendo que a destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa à dos

aportes, as economias menores são as que recebem mais, justamente para poder reduzir as assimetrias. Sendo assim, o Paraguai tem direito a 48%; o Uruguai a 32%; enquanto que a Argentina e o Brasil podem utilizar 10% do montante aportado anualmente (Portal Oficial FOCEM, 2020).

O fundo possui três linhas estratégicas de intervenção (Programa I, II e III), em que o Programa III trata sobre os projetos direcionados à intervenção para o desenvolvimento social dos povos do Mercosul. Apesar de direcionar fundos para este objetivo, ainda pode-se perceber resultados muito incipientes.

No período de 2005 a 2015, o Focem financiou 49 projetos, 21 (43%) no Programa de Convergência Estrutural, 13 (29%) no Programa Desenvolvimento da Competitividade, 9 (16%) no Programa de Coesão Social e 6 (12%) no Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. O valor investido nos 21 projetos do Programa de Infraestrutura foi, aproximadamente, USD 894.313.374,00, enquanto que o valor investido nos 9 projetos do Programa de Coesão Social foi de apenas USD 63.217.200,00. Diante disso, percebe-se o quanto a área social carece de atenção e investimentos por parte do Focem (CASA, 2019, p. 91).

Assim como ressalta a autora Gabriela Mesa Casa (2019), os projetos relacionados à área social carecem de atenção e investimentos. Por isso, ressaltamos que, para além dos avanços a partir da criação do fundo, este não possui uma linha que aborde especificamente projetos para a redução de pobreza no Mercosul ou para erradicação da fome.

Além do Focem, foram instituídos dois fundos: o Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), criados pelas Decisões nº 41/08 e nº 06/09 respectivamente. Devemos ressaltar que o FAF é um fundo considerado como complementar aos demais fundos, pois promove um setor importante para auxiliar na redução de assimetrias; o fundo, além de preservar a coesão social no campo, ajuda a sustentar a renda familiar dos agricultores, evitando o processo de êxodo rural desenfreado e suas consequências (SOUZA, 2010).

O modelo de produção da agricultura familiar, apesar de beneficiar a maioria das famílias do Mercosul, ainda carece de apoio institucional e financeiro, o que impede seu desenvolvimento e inserção nos mercados. O que se percebe é que o FAF caminha a passos lentos, onde diversas barreiras regionais e nacionais são encontradas e as iniciativas permanecem tímidas e limitadas (FERREIRA, 2014).

No entanto, apesar das críticas levantadas nesta seção, entendemos que

existem particularidades, pois o Uruguai e a Argentina já caminhavam em uma direção à universalização das políticas sociais desvinculando-se aos critérios e condicionalidades impostos pela focalização das políticas sociais (MIRZA, 2013a).

Nossa crítica não é sobre negar a assistência, pois seria regredir e esvaziar um debate complexo e importante, mas deve-se advertir para as dinâmicas políticas praticadas na região; ressaltamos que as transferências de renda condicionadas nascem a partir do enfoque de condicionalidades e focalização, não tendo um planejamento ou debate para que futuramente possam ser transformadas em políticas universais e ampliadas; por isso, entendemos que a meta principal é caminhar rumo à universalidade e ampliação das políticas sociais sem desconhecer as particularidades de cada país, a conjugação de políticas mais amplas que possam dar respostas às múltiplas faces da pobreza (ESPÍNOLA, 2018).

Por isso, é essencial realizar as críticas necessárias, mas também pensar em alternativas a esta forma de desenvolvimento, em que a articulação entre a questão ambiental e a questão social seja diferente, possibilitando um outro horizonte de projeto societário latino-americano (GUDYNAS, 2012).

Apesar de um balanço positivo desta onda progressista, ressaltamos que não foram rompidas as dependências econômicas, os intercâmbios desiguais, o que impossibilitou sermos mais independentes para poder continuar as mudanças sociais que vinham sendo realizadas. Assim, entendemos que é preciso desvencilhar-se da ideia da pobreza como um fenômeno meramente monetário e unidimensional, para não correr o risco de colocar um valor econômico a tudo e admitir princípios do olhar neoliberal dos fenômenos, isto com o objetivo principal de repensar a forma como é abordada a pobreza para que os erros observados no passado não venham a se repetir em novos processos de integração. Desse modo, qual seria uma forma alternativa para abordar a pobreza no Mercosul?

Posto isso, a próxima seção abordará um novo conceito sobre pobreza, a partir da possibilidade de aplicar o método multidimensional de medição da pobreza nos países do Mercosul. Ressaltamos que as diversas características deste método o torna mais próximo das condições reais das sociedades do Mercosul.

4. DA POBREZA ABSOLUTA À POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UM DIAGNÓSTICO SOCIAL DO MERCOSUL

Como pensamos a pobreza na América Latina? Quais visões predominam para pensar e compreender a pobreza no Mercosul? Por que estudar conceitos? Por que definir e medir a pobreza? Estas indagações são essenciais para começar nosso capítulo sobre a pobreza no Mercosul.

A relevância deste tema consiste na ideia de que as políticas sociais estão intrinsecamente vinculadas ao conceito de pobreza que é utilizado. Por isso, estudar como pensamos a pobreza em nossa região é crucial para entender os fundamentos, isto é, as bases de pensamento que dão estrutura para a elaboração das políticas sociais em nossa região.

A pobreza tornou-se um tema de grande importância política; por isso, além de intelectuais e profissionais da área, também existem diversas organizações mundiais que realizam estudos relacionados ao tema (PAIVA, 2017). Sendo assim, além de conceituar a pobreza, por que é importante medi-la?

Em primeiro lugar, para manter as demandas das pessoas pobres visíveis na agenda política, pois sabemos que, mesmo com a medição desta, ainda existem pobreza invisibilizadas (PAIVA, 2017).

Medir a pobreza é essencial para orientar as políticas de erradicação e redução da pobreza, para monitorar e poder avaliar as políticas sociais e para avaliar qual é a efetividade de ações do governo para a redução da pobreza; por isso, a medição torna-se uma ferramenta indispensável para o desenho de políticas públicas (PAIVA, 2017).

Mas, para além destas razões evidentes, ressaltamos também a importância de definir e medir pobreza na América Latina, pois, assim como outras epistemologias, as concepções sobre pobreza foram trazidas de fora para o debate regional.

Assim, o autor Boaventura de Souza Santos entende que, a menos que travemos uma luta contra o pensamento dominante, este continuará reproduzindo-se, mesmo que seja excludente; por isso, reafirma a importância de associar a luta da injustiça social global à luta contra a injustiça cognitiva (SANTOS, 2007).

Através de seu texto os “Conceitos que faltam” (SANTOS, 2018) explica a importância de estudar os conceitos que herdamos, que ele denomina como “nossas

raízes”, a necessidade de distanciar-se deles e criar ou revelar nossos próprios conceitos, isto é, demonstrar os conceitos que faltam:

Parte das raízes está nos conceitos que herdamos para analisar ou avaliar o mundo em que vivemos. Sem eles, o mundo pareceria caótico, uma incógnita perigosa, uma ameaça desconhecida, uma jornada insondável. Os conceitos nunca retratam exatamente as nossas vivências, até porque estas são muito mais diversas e mutantes que as que servem de base aos conceitos dominantes. Estes são, afinal, os conceitos que servem os interesses dos grupos social, política, econômica e culturalmente dominantes (...) no mundo de hoje, sulcado por tantos contatos, interações e conflitos, não podem deixar de tomar em conta os conceitos dominantes, sob o risco de verem as suas lutas ainda mais invisibilizadas ou mais cruelmente reprimidas (SANTOS, 2018, p.1).

Devemos salientar que a integração social no Mercosul exige discussão, diálogo de saberes e principalmente uma ruptura epistêmica, por isso, estas reflexões são cruciais para a contribuição da consolidação de um modelo de integração social no Mercosul.

Isto nos leva a refletir a necessidade de entender as nossas diferentes realidades e suas especificidades antes de propor soluções prontas e gerais para os problemas da nossa região. Ressaltamos que precisamos de métodos que consigam diagnosticar de fato a nossa realidade.

Podemos considerar que um dos precursores do debate sobre um modelo de integração social na América Latina foi o autor Ruy Mauro Marini. Em sua obra “América Latina, dependência e integração”, o autor explica como nós, brasileiros, mexicanos, chilenos, e de outros países da região, não deixaremos de ser latino-americanos neste ou noutro mundo que contribuamos a fazer surgir amanhã, isso já é motivo suficiente para que unidos aos demais povos da região nos esforcemos por um mundo em que o acesso às oportunidades e à distribuição da riqueza seja mais justo (MARINI, 1992).

Isso significa promover a criação de um espaço econômico mais amplo, isto é, formar uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, à educação, ao trabalho e ao consumo a partir da adequada alocação dos investimentos, isto resultaria em uma verdadeira revolução educacional, na redução das taxas de superexploração do trabalho e, portanto, de melhor distribuição de renda, mas esse resultado não será possível sem que a integração econômica signifique também alcançar o processo de integração política (MARINI, 1992).

É neste debate sobre os desafios da economia internacional e o bem estar de nossas sociedades latino-americanas, que procuramos refletir quais caminhos são possíveis para pensar em nossa própria integração social mercosulina. Desse modo, sabemos que no Mercosul ainda existem grandes níveis de pobreza, exclusão, desigualdade social e violação aos direitos humanos. Por isso, em primeiro lugar destacamos a urgência de pensar sobre a pobreza na América Latina. Este fenômeno que está “naturalizado” dentro da sociedade, tornou-se parte da “normalidade” de um sistema extremamente desumanizante que coloca o dinheiro e o lucro acima das vidas.

Chamamos a atenção para este fenômeno para que nossos olhos desapercibidos permitam retirar o véu da “normalidade” capitalista e assim possamos adentrar novamente à humanidade que nos pertence, o que nos permitirá ver a pobreza e as pobrezas existentes. Afinal é essencial que a indiferença não seja algo natural.

Isto significa dar um grito contra a normalidade, entender a importância de cada voz latino-americana, onde ecoam manifestos decoloniais à estrutura avassaladora que oprime, coage e culpabiliza os pobres pela sua pobreza.

Precisamos trazer esta inconformidade ao debate, pois somente assim conseguiremos resgatar a perspectiva necessária sobre a justiça social e o acesso em nossa sociedade dentro do Mercosul. Por isso, neste capítulo, em primeiro lugar iremos apresentar as diversas concepções e visões predominantes sobre a pobreza no sistema internacional, explicaremos cronologicamente como se deu o debate sobre o que é pobreza e como é medida.

Antes, precisamos ressaltar que estamos abordando as questões conceituais e metodológicas sobre a pobreza. Neste estudo não são abordadas as soluções para este fenômeno social tão complexo, pois partimos do pressuposto de que, antes de propor soluções, é preciso conhecer a realidade social de fato e as possíveis causas que levam à pobreza.

Isto significa dar um passo para trás, reavaliar como estamos definindo o que é a pobreza e assim caminhar futuramente dois passos à frente, no sentido de poder avançar neste debate a partir de novas metodologias que considerem outras dimensões da vida da população do Mercosul, para além do aspecto monetário.

Em segundo lugar, explicaremos quais medições foram criadas a partir das

visões predominantes sobre pobreza. Para isso, introduziremos o debate sobre os métodos de medição de pobreza elaborados até o momento que se tornaram *mainstream* em diversos países do mundo. Logo após, iremos analisar de forma crítica as metodologias utilizadas atualmente pelos países membros do Mercosul.

Afinal, quais métodos o Mercosul usa para medir a pobreza? Existe uma harmonização nos métodos de medição ou cada país escolhe o seu método? Se consideramos o PEAS como um roteiro para coordenação entre os países do Mercosul, o plano poderia ser uma solução para harmonizar os métodos de medição de pobreza no Mercosul?

Após a exposição dos métodos utilizados pelo bloco, iremos questionar de forma crítica se esses métodos seriam realmente adequados para analisar de maneira fidedigna as realidades do Mercosul.

Isto significa, conseqüentemente, questionar modelos dominantes e por isso realizaremos a elaboração de um diagnóstico social do Mercosul a partir da visão de pobreza multidimensional, isto é, a partir do índice de pobreza multidimensional (IPM), pois entendemos que, apesar dos limites deste índice para nossa região, o IPM possui maior potencial para fornecer estatísticas que retratem de fato o cenário das condições sociais das populações do Mercosul.

4.1 Conceitos sobre pobreza: paradigmas internacionais

Devemos destacar que é imperioso discutir a pobreza enquanto categoria teórica, pois consideramos que esta categoria teórica determina as práticas sociais, as ações que serão tomadas, isto é, tem efeito direto na elaboração e implementação de programas e políticas sociais (CRESPO, 2002).

Desde o século XIX, diversas concepções sobre a pobreza foram elaboradas e utilizadas por Estados, organismos internacionais e intelectuais do mundo todo. Devemos ressaltar que existem diversos e amplos debates históricos sobre o que é pobreza. Antes de explicar o enfoque multidimensional, que é o objetivo principal deste capítulo, optamos por explicar as três abordagens que marcaram o debate internacional sobre a pobreza: a pobreza absoluta, a pobreza relativa e a pobreza multidimensional.

Os estudos de pobreza referem-se historicamente à privações dos indivíduos, sejam elas de ordem material, cultural e social relacionadas aos recursos disponíveis de um indivíduo ou de sua família. Ressaltamos que as formas e

concepções criadas para identificar os pobres em uma sociedade são um campo amplo e antigo.

Conscientes desse espaço temporal extenso e de uma bagagem histórica ampla, em primeiro lugar apresentaremos a pobreza absoluta. A pobreza absoluta foi uma das primeiras abordagens sobre o que é pobreza desde os estudos do século XX. O expoente desta abordagem é o autor Joseph Rowtree que cunhou este termo a partir de seus estudos sobre os pobres na Inglaterra. Nesta abordagem, a pobreza é vista como o padrão mínimo para a sobrevivência dos seres humanos, isto é, para suprir suas necessidades básicas (KAGEYAMA, 2006).

O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los. Para o estabelecimento dos limites de pobreza utilizam-se diferentes enfoques, quer sejam o biológico, o das necessidades básicas ou o dos salários mínimos (CRESPO, 2002, p. 4).

Questionando esta abordagem de pobreza absoluta, Peter Townsend apresentou a concepção de pobreza relativa. Para o autor, o conceito de pobreza deveria ser relativo, pois refere-se a um conjunto de condições, a partir da comparação de um padrão de vida, isto é, são considerados pobres aqueles que estão em uma camada inferior da distribuição de renda quando comparados à outros mais bem posicionados (KAGEYAMA, 2006).

O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder (CRESPO, 2002, p.4).

Assim, esta visão e a defesa da pobreza relativa provocou um amplo debate durante os anos 1980 liderado por Amartya Sen. O autor explica como a pobreza tem uma “irredutível essência absoluta” no sentido de que a fome e a inanição são elementos óbvios da pobreza e isso é independente da posição relativa na escala social (KAGEYAMA, 2006).

Por isso, para Sen a qualidade de vida dos indivíduos não se mede pela posse de diversos bens, mas pelas capacidades dos indivíduos em utilizá-los para obter felicidade ou satisfação. Este enfoque é conhecido como o de “privação de

capacidades” (KAGEYAMA, 2006).

A partir das diferentes abordagens acima apresentadas sobre o conceito de pobreza (Absoluta e Relativa), três concepções foram decorrentes destas visões durante o século XX: a concepção de pobreza por ingressos ou sobrevivência, a pobreza a partir da satisfação das necessidades básicas e a privação relativa, explicaremos a seguir de forma resumida do que se trata cada uma.

A pobreza por ingressos refere-se à renda. Toda entrada de ingresso monetário é medida a partir da possibilidade de suprir o valor da Cesta Básica de Alimentos (CBA) e assim ter o mínimo de acesso à saúde e à educação. Este enfoque nasce no século XIX e se torna vigente até a década de 1950, também denominado como o enfoque de sobrevivência. Este enfoque teve origem nos estudos de nutricionistas inglesas que indicavam que a renda dos pobres não era suficiente para manter o rendimento físico dos indivíduos, restrito apenas a uma análise nutricional sobre a pobreza. Estes estudos influenciaram na elaboração de um modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, principalmente na Inglaterra, mas também em toda a Europa. O enfoque foi até mesmo utilizado posteriormente por organizações mundiais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (CRESPO, 2002).

A maior crítica realizada a este enfoque é de que este permitiria apenas manter os indivíduos no nível de sobrevivência, não acabando com a pobreza e sendo funcional apenas para limitar as demandas por reformas sociais e assim preservar o individualismo compatível ao ideário liberal.

Assim em 1970 a pobreza passa a ter uma conotação de necessidades básicas (NB), em que se incorporaram outros âmbitos como serviços de água potável, saúde, saneamento básico, cultura e educação. Assim, este enfoque ampliou de forma tímida a concepção de sobrevivência física, no sentido de que se criou um patamar de consumo básico de uma família, enfoque que passou a ser adotado por organizações internacionais como por exemplo a ONU.

Desta forma, em 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa, em que sair da linha de pobreza não significava apenas obter um regime alimentar adequado, mas uma questão mais próxima do social, em que deveria existir um certo nível de conforto e o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados, isto é, definindo as capacidades mais ou

menos plenas para desenvolver-se, ou seja, os que alcançam ou não um padrão de vida básica (CRESPO, 2002).

Concomitantemente a esta concepção e em contraposição da mesma criou-se durante o “Consenso de Washington” a tese de que o bom funcionamento dos mercados e das economias geraria o efeito “gotejamento”, ou seja, a riqueza gerada acabaria beneficiando também os pobres. No entanto, os efeitos desastrosos dos ajustes econômicos dos anos 90 evidenciaram a falha deste pensamento.

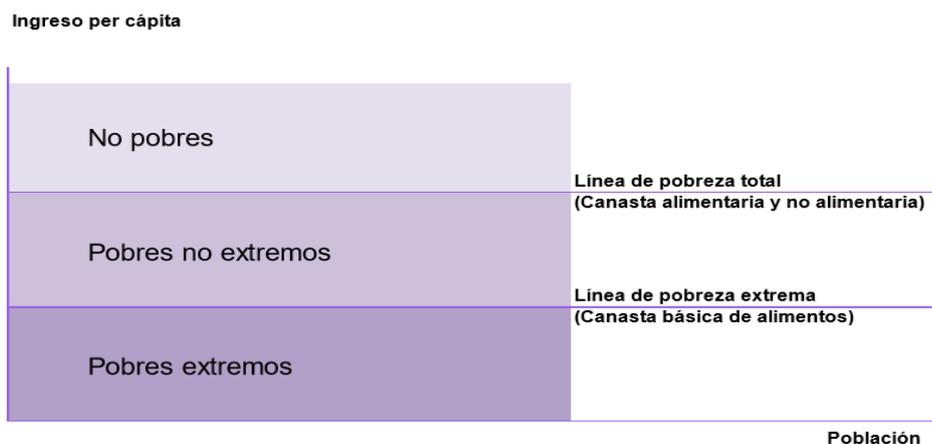
Deste modo, após grandes debates na esfera internacional chegou-se à concepção da pobreza como um fenômeno multidimensional, perspectiva que aborda “o problema em sua complexidade e interligação entre as causas e as consequências que geram e reproduzem esse fenômeno social” (SILVA, 2020, p.143).

O conceito de pobreza multidimensional tem influência dos estudos realizados por Amartya Sen, pois segundo o autor seria necessário captar todas as privações da pobreza, não somente a dimensão financeira. Por isso, além da carência econômica, os estudos multidimensionais abordam dimensões como saúde, educação, habitação, participação política, igualdade entre sexos entre outras (CODES, 2008 *apud* SILVA, 2020).

Estas abordagens e conceitos deram início a métodos e a linhas de pobreza diferentes. Assim, existem linhas de pobreza objetivas e subjetivas, assim como foram criadas: linhas monetárias e linhas não monetárias, isto é, baseadas em outros critérios que não remetem à renda.

Dentro das linhas monetárias encontramos as linhas: absolutas e relativas. É importante ressaltar que cada país define como será elaborada a sua linha de pobreza (LP) absoluta, mas podemos descrevê-la de forma sucinta como o nível de renda de um indivíduo ou família que não possui condições para obter todos os recursos necessários para viver; identificam-se as pessoas pobres as que não têm renda suficiente para suprir a cesta básica total, isto é, a cesta básica alimentaria e não alimentaria (vestimentas, transportes, entre outros). Para exemplificar esta linha, temos a seguinte tabela:

Tabela 3. Pobreza e pobreza extrema



Fonte: DGEEC PARAGUAI. Principales Resultados de pobreza monetária y distribución de ingreso EPHC, 2018.

Além da Linha de pobreza absoluta, temos a Linha de Pobreza Relativa, também definida pelo próprio país. Podemos considerar esta linha como o reconhecimento daqueles que têm um nível de vida baixo quando comparados com outros grupos da sociedade. E, por fim, existem os que medem a Linha de Pobreza Subjetiva a partir da percepção dos próprios indivíduos sobre suas condições mínimas necessárias para sobrevivência.

4.2 Métodos utilizados no Mercosul para mensurar pobreza

Após expor quais medições de pobreza são predominantes mundialmente, questionamos quais são os métodos utilizados para avaliar os níveis de pobreza no Mercosul. Em primeiro lugar, explicaremos quais linhas de pobreza são utilizadas pelos países membros do Mercosul e iremos expor se utilizam apenas um método de pobreza ou se existe uma combinação entre eles, isto para demonstrar principalmente que existe uma medição de pobreza em comum no bloco: a medição da pobreza absoluta, que será posteriormente alvo de nossas discussões e problematizações nesta seção.

Os métodos utilizados pelo Mercosul em sua maioria tratam-se de métodos monetários, por ingressos (renda), isto é, levantam dados estatísticos sobre quantos pobres existem, não quem são os pobres e em quais condições vivem.

Antes de explicar como cada país mede pobreza, devemos destacar que no Mercosul ainda não existe uma harmonização dos métodos de medição de pobreza;

cada país utiliza um método diferente, apesar de compartilhar uma mesma perspectiva monetária.

Por isso, devemos salientar que tomamos por base o estudo realizado através do Projeto de Cooperação Estatística do Mercosul do Grupo de trabalho nº 3 para a Reunião Especializada em Estatísticas do bloco (REES) denominado *“Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur Una Propuesta de Armonización”*, em que buscou-se a harmonização de métodos de pobreza no bloco (apenas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Além deste estudo, os conceitos apresentados encontram-se em boletins técnicos dos Institutos nacionais responsáveis pela elaboração de métodos de pobreza de cada país, quais sejam Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) da Argentina, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) do Paraguai, Instituto Nacional de Estadística (INE) do Uruguai e do Instituto Nacional de Estadística (INE) da Venezuela.

Mas, antes devemos destacar que existem esforços atualmente para a sistematização e harmonização dos dados das políticas sociais e indicadores: o Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais (SIMPIS). O SIMPIS é o primeiro sistema de informação do bloco sobre políticas sociais e indicadores sociais dos países da região. A ideia é de que o SIMPIS seja um dos espaços para produção, sistematização e divulgação de informações referentes ao âmbito social dos países. Esta foi uma iniciativa dos Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul reunidos na RMADS onde expressaram a necessidade e a preocupação em gerar mecanismos que possam facilitar o conhecimento das políticas sociais dos países integrantes do bloco (RMADS, 2014).

Desta forma, na Argentina aplicam-se diferentes métodos para calcular a pobreza absoluta: o método de necessidades básicas insatisfeitas (NBI), a Linha de Pobreza e o Índice de Privação Material de Lares (IPMH). As NBI calculam-se a partir de cinco indicadores: superlotação dentro da casa, tipo de moradia, infraestrutura sanitária, lares que tem alguma criança em idade escolar (6 a 12 anos) que não vai à escola e por último a quantidade de pessoas com ocupação e cujo chefe/a da casa tem baixa educação, até o segundo ano do fundamental (MERCOSUL, 2010).

Mede-se também a Linha de pobreza absoluta (LP) na qual é considerada em primeiro lugar a Linha de indigência (LI) que procura estabelecer se os lares contam com ingressos suficientes para cobrir a Cesta Básica de Alimentos (CBA), capaz de satisfazer o mínimo de necessidades energéticas proteicas. Para além do consumo alimentício básico, medem-se também outros consumos básicos não alimentícios (vestimenta, transporte, educação, saúde, entre outros), e assim se constrói a Cesta Básica Total (CBT).

Assim, para calcular a Linha de Pobreza, considera-se o suprimento da CBA e dos consumos não alimentícios da CBT. É importante ressaltar que esta Cesta Básica Total reflete os hábitos de consumo da população de referência, e por isso são variantes em cada país (INDEC, 2016).

Além disso, na Argentina mede-se a pobreza a partir do Índice de Privação Material de Lares (IPMH). Trata-se de um método combinado que calcula os lares em relação à heterogeneidade da privação material, são consideradas duas dimensões: recursos e patrimônios.

No Paraguai, utilizam-se diversas medições para pobreza absoluta: a metodologia de Necessidades Básicas Insatisfeitas, a Linha de Pobreza Absoluta e pobreza extrema e o mapa da pobreza. Assim como explicado anteriormente, no Paraguai define-se a população pobre como aqueles lares que não cumprem com os níveis de bem estar; para isso medem-se quatro indicadores: qualidade da moradia, infraestrutura sanitária, acesso à educação e capacidade de sobrevivência da população (MERCOSUL, 2010).

Considera-se a população pobre como o conjunto de pessoas que residem em lares em que o nível de ingressos é inferior a Cesta Básica de Consumo, que é composta por bens alimentícios e não alimentícios. Assim, o custo de uma Cesta Básica de Consumo é denominado de: Linha de pobreza Total (LPT) (DGEEC, 2018).

Então, a linha de pobreza total é construída a partir do custo da CBA e o conteúdo calórico e proteico minimamente satisfatório e logo adiciona-se o custo de uma cesta básica não alimentar (DGEEC, 2018).

Desta forma, considera-se que o custo mensal por pessoa da Cesta Básica de Alimentos é a Linha de Pobreza Extrema (LPE), definida como o conjunto de pessoas que vivem em lares em que seus ingressos *per capita* são inferiores ao

custo da CBA (DGEEC,2018).

Por fim, outro método combinado é o mapa de pobreza do Paraguai que junta informações das pesquisas domiciliares permanentes e do Censo de população e moradia do Paraguai e se constroem indicadores de pobreza e desigualdade para subgrupos da população definidos geograficamente (MERCOSUL, 2010).

No Uruguai, há dois tipos de metodologias para calcular a pobreza absoluta: o primeiro é o de Necessidades Básicas Insatisfeitas e o segundo é a partir da LP e da LI. As Necessidades Básicas Insatisfeitas são compostas por seis dimensões de carências críticas: tipo de moradia, superlotação, disponibilidade de água potável e sistema de infraestrutura sanitária. No entanto este NBI passou a chamar-se de Índice de Condições de Moradia (MERCOSUL, 2010).

Devemos ressaltar que, além desses indicadores das NBI, durante as pesquisas domiciliares existem os indicadores específicos de assistência escolar e capacidade de sobrevivência, mas se encontram em outro âmbito, fora do Índice de Condições de Moradia.

A segunda medição é da linha de pobreza calculada através da comparação do ingresso *per capita* dos lares considerando as linhas de indigência e de pobreza, respectivamente, assim como em outros países do Mercosul são classificados indigentes os que estão inferiores à linha de indigência (não supre a cesta básica de alimentos) e pobres são aqueles que estão abaixo da Linha de pobreza, composta pela cesta básica não alimentar e alimentar (INE URUGUAI, 2020).

Na Venezuela, existem três métodos de análise da pobreza, a Linha de pobreza mede-se conforme os ingressos familiares comparados com a Cesta Básica Alimentar e não Alimentar. Mede-se a pobreza através das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) e possui cinco indicadores: a alta dependência econômica, o número de crianças de 7 a 12 anos que não vão à escola, o acesso a serviços básicos (água e infraestrutura sanitária), superlotação e tipo de moradia. O produto obtido da aplicação das variáveis das NBI é utilizado para a realização do mapa da pobreza (INE VENEZUELA, 2018).

Por fim, o terceiro método é denominado como Integrado, pois junta dados dos primeiros métodos para calcular a “pobreza crônica”, em que são considerados pobres os lares que são simultaneamente pobres por linha de ingresso e por necessidades básicas insatisfeitas (INE VENEZUELA, 2018).

A escolha de colocar o Brasil por último deve-se à complexidade dos métodos utilizados para abordar a pobreza. No Brasil, realiza-se o “mapa da pobreza”, mas devemos salientar que o IBGE utiliza diferentes métodos para avaliar a pobreza.

Destacamos que não existe um consenso de qual linha de pobreza é oficial no Brasil; por isso, diversos trabalhos usam suas próprias linhas de pobreza. No entanto, os autores Falcão e Costa (2014) realizaram uma discussão sobre a linha de pobreza no Programa Brasil Sem Miséria e salientam que se escolheu uma abordagem unidimensional em que a construção da linha de pobreza absoluta considera a linha de indigência a partir da cesta básica de alimentos (como nos outros países) a partir desta linha monetária, estabeleceu-se uma linha de R\$ 70 mensais para a extrema pobreza e R\$ 140 para pobreza (FALCÃO E COSTA, 2014, *apud*, SILVA, 2020).

Além disso, durante a elaboração da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, considera-se a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial, em que as pessoas que vivem com um rendimento de até U\$ 5,5 por dia ou R\$ 406 por mês são consideradas pobres. Esta linha de pobreza do Banco Mundial é elaborada a partir da Paridade do Poder de Compra (PPC) (IBGE, 2018).

No Brasil, elabora-se o mapa de pobreza, um método combinado que consiste na construção do perfil detalhado da pobreza a partir da junção de diversas fontes de dados. O objetivo principal é poder coletar informações mais detalhadas de áreas pequenas, e a elaboração deste mapa considera medidas de pobreza absoluta e de pobreza subjetiva.

A linha de pobreza subjetiva utilizada no Brasil parte do pressuposto de que o bem estar do indivíduo está influenciado pela posição que ocupa na sociedade em relação aos demais indivíduos de um determinado grupo. Por isso, a pergunta principal deste método é: qual seria o valor mínimo mensal para cobrir os gastos da sua família?

Por último, temos o uso da linha de pobreza relativa, que é construída de acordo com a distribuição dos ingressos ou consumo *per capita* de cada lar, onde realiza-se a mediana dos ingressos da sociedade de forma comparativa (MERCOSUL, 2010).

Tabela 4. Indicadores para medição de pobreza no Mercosul

TÓPICOS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	VENEZUELA
PERIODICIDADE	Semestral	Variável	Anual	Anual	Decenal
NOME DO INDICADOR	Linha de pobreza Linha de Indigência	Linha de pobreza Linha de Indigência	Linha de pobreza total Linha de pobreza extrema	Linha de pobreza Linha de pobreza Extrema	Linha de pobreza Linha de pobreza Extrema
COMBINAÇÃO COM OUTROS INDICADORES	Necessidades básicas insatisfeitas e Índice de Privação Material de Lares (IPMH)	Mapa da pobreza Linha subjetiva Linha Relativa	Necessidades Básicas Insatisfeitas e Mapa da pobreza	Índice de Condições de Moradia	Necessidades Básicas Insatisfeitas Mapa da pobreza e Método Integrado

Fonte: Elaboração própria. Com base no estudo **Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR en Materia Estadística II. Medición de la pobreza en los países del Mercosur : una propuesta de armonización.** Grupo de Trabalho "Estatísticas para Medición de Pobreza - GT3, 2010. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98454.pdf> > Acesso em: 07 maio 2020.

A partir desta tabela, podemos visualizar de forma clara que há certa diversidade para abordar a linha de pobreza no Mercosul; quanto aos indicadores, no entanto, o que há em comum é o enfoque da pobreza absoluta, ou seja, a pobreza medida pelos ingressos.

4.3 A medição da pobreza por ingressos em questão

Podemos observar como a maioria dos países do bloco adota o ingresso como medida do bem estar, mas a operacionalização do conceito de pobreza tem sido debate de diversas discussões. A forma mais simples e comumente usada é o nível de renda, isto é, a linha de pobreza absoluta (KAGEYAMA, 2006).

No entanto, questionamos: a partir destes indicadores econômicos conseguimos ver o fim de laços sociais? Laços que entrelaçavam o indivíduo e a sociedade. A capacidade monetária é o único indicador que revela o nível ou qualidade de vida? Apenas a partir do ingresso podemos afirmar que um lar é pobre? A partir dos dados econômicos conseguimos ver de fato a pobreza? Conseguimos localizar os grupos que não tem acesso à saúde, educação e qualidade de vida? É possível ver o desenlace destes laços que deixam a população sem trabalho, sem educação, empregadas informalmente ou vulneravelmente?

É possível avaliar a incidência de pobreza das populações no Mercosul apenas considerando seus ingressos mensais? A pobreza resume-se ao valor que

um indivíduo recebe e qual o seu poder de consumo? Por que mesmo em meio a tanta diversidade dentro dos países membros ainda existe um enfoque sobre uma pobreza meramente monetária? Predominantemente medida pelas necessidades “básicas” insatisfeitas?

Existem diversos limites da medição da pobreza por ingressos na América Latina. A primeira delas é de que uma família pode estar acima da Linha de Pobreza e ainda assim ter carências de serviços básicos, pois vivem em bairros periféricos onde não há acesso a todos os serviços. Outra questão é de que identificamos que o maior problema dessa concepção é de que estas famílias não entram nos programas e políticas públicas desenhadas pelos governos, isto significa que estas pobrezas são invisibilizadas.

Estas reflexões devem ser norteadoras do trabalho que estamos realizando, pois, como já ressaltado no segundo capítulo, não podemos perder de vista a influência que as organizações internacionais têm na elaboração de métodos, diagnósticos e prognósticos para a América Latina.

Nesse sentido, salientamos que atualmente no Mercosul segue-se a diretriz internacional do Banco Mundial sobre a Linha de pobreza e de extrema pobreza, em que o que realmente deve ser considerado é a satisfação ou não das necessidades básicas. Isso repete a mesma ideia de “desigualdade saudável”, exposta no capítulo anterior, isto é, as recomendações do Banco Mundial em matéria social não são elaboradas para a erradicação da pobreza, mas para sua redução de forma que não atrapalhe o funcionamento do sistema capitalista, isto é, a concepção de necessidades básicas seria um colchão amortecedor para as reformas estruturais (ALVAREZ LEGUIZAMÓN, 2005, p. 252), tudo em nome da estabilidade econômica.

Por isso, afirmamos que não existe dimensão social nas propostas do Banco Mundial, após o Consenso de Washington; o que há é apenas uma visão superficial e econômica de que a pobreza se “combate” com a possibilidade de trabalhar.

Assim como afirma o autor Carlos Barba Solano, a pobreza na América Latina trata-se de um tema crucial na agenda social assim como na agenda política. Isso significa que a pobreza além de uma questão social é também uma questão política, por isso, é um tema central nos debates do Estado e das Instituições financeiras (SOLANO, 2009).

Desse modo, destacamos que a pobreza na América Latina deve ser

compreendida como um fenômeno social complexo e deve ser vista tanto como consequência quanto como estratégia dos históricos processos de exploração, subordinação e opressão, isto é, como resultado de anos de colonização, dependência e inserção internacional periférica (RAMALHO, 2017).

Por isso, precisamos problematizar esta visão meramente econômica de definir a pobreza: o que é ser pobre na América Latina? Somente o aumento de recursos faz com que um indivíduo deixe de ser pobre? O aumento do consumo significa o fim da condição de pobreza? Ter um salário mínimo alcança para ter uma vida digna ou uma vida mínima?

É importante ressaltar que somente os números dizem pouco sobre a pobreza em nossa região, pois a pobreza tem várias dimensões, que são subjetivas da vida dos indivíduos; por isso, é preciso (re) conceituar os processos e fenômenos sociais.

Assim, a reflexão que trazemos é: como podemos resolver os problemas relacionados à pobreza com um diagnóstico que prioriza apenas a dimensão econômica?

Esta visão da pobreza apenas como um tema de falta de recursos levou à elaboração de políticas para que a população obtenha mais recursos, a fim de satisfazer as necessidades básicas, o que não resolve a raiz do problema. Então, qual seria um possível caminho para analisar a pobreza no Mercosul?

Conscientes de que a realidade dos povos do Mercosul é mais complexa do que esta análise monetária, consideramos a pobreza como um fenômeno multidimensional que afeta a vida das pessoas e nega a igualdade de acesso aos serviços básicos, excluindo famílias do acesso aos direitos sociais e políticos na América Latina.

Conforme afirma a autora Ozanira, devemos entender a América Latina como uma região “una e diversa” no sentido de que é diversa por questões culturais, territoriais, étnicas, demográficas, mas que ao mesmo tempo compartilha uma longa história de colonização, o que implica lutar por independência e principalmente por um traço que nos unifica: a elevada desigualdade social e a grande pobreza, em consequência das relações de exploração econômica e dominação política (SILVA, 2016).

Assim, devemos destacar que um indicador isolado não serve se não o relacionamos com outros para analisar a pobreza; por isso, é imprescindível uma

abordagem multidimensional para compreender a pobreza no Mercosul. Entendemos que esta visão ampliada da pobreza explica de forma mais precisa as especificidades dentro do bloco; por isso, na próxima seção apresentaremos um diagnóstico social dos países do Mercosul a partir do índice de pobreza multidimensional (IPM).

4.4 Diagnóstico social: múltiplas dimensões da pobreza nos países do Mercosul

No contexto internacional, novas medições e índices foram criados para medir a pobreza. Um deles é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que tem como objetivo mostrar as perdas geradas pela desigualdade na área da saúde, educação e renda, assim como o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) que mostra as brechas de gênero no mercado laboral, saúde reprodutiva e empoderamento (OEA, 2013).

Um dos métodos mais recentes foi a criação, em 2010, do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), baseado em direitos sociais universais. Utiliza uma dupla medida para avaliar pobreza: o bem estar econômico (ingresso) e os direitos (as carências sociais). Dentro das carências sociais são avaliadas as dimensões da saúde, da educação e padrão de vida (OEA, 2013).

O método do qual estamos falando foi elaborado por Sabina Alkire e James Foster em 2010, em que através das dimensões da vida das pessoas pode-se realizar o cálculo de Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (VIEIRA, 2017).

O IPM tem como objetivo quantificar a pobreza de forma profunda; assim, é considerado pobre aquele que não tem suas necessidades básicas satisfeitas, conforme os parâmetros estabelecidos pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e as pessoas identificadas como pobres necessariamente devem apresentar privações que equivalham a uma dimensão completa e em algum outro indicador, assim como em caso de estar despojadas de renda e ter ao menos duas carências adicionais. Por isso, nenhuma pessoa que apresente privação em apenas uma dimensão é identificada como multidimensionalmente pobre (OCDE/CEPAL, 2014).

Devemos ressaltar que este método foi pensado para estabelecer uma forma de medição comum internacionalmente, baseado em uma família de medidas

desenvolvidas por Alkire e Foster, medidas elaboradas para avaliar as três dimensões: educação, saúde e padrão de vida.

O IPM serve para avaliar a incidência e a intensidade da pobreza. Entendemos por incidência de pobreza como a proporção da população que possui rendimentos monetários inferiores ao patamar de pobreza estabelecido, isto é, a proporção de indivíduos que ficam abaixo do ponto de corte da pobreza multidimensional. Enquanto que a intensidade de pobreza refere-se à medição da distância que separa o rendimento domiciliar de cada indivíduo pobre da linha de pobreza (calculada apenas para as pessoas em situação de pobreza). Então, os níveis elevados de pobreza conduzem a maiores valores para o índice de intensidade (SILVA, 2020).

Assim, o IPM estabelece o uso de uma linha de corte dupla: a linha de corte em cada indicador, com o objetivo de identificar as privações sofridas por cada indivíduo e a outra linha para avaliar o nível de pobreza; a seguir, explicaremos como é feito este cálculo.

Quadro 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global: dimensões, indicadores, definição de privações e pesos

Dimensão e indicador	Privação	Peso
Educação		1/3
Anos de estudo	Nenhum membro do domicílio completou seis anos de estudo.	1/6
Frequência escolar	Alguma criança em idade escolar (até a oitava série) não está matriculada na escola.	1/6
Saúde		1/3
Nutrição	Algum membro do domicílio (para o qual exista informação nutricional) está desnutrido (1).	1/6
Mortalidade infantil	Alguma criança faleceu na família nos cinco anos anteriores à pesquisa.	1/6
Padrão de vida		1/3
Energia elétrica	Não existe energia elétrica.	1/18
Água potável	Não existe acesso à água potável ou a fonte de água está localizada há mais de 30 minutos de caminhada (ida e volta) (2).	1/18
Saneamento	Não existe acesso ao saneamento básico ou a instalação sanitária é compartilhada (2).	1/18
Combustível para cozinhar	Os moradores do domicílio usam combustível inadequado para cozinhar (estrume, lenha ou carvão).	1/18
Piso	O domicílio tem piso de terra.	1/18
Ativos	O domicílio não tem acesso à informação (3) e não tem bens relacionados à mobilidade (4) ou ativos associados à sobrevivência (5).	1/18

Fonte: UNDP (2015), Technical note 5. Quadro elaborado por Adriana Stankiewicz Serra em “Pobreza multidimensional no Brasil: contraste entre as áreas rurais e urbanas”. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2017.

Como podemos observar no quadro acima, cada dimensão possui o mesmo peso, isto é, a mesma importância para mensurar a pobreza. Devemos destacar que os países devem medir estas três dimensões, mas podem escolher adicionar outras que sejam adequadas às particularidades de cada realidade ou relacionada a disponibilidade de informação e relevância de determinados aspectos. Além disso, os países são responsáveis por decidir a medição de pobreza de forma individual ou familiar (OEA, 2013).

Assim como explica o autor José Jaime da Silva (2020), o nível de pobreza no IPM é calculado a partir da soma dos indicadores e multiplicada pelos seus devidos pesos; com isso, temos o nível denominado como c de privação de domicílio, nível este que indica o ponto de corte, isto é, o nível de pobreza, se for igual ou maior que 33,3%, o domicílio (e todos seus residentes) são considerados pobres, se for igual ou maior que 20% e menor que 33.3% são considerados vulneráveis à pobreza multidimensional, enquanto que se a pontuação for maior que 50%, neste caso são considerados severamente pobres. Podemos representar este cálculo a partir da função:

$$H = \frac{q}{n}$$

Fonte: SILVA, 2020. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015.

Em que q refere-se ao número de pessoas pobres e n o tamanho da população; assim podemos medir a proporção H de pessoas multidimensionalmente pobres (SILVA, 2020). Desse modo, após medir a incidência de pobreza, podemos mensurar a intensidade A , a partir da estimativa da proporção de indicadores que as pessoas pobres sofrem privação, isto é, calcula-se as privações em cada dimensão.

$$A = \frac{\sum_i^q c_i}{q}$$

Fonte: SILVA, 2020. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015.

Sendo c_i a pontuação de privação do i (indivíduo), o i -ésimo indivíduo pobre. A pontuação de privação do i -ésimo indivíduo pobre é expressada pela somatória das privações em cada dimensão (SILVA, 2020).

Por isso, o IPM é o valor do produto das duas medidas: a proporção (incidência) e a intensidade de pobreza:

$$IPM = H \cdot A$$

Fonte: SILVA, 2020. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015.

Esta seção se refere a um pequeno diagnóstico social sobre os níveis de pobreza nos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). O nosso objetivo principal é aplicar o método multidimensional de pobreza para apontar quais dimensões são mais inacessíveis e privam a população dos países do Mercosul. Este método permite reduzir o risco de subestimar a complexidade do fenômeno pobreza e de desprezar a heterogeneidade nele presente.

Assim, pretendemos fugir das análises unidimensionais que levam em consideração apenas a variável renda. A variável monetária ainda deve ser analisada, entretanto as variáveis não monetárias são cruciais para que possamos ver não somente quantos estão em situação de pobreza, mas quem são e em quais condições se encontram.

Consideramos que o IPM permite uma compreensão mais ampla dos fenômenos e processos sociais de forma mais sistêmica e ecológica, demonstrando que a realidade social é complexa e composta por uma rede de intercâmbios, dimensões e retroações, onde nenhuma dimensão existe de forma isolada ou independente, mas de forma interdependente e mútua (ANDER EGG & IDÁÑEZ, 2008).

Estes indicadores são ferramentas essenciais para a elaboração de políticas públicas certas e mais multidimensionais. Além de captar melhor as várias dimensões da pobreza. Considerando que a pobreza é então um fenômeno multidimensional, as dimensões a serem avaliadas nesta pesquisa com base no método do IPM serão: saúde, educação e padrão de vida (que abarca diferentes variáveis).

Apesar de nossa crítica estar direcionada aos índices que consideram a renda como a dimensão principal para avaliar pobreza, no entanto, algumas variáveis relativas a ter ou não uma renda serão consideradas neste diagnóstico, não sendo as principais, mas entendemos que seria uma das dimensões importantes para compreender como se inicia o processo de desafiliação social, principalmente dentro

do sistema capitalista (SOLANO, 2010). Este conceito “desafiliação social” deve ser entendido como a desconexão entre o indivíduo e a sociedade, isto é, desconexão com as instituições que o protegiam e ofereciam as garantias sociais. Entendemos que existem diversas formas de um indivíduo deixar de sentir-se parte de uma sociedade: não ter um trabalho que lhe proporcione uma renda é uma delas.

Desta forma, se pensarmos que existem acumulações de desvantagens durante a vida de um indivíduo, a medição da pobreza deve ser feita através da não participação das relações sociais, isto é, analisar as rupturas dos laços sociais que se revelam também em outras dimensões e principalmente analisar a falta de acesso (SARAVÍ, 2005).

Sendo assim, optamos pela elaboração de um diagnóstico social a partir do IPM, mas antes precisamos destacar qual é o significado de um diagnóstico social e como este instrumento será utilizado neste trabalho. O diagnóstico social nasceu na área da medicina a fim de diagnosticar os pacientes e assim poder elaborar prognósticos certos. Este instrumento acabou migrando para as ciências sociais, principalmente com a finalidade de utilizar os resultados do diagnóstico para a intervenção social e o planejamento de ações concretas. Assim, para Ander Egg e Idáñez (2008):

O diagnóstico social é um processo de elaboração e sistematização de informação que implica conhecer e compreender os problemas e necessidades dentro de um determinado contexto, as suas causas e a evolução ao longo do tempo, assim como os fatores condicionantes e de risco e as suas tendências previsíveis; permitindo uma discriminação dos mesmos consoante a sua importância, com vista ao estabelecimento de prioridades e estratégias de intervenção, de forma que se possa determinar de antemão o seu grau de viabilidade e eficácia, considerando tanto os meios disponíveis como as forças e atores sociais envolvidos nas mesmas atividades (ANDER EGG & IDÁÑEZ, 2008, p.27).

A necessidade de realizar um diagnóstico social reside na ideia de que é necessário conhecer a realidade para poder agir com eficácia. A investigação sobre as condições sociais serve de apoio ao mesmo, mas o diagnóstico é essencial para oferecer maiores detalhamentos sobre as demandas reais da população (ANDER EGG & IDÁÑEZ, 2008).

É importante ressaltar que a nossa investigação neste caso trata de uma investigação aplicada, significando que tem como interesse principal a utilização dos conhecimentos expostos neste trabalho para a mudança de algum aspecto da realidade social da população do Mercosul. Assim, este trabalho pode servir como

referência para futuras elaborações de programas de ação, planejamentos ou prognósticos referentes à redução de pobreza no Mercosul.

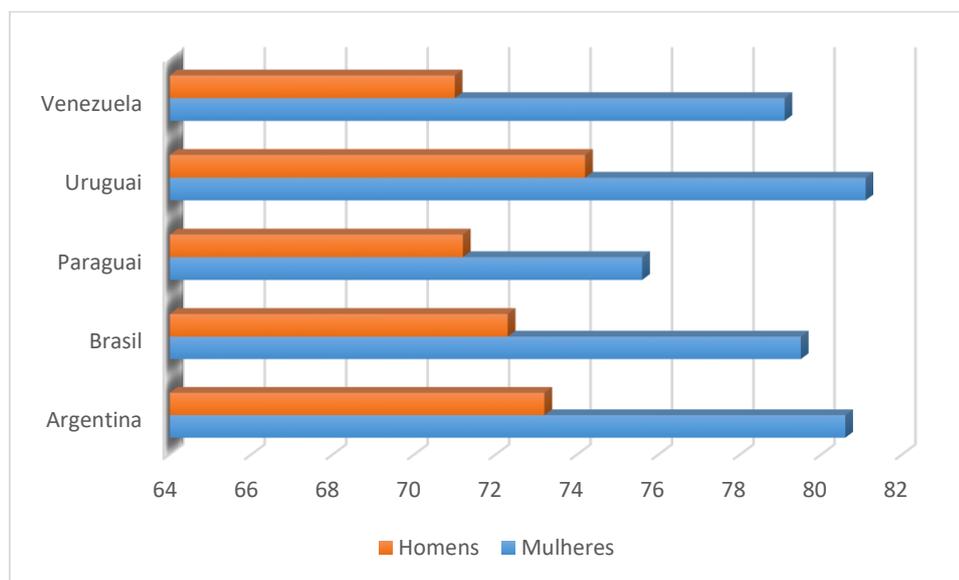
Devemos salientar que um diagnóstico social nunca está completamente acabado, pois trata-se da realidade, que está em constante mutação, e é um instrumento aberto e em permanente construção, o qual adquire significado pleno quando contextualizado adequadamente as situações, problemas de determinados locais e oferece caminhos e soluções possíveis para intervir na realidade. Além disso, estamos cientes do desafio na elaboração do diagnóstico, pois este é realizado ao mesmo tempo em que certas atividades e decisões são tomadas; por isso, ressaltamos que a atualização do diagnóstico torna-se algo imprescindível (ANDER EGG & IDÁÑEZ, 2008).

4.4.1 Saúde

A saúde é a condição básica para o desenvolvimento do ser humano, por isso é uma das variáveis cruciais para a análise das dimensões da pobreza. A fim de começar a medir a pobreza na América Latina a partir do Método IPM, utilizaremos diversos gráficos elaborados por organismos mundiais como a FAO, Organização Panamericana da Saúde (OPS), CEPAL e Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como estudos multidimensionais e combinações de dados, a partir de informes dos institutos nacionais de estatísticas de cada país.

Podemos observar que o gráfico abaixo mostra a esperança de vida ao nascer nos países do Mercosul. Segundo Roemer (1964) existe uma relação direta entre a classe social e a atenção à saúde na América latina: o autor observou que a classe social de uma pessoa da região poderia ser facilmente identificada examinando-se o modo como ela obtém os serviços de atenção à saúde dos quais necessita.

Gráfico 8. Esperança de vida ao nascer nos países do Mercosul (anos), 2018



Fonte: Organização Panamericana de Saúde (OPS), 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/data/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=515:indicadoresviz&Itemid=348>. Acesso em: 11 nov. 2020.

Entendemos que a esperança de vida deve ser uma variável analisada para compreender os níveis de saúde; isto porque os diferentes modos de vida determinam em grande medida a longevidade e qualidade da saúde das pessoas. Esta variável nos possibilita saber o nível dos riscos de doenças crônicas não transmissíveis na população, como consumo regular de álcool, o sedentarismo, a obesidade, o consumo diário do cigarro e o insuficiente consumo de alimentos saudáveis como frutas e legumes.

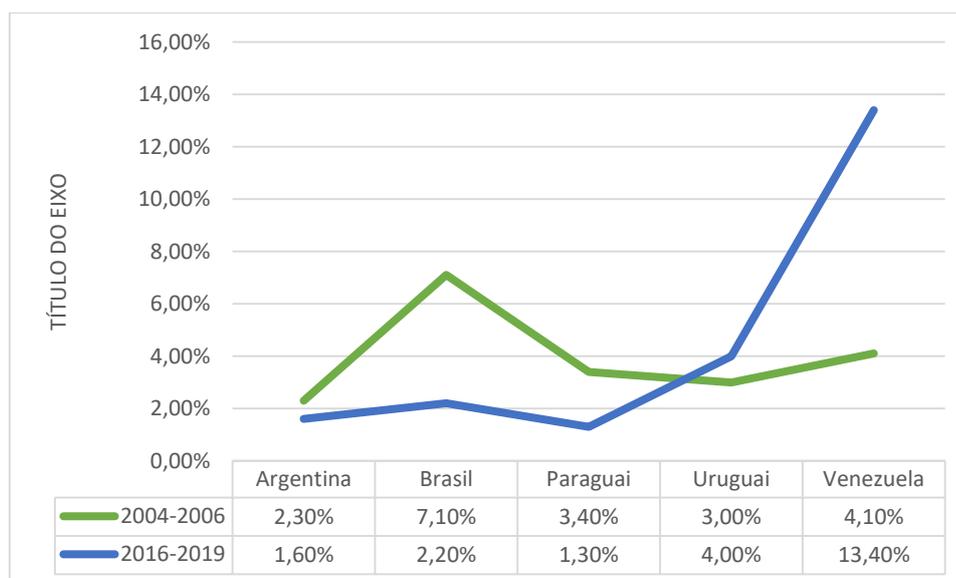
Desta forma, temos uma diferença de basicamente 10 anos entre homens e mulheres, em que os dados demonstram como as mulheres nos países do Mercosul têm maior esperança de vida ao nascer do que os homens. O Uruguai (81 anos) e a Argentina (80 anos) contam com os níveis mais elevados de esperança de vida para as mulheres. Esta média é considerada alta para os parâmetros internacionais, principalmente quando comparados à outras médias na América Latina, enquanto que a Venezuela e o Brasil possuem uma média de 79 anos de vida para as mulheres e o Paraguai 75 anos.

Os países nos quais os homens possuem menores esperanças de vida ao nascer são Venezuela e Paraguai, ambos com 71 anos de idade; tanto o Brasil, o Uruguai como a Argentina atingem uma média maior que 72 anos de vida.

4.4.1.1 Nutrição

Para continuar nossa análise multidimensional, consideramos a nutrição e a desnutrição variáveis essenciais para medir o nível de pobreza. Mas por que a desnutrição infantil crônica seria um fator crucial para medir os níveis de pobreza? Porque, ao contrário do que se pensa, a desnutrição não é necessariamente apenas as deficiências nutricionais, pois existem várias modalidades de desnutrição, que podem ser decorrentes do aporte alimentar insuficiente em energia e nutriente, ou até mesmo o inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos, motivado principalmente pela presença de doenças (MONTEIRO, 2003).

Gráfico 9. Evolução da desnutrição crônica infantil no Mercosul entre 2004 e 2019 (menores de 5 anos, em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria. Dados combinados da FAO, OPS, WFP e UNICEF, 2019. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago. 135. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, da base de dados Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>> e <<https://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores.html>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

*Os dados do Brasil são referentes à 2006 e 2007. Dados do Uruguai referentes à 2004 e 2011. Os dados da Venezuela são de 2005 e 2009. Os dados do Paraguai são de 2005 e 2016 e os dados da Argentina são de 2005 e 2019.

Neste caso, a desnutrição na infância está relacionada também ao desmame precoce, à higiene precária ao preparar alimentos, ao déficit em vitaminas e minerais e a repetição de infecções, como diarreias e parasitoses intestinais. E é por isso que

os terrenos da pobreza e da desnutrição infantil estão próximos, pois se a criança tem um bom estado nutricional isso significa que ela teve suas necessidades humanas atendidas, que são: ter alimentos, mas também diversificação dos mesmos, em condições salubres de moradia, acesso à educação e aos serviços de saúde (MONTEIRO, 2003).

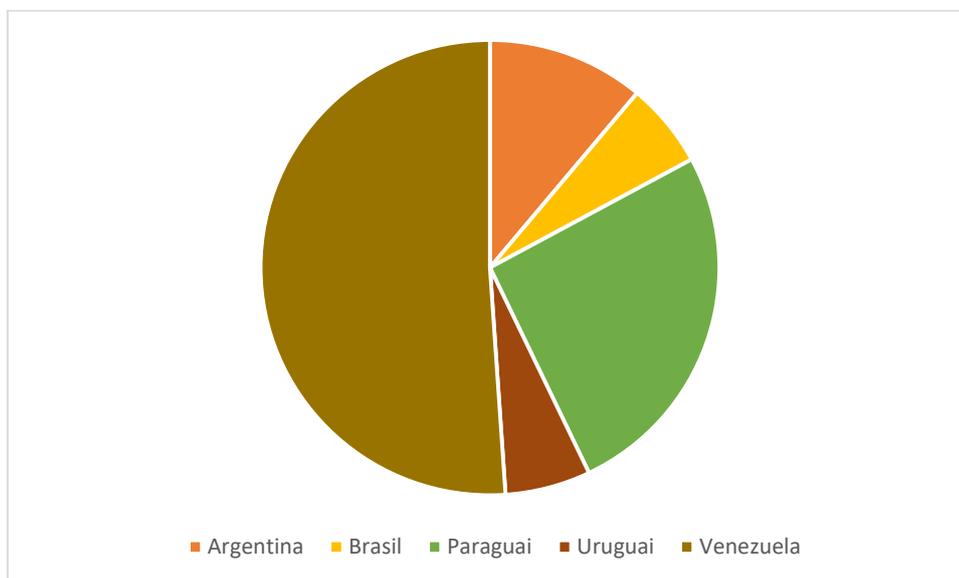
O gráfico 9 foi elaborado a partir de informações do *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*, da plataforma Cepalstat e de dados da Organização Panamericana da Saúde (OPS), em que podemos analisar a variação dos níveis de desnutrição crônica infantil nos países do Mercosul entre 2004 e 2019. Ressaltamos que os anos escolhidos devem-se à necessidade de analisar a evolução dos índices de pobreza desde o início de governo progressista até o período atual. Entendemos desnutrição como o resultado de uma ingestão nutricional deficiente em quantidade ou uso biológico deficiente dos nutrientes consumidos como resultado de casos repetidos de doenças; por isso, compreende o atraso do crescimento, isto é, uma estatura baixa para a idade, o emagrecimento perigoso em relação à sua estatura (emaciação) e o déficit de vitaminas e minerais (desnutrição por carência de micronutrientes) (FAO, OPS, WFP e UNICEF, 2019).

Em termos gerais, podemos observar que a desnutrição crônica infantil foi reduzida e se manteve esta redução no Brasil, na Argentina e no Paraguai, enquanto que no Uruguai e na Venezuela observamos o aumento da desnutrição desde 2005, um aumento de 1% e aproximadamente 10%, respectivamente.

Uma das causas que podemos atribuir à alta redução da desnutrição infantil no Brasil, de 7,1% em 2006 para 2% em 2019, é de que a partir de 2003 tivemos a criação do Programa “Fome Zero” do Governo Federal para erradicar a fome e a miséria no país, garantindo uma segurança alimentar e alimento de qualidade. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Brasil reduziu em 82% a população em situação de subalimentação, entre 2002 e 2012.

Além disso, tivemos o lançamento do Bolsa Família, que é um programa de transferência de renda, que tirou 36 milhões de famílias atendidas pelo programa que vivia na pobreza extrema, dando acesso à alimentação, saúde e educação (FAO, 2016).

Gráfico 10. Subalimentação crônica nos países do Mercosul. Prevalência em porcentagens (2016-2018)



Fonte: Elaboração própria. Dados combinados da FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago. 135. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Esta redução é nítida quando analisamos o gráfico 10 sobre subalimentação nos países do Mercosul, com exceção da Venezuela, a maioria dos países possuem menos de 10% de subalimentados. A subalimentação ou subalimentação crônica define-se como a condição na qual o consumo habitual de alimentos de um indivíduo é insuficiente para proporcionar a quantidade de energia alimentar necessária para levar uma vida normal, ativa e sã; no informe da FAO 2019 a fome é um sinônimo para este conceito (FAO, OPS, WFP e UNICEF, 2019).

Além disso, segundo os dados do *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*, os países com menores índices durante 2016-2018 de subalimentação foram o Brasil e o Uruguai (ambos com menos de 2,5%) e a Argentina (4,6%), enquanto que a Venezuela apresenta um dos maiores indicadores, representando 21,20% de sua população em condição de subalimentação e o Paraguai apresenta 10,70% de subalimentação.

Se por um lado a desnutrição infantil e a subalimentação tiveram uma redução exitosa na região, por outro lado, a má nutrição por peso excessivo na região é uma das mais altas taxas no mundo; entre 1990 e 2018 a predominância de sobrepeso em crianças menores de 5 anos passou de 6,2% para 7,5%, isto

representa quatro milhões de crianças latino-americanas nesta condição, enquanto em adultos passou de 42,7% para 59,5%, o que equivale a 262 milhões de pessoas. Estes dados são reflexos do consumo de alimentos ultraprocessados, geralmente com pouco valor nutritivo quando comparado aos alimentos originais e orgânicos (FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019).

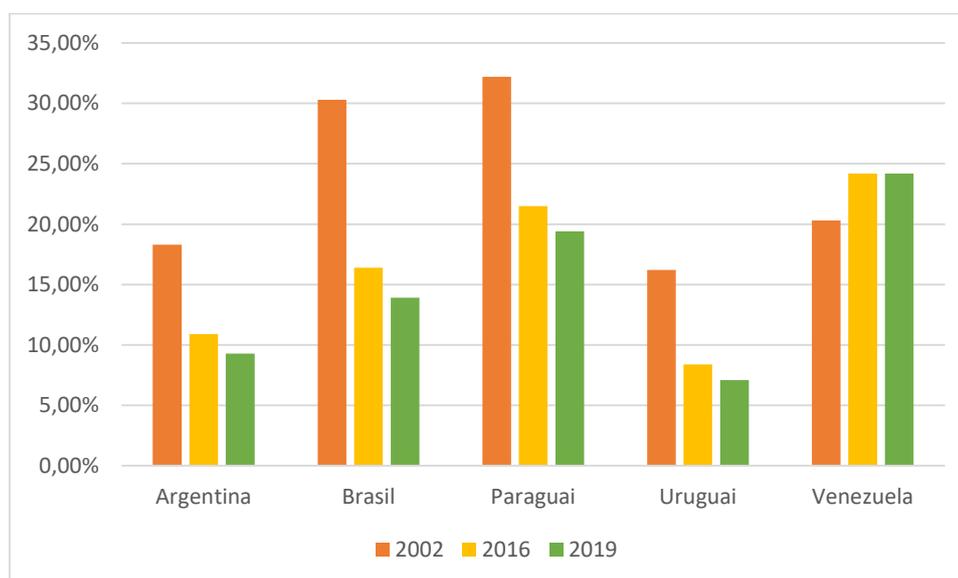
4.4.1.2 Mortalidade Infantil

O indicador da mortalidade infantil reflete diretamente nas condições econômicas e sociais das mães e dos recém nascidos, o contexto sociopolítico e as características do sistema de saúde.

Assim, o gráfico abaixo indica os níveis de mortalidade infantil, medida conforme a morte de crianças no primeiro ano de vida. A base para calcular a taxa de mortalidade infantil consiste, na mortalidade observada durante um ano, referida ao número de nascidos vivos do mesmo período.

Nos países do Mercosul entre os períodos de 2002, 2016 e 2019 observamos uma redução importante na taxa de mortalidade infantil na maioria de países, no entanto deve-se ressaltar que a Venezuela configura uma exceção, pois em 2002 a taxa de mortalidade infantil representava 20,30% e saltou, em 2019, para 24,20%, sendo um dado extremamente alarmante, pois esta taxa indica não apenas a condição dos recém nascidos, mas também das mães; indica a falta de acesso a um sistema de saúde de qualidade, à serviços básicos e até mesmo demonstra condições habitacionais precárias.

Gráfico 11. Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos por cada 1.000 nascidos vivos no Mercosul (2002, 2016 e 2019) em porcentagens



Fonte: Elaboração própria. Dados da OPS. Disponível em: <https://www.paho.org/data/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=515:indicadoresviz&Itemid=348 e do Banco Mundial (BM) <https://databank.bancomundial.org/source/health-nutrition-and-population-statistics#>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

Segundo a CEPAL (2013), a taxa de mortalidade infantil teve reduções importantes para os países da América Latina, que decorreram da combinação de diversos processos, como o avanço na atenção primária, os sistemas de vacinação massiva, a terapia de reidratação oral e o controle da saúde das crianças, com maior cobertura de serviços básicos (água potável e saneamento), variáveis que serão analisadas posteriormente.

4.4.2 Educação

Destacamos que a educação na América do Sul continua sendo uma das maiores privações que existem para os pobres, por isso, analisar esta dimensão revela qual é a possibilidade de conseguir concluir um ensino primário, secundário ou terciário, em sistemas onde a maioria das instituições educacionais foram fundadas pensando apenas no estudo das classes mais altas.

4.4.2.1 Anos de escolaridade

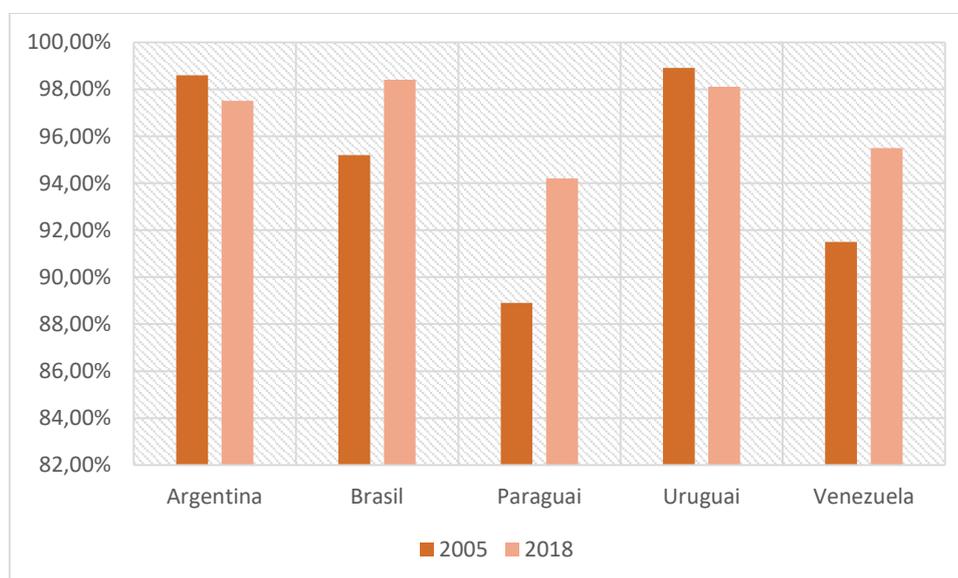
Assim como afirma Paulo Freire, “Desafiar o povo a ler criticamente o mundo é sempre uma prática incômoda para os que fundam o seu poder na “inocência” dos

explorados” (FREIRE, 2000, p.114).

Posto isso, entendemos que a educação na América Latina adquire um caráter transformador. Não nos referimos à lógica meritocrática vendida pelos meios de comunicação de que a educação seria o único caminho para a superação da pobreza, mas sim à ideia de que a educação pode ser uma ferramenta libertadora que ensina para aqueles que tem acesso a possibilidade de sua emancipação e da emancipação coletiva como seres humanos, em um processo de desalienação e compreensão de sua realidade de modo que possa transformá-la.

A educação nesses moldes pode representar uma ameaça para a ordem estabelecida e para governos que prezam pela manutenção da mesma; por isso, analisar esta variável é fundamental para entender se realmente houve vontade política de mudanças desde a base. Apresentaremos a taxa conclusão da educação primária, secundária e terciária no Mercosul, a partir dos anos de escolaridade, assim como a evolução da taxa de alfabetização entre 2006 e 2018

Gráfico 12. Conclusão da educação primária (pessoas com 15 anos e mais com educação primária completa), 2005 e 2018



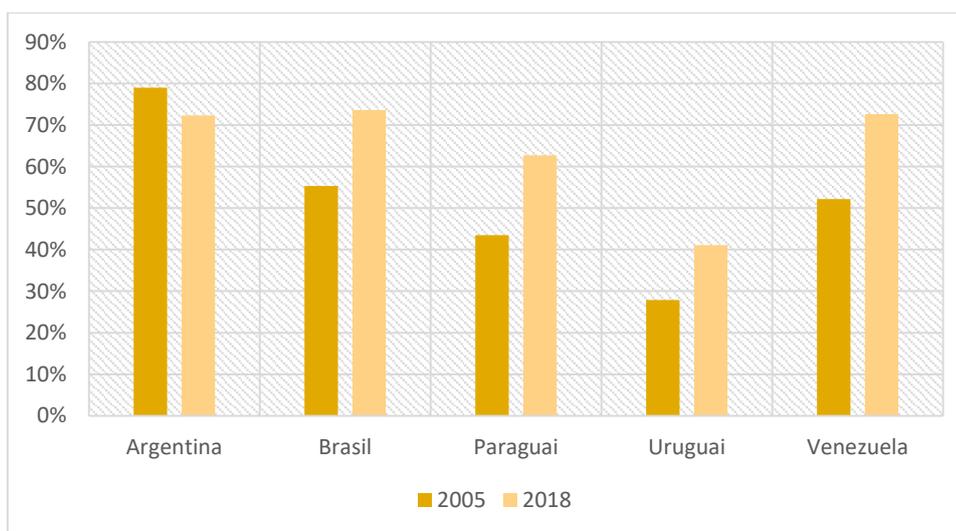
Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez. 2020. Os dados da Argentina são referentes aos anos de 2005 e 2019. Os dados da Venezuela são de 2005 e 2014.

Em relação à evolução da conclusão da educação primária de pessoas com 15 anos e mais, os dados indicam que tanto no Brasil (98,40%) como na Venezuela (95,5%) e no Paraguai (94,20%) existiu um aumento da conclusão do nível primário

durante 2005 a 2018. No entanto, se analisamos o Uruguai e a Argentina, podemos ver como diminuiu entre 0,5% e 1% sua taxa de educação primária, respectivamente.

A conclusão da educação secundária de pessoas com 15 anos e mais possui taxas diferentes em cada país do Mercosul. Observamos a partir do gráfico abaixo que o único país que teve uma redução da conclusão da educação secundária foi a Argentina, de 79% em 2005 para 72,30% em 2018. Os demais países apresentaram um aumento de suas taxas, sendo o Brasil (73,9%) e a Venezuela (72,60%), ambos com aumentos expressivos desde 2005, assim como o Paraguai que passou de 44% para 62,7%. No caso do Uruguai houve um aumento de 28% para 41,10%, sendo o índice mais baixo entre a evolução dos outros países do Mercosul.

Gráfico 13. Conclusão da educação secundária (pessoas com 15 anos e mais com educação secundária completa), 2005 e 2018

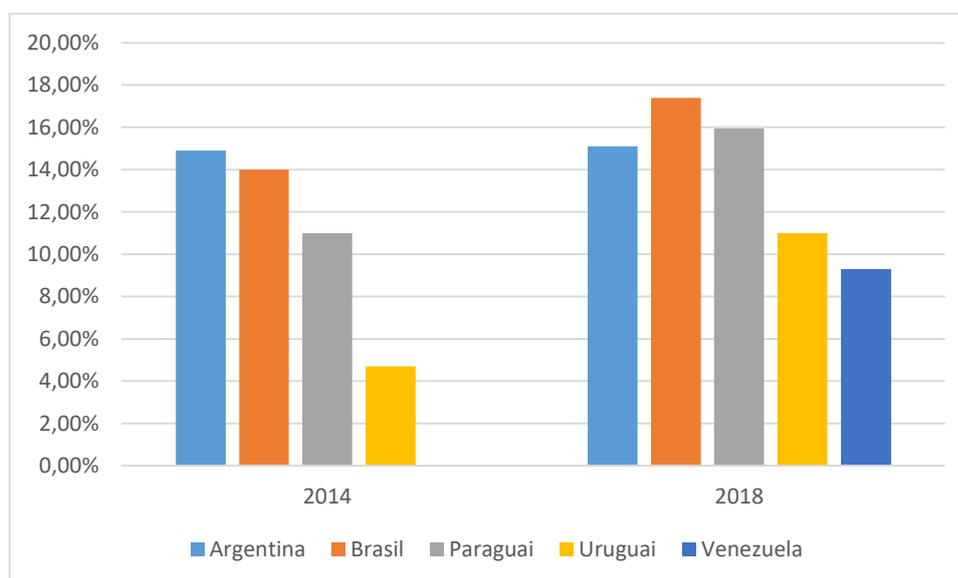


Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

Apesar dos altos índices de educação secundária, devemos ressaltar que na América Latina como um todo houve um movimento na educação secundária, em que o ensino secundário ao se expandir teve um distanciamento de seu papel como preparatório para o ensino superior, em que as escolas preparam seus alunos para o mercado de trabalho e não necessariamente para o acesso ao ensino terciário (ABDELJALIL, 2006). Este movimento explicaria porque os níveis de ensino superior são tão baixos nos países do Mercosul .

Quando analisamos o gráfico da evolução da conclusão da educação terciária ou nível superior como também pode ser chamado, podemos ver que, apesar da grande evolução a partir dos anos 2000, os números continuam reduzidos para a maioria dos países, pois os países não alcançaram os 20%. No Brasil podemos observar o maior crescimento desta evolução; em 2009 segundo o IBGE o país possuía apenas 7% de sua população com ensino superior, em 2014 o país tinha 14% e em 2018 atingiu 17,4%, configurando o maior índice dentre os países do Mercosul.

Gráfico 14. Evolução da conclusão da educação terciária (pessoas com 20 anos e mais com educação terciária completa), 2014 e 2018



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez. 2020. IBGE- Brasil, INE- Uruguai, INDEC- Argentina, DGEEC- Paraguai e INDEC- Argentina. Acesso em: 12 nov. 2020.

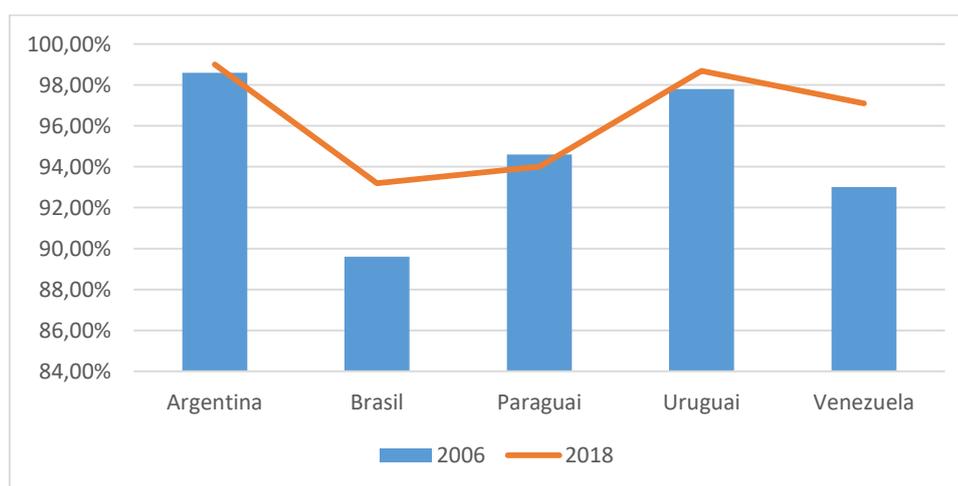
*Os dados da Argentina são de 2016 e 2019. Os dados do Brasil são de 2010 e 2018. Os dados do Paraguai são de 2014 e 2016.

Ainda assim, entendemos que esta expansão no nível superior não resolveu a enorme inequidade social no acesso à educação superior, em que os jovens de baixa renda ainda são um número reduzido se comparado aos jovens mais ricos dentro das universidades (CEPAL, 2010). Podemos observar que a Venezuela na área da educação esteve muito bem colocada nesta análise dos países do Mercosul, o que pode ser devido aos diversos programas oferecidos pelo governo na área educativa. O sistema de educação escolar venezuelano tem como objetivo corrigir

as distorções e a exclusão de todos os que estão à margem do sistema escolar na Venezuela; por isso crianças, jovens e adultos que estão com estudos incompletos são contemplados, pois há vagas para todos em todos os níveis, gratuitamente. As crianças de 0 a 6 anos vão aos projetos “*Simoncito*” (Educação Infantil, em tempo integral), crianças de 7 a 12 anos do 1º ao 6º ano podem ir às *Escuelas Bolivarianas*, também em tempo integral, assim como os para adolescentes e jovens de 13 a 18 anos, podem ir ao ensino médio nos *Liceos Bolivarianos*, em tempo integral (ZUCK, 2010).

Além disso, no nível superior existe o ensino público na *Universidad Bolivariana de Venezuela*, os jovens e adultos que estão fora da faixa etária são contemplados pela política inclusiva do Sistema Nacional Inclusivo das Missões: *Robinson* (alfabetização), *Ribas* (para continuar a escolaridade e o ensino profissional) e *Sucre* (ensino superior) (ZUCK, 2010). Este gráfico sobre a evolução da taxa de alfabetização nos países do Mercosul demonstra que, além dos dados que relevam diversos ganhos sociais durante os governos progressistas, atualmente temos dados que mostram a importância da criação de políticas reais para a alfabetização da população.

Gráfico 15. Evolução da taxa de alfabetização de pessoas de 15 a 24 anos no Mercosul, 2006 e 2018 (em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

De modo geral, todos os países aumentaram suas taxas de alfabetização desde 2006, em específico a Argentina que possui a maior taxa, 99% de alfabetizados entre 15 e 24 anos de idade, assim como o Uruguai, o Brasil e a

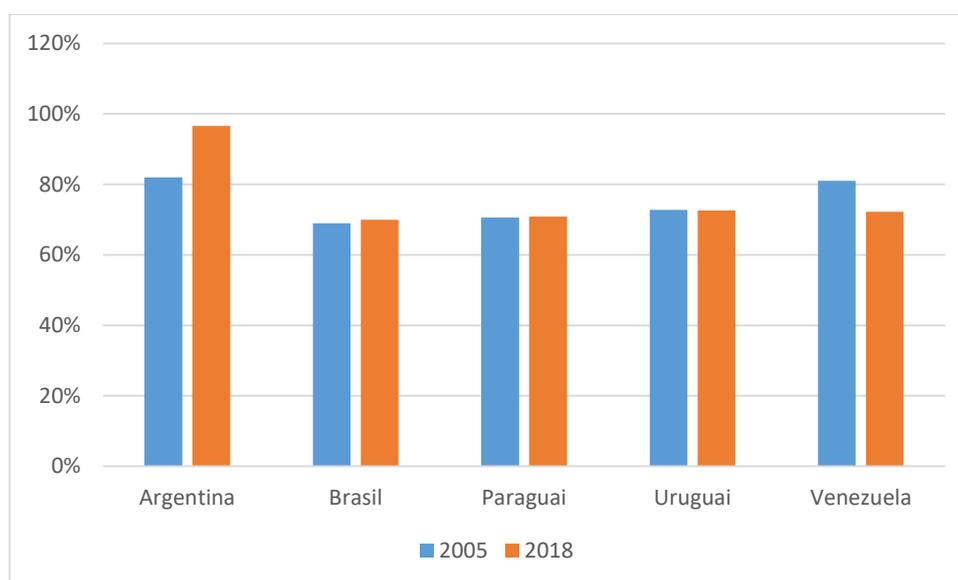
Venezuela que possuem altos níveis de alfabetização.

Devemos ressaltar que seria interessante analisar a porcentagem de alfabetizados acima de 30 anos; no entanto, não encontramos dados comuns para todos os países, o que prova novamente a necessidade de uma base de dados própria do Mercosul. Na plataforma Cepalstat existem estatísticas de pobreza multidimensional a partir de medições nacionais, porém não é possível encontrar nenhum país do Mercosul nestas medições, o que significa que diversos países da América Latina já estão realizando medições multidimensionais da pobreza, enquanto que os países do bloco ainda não aderiram à este método.

4.4.2.2 Frequência escolar

A frequência escolar é uma dimensão importante a ser medida, pois a impossibilidade de frequentar centros escolares é um problema comum na América Latina, podendo ter diferentes causas que devem ser investigadas para poder reverter este quadro.

Gráfico 16. Frequência escolar de ambos sexos (7 a 24 anos) 2005-2018



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez. 2020. Dados INE- Venezuela e INDEC- Argentina, 2020.

* Os dados do Uruguai são referentes à 2005 e 2007. Os dados da Venezuela são referentes à 2005 e 2014.

Neste gráfico sobre a frequência escolar, podemos observar que na Argentina tivemos o maior crescimento de frequência escolar, saltando de 82% em 2005 para 96,60% em 2018. Enquanto que no Brasil, no Paraguai e no Uruguai observa-se

uma tendência à estagnação, isto é, a porcentagem de frequência escolar se mantém (como no caso do Uruguai) ou aumentou de forma ínfima como é o caso do Brasil e do Paraguai que tiveram um crescimento de 1%, no entanto extremamente positivos, pois representam mais de 70% da população entre 7 e 24 anos frequentando escolas e universidades.

4.4.3 Padrão de vida

O padrão de vida segundo o Índice de Pobreza Multidimensional deve ser medido a partir do combustível para cozinhar, o acesso à eletricidade, a saneamento e à água potável e as particularidades de cada país. As particularidades se referem às informações consideradas relevantes e significativas de cada lugar que esteja relacionado com os problemas que importam conhecer e compreender para poder intervir de forma eficaz; por isso, essas especificidades devem ficar a critério dos elaboradores do diagnóstico em cada país.

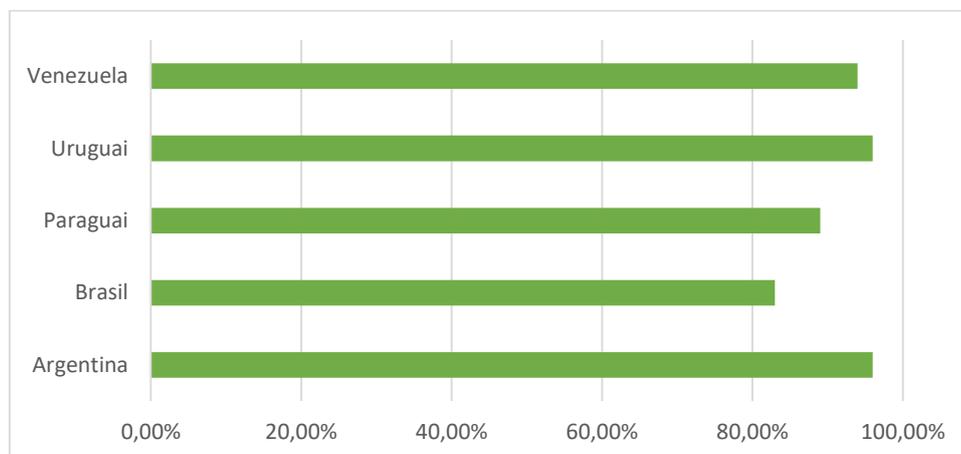
4.4.3.1 Moradia e acessos à serviços básicos

O acesso à água potável é considerado um dos dados mais importantes quando estamos analisando as condições de vida da população, pois é a partir do acesso a saneamento e à água potável que diversas doenças podem ser evitadas, aumentando a qualidade de vida.

Ressaltamos que o contato com esgoto e o consumo de água sem tratamento está relacionado à altas taxas de mortalidade infantil, trazendo doenças como parasitoses, diarreias, febre tifoide e leptospirose.

Em relação ao acesso a saneamento nas zonas urbanas, os dados apontam que a Argentina (96%), o Uruguai (96%) e a Venezuela (94%) estão no topo deste *ranking*, enquanto que Paraguai (89%) e o Brasil (83%) situam-se no final, com menores índices de acesso à saneamento.

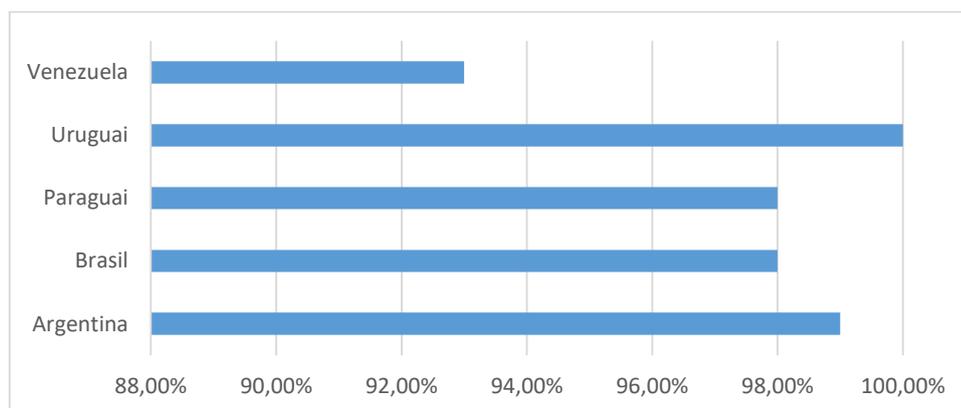
Gráfico 17. Total de pessoas com acesso a fontes melhoradas de saneamento nos países do Mercosul, 2015 (Em porcentagens) Zona Urbana



Fonte: FERRO, Gustavo. América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento, CEPAL. Santiago 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41136/1/S1700195_es.pdf Acesso em: 16 nov. 2020.

No Uruguai, segundo o estudo “*América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento*” observamos que todos os países têm altos índices de acesso a fontes melhoradas de água potável, o Uruguai (100%) e a Argentina (99%), o Paraguai e o Brasil possuem 98% de água potável para a população urbana, enquanto que a Venezuela possui 93%.

Gráfico 18. Total de pessoas com acesso a fontes melhoradas de água nos países do Mercosul, 2015 (Em porcentagens) Zona Urbana

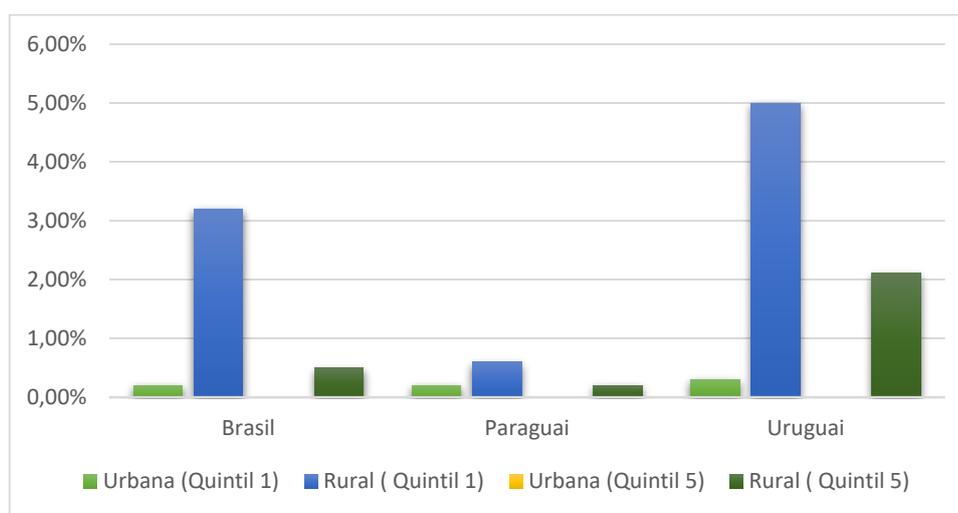


Fonte: FERRO, Gustavo. América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento, CEPAL. Santiago 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41136/1/S1700195_es.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

Assim como analisamos o acesso à água e saneamento melhorado, consideramos importante analisar o não acesso aos serviços básicos, como à eletricidade. A partir do gráfico abaixo, podemos observar que existe uma desigualdade grande entre o acesso dos moradores urbanos e rurais à eletricidade, pois nos três países analisados vemos como na zona rural entre 3% e 5% não tem eletricidade. Além disso, a maioria pertence ao quintil 1, isto é, pessoas com a menor renda no país.

Ressaltamos que não encontramos dados sobre a falta de acesso à eletricidade conforme os quintis nos outros dois países, Venezuela e Argentina, sendo que os dados da Venezuela indicam apenas as populações urbanas e seu dado mais atual é de 2014, enquanto que a Argentina não está na lista de opções da plataforma Cepalstat.

Gráfico 19. Proporção da população sem acesso à eletricidade conforme quintil, 2000



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 2020.

*O quintil 1 refere-se ao grupo de pessoas de menor renda (menores ingressos), enquanto que o quintil 5 trata-se das pessoas que recebem maiores ingressos em cada país.

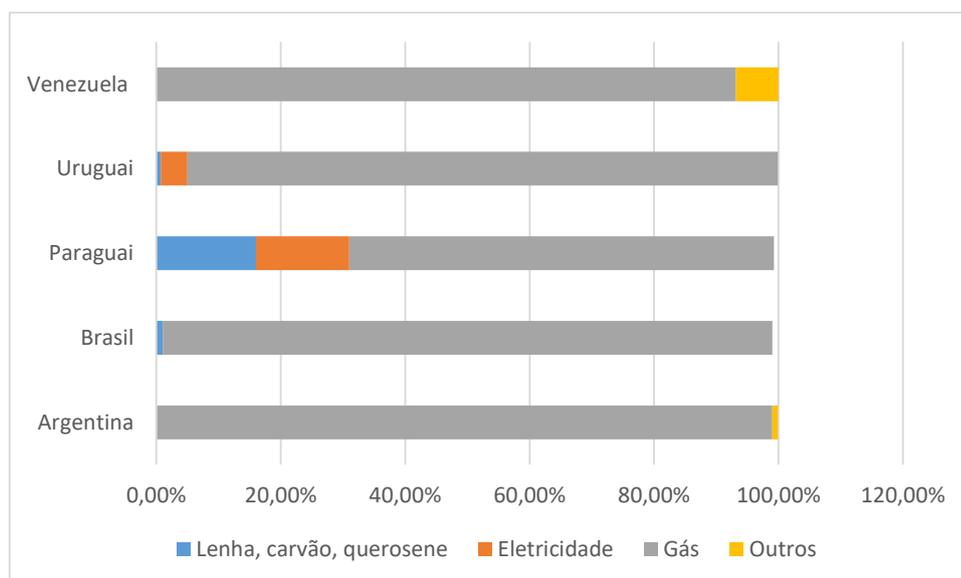
No entanto, encontramos dados do Observatório venezuelano de serviços públicos o qual indica que 70,8% da população possuem serviços de eletricidade, enquanto que 28,7% não tem acesso, e os dados do estudo “*Energía y pobreza en*

*Argentina*³ mostra como 98% dos lares argentinos possuem acesso à eletricidade, mas aproximadamente 500.000 pessoas não tem acesso e vivem em sua maioria em zonas rurais e de difícil acesso.

A maioria da população urbana na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai cozinha com gás, porém no Paraguai 15% cozinha com eletricidade e 16% com lenha, carvão ou querosene.

Além disso, os dados sobre a realidade rural segundo a Cepalstat indicam um número elevado de 60,3% da população rural que cozinha com lenha, carvão ou querosene e no Brasil a porcentagem é de 26,8%.

Gráfico 20. Proporção da população urbana conforme o combustível usado para cozinhar os alimentos (2018)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>.

Acesso em: 05 dez. 2020.

*Os dados mais atuais do Brasil são de 2012. Os dados da Venezuela são do Observatório Venezuelano de Serviços públicos, disponível em: <http://www.observatoriovsp.org/wp-content/uploads/Boletin-12_8-Web.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2020.

Em relação à Venezuela, os dados do Observatório venezuelano de serviços públicos mostra que 93,2% dos lares dependem do gás doméstico e 6,8% cozinham os alimentos com outras fontes de combustíveis.

³ Os dados da Argentina são referentes ao estudo “Energía y pobreza en Argentina”. Guillermina Jacinto, Silvina Carrizo (Conicet - Unicet y Unnoba) y Salvador Gil (ECyT y Unsam) , Petrotecnia, 2018. disponível em <<http://www.petrotecnia.com.ar/junio18/Petro/EnergiaPobreza.pdf>>. Acesso em: 17 nov. de 2020.

4.4.4 Particularidades

Nesta seção, trazemos algumas particularidades dos países do bloco: foram escolhidos dados que possam expressar outras dimensões da realidade dos povos do Mercosul, que não sejam apenas os dados básicos encontrados em informes sobre a situação socioeconômica do país, como saúde, educação, qualidade de vida, entre outros.

Isto porque entendemos que é preciso avaliar a pobreza para além da renda, a partir de outras variáveis, como, por exemplo, se os direitos dos cidadãos estão sendo respeitados e as faltas de acesso a diversos âmbitos e serviços. A pobreza também está relacionada à região onde a pessoa vive, assim como está atrelada à questão de gênero, à cor de sua pele, entre outras.

Por isso, nessa última seção temos o desafio de tentar revelar quais são os planos de fundo, as dimensões ocultas, pois de alguma forma não configuram como as dimensões principais para mensurar a pobreza, no entanto possuem relações diretas com este fenômeno social.

Devemos ressaltar que as particularidades, que em nossa concepção deveriam ser dados essenciais para avaliar índices de pobreza, são particularidades justamente porque alguns organismos internacionais não as consideram. Por isso, destacamos que esta seção contou com uma grande dificuldade para apresentar dados, pois muitos sequer são mensurados mesmo que sejam cruciais para entender as pobrezas multidimensionais na região, o que impossibilita análises comparativas mais aprofundadas e impede o avanço em diversas temáticas.

Nesse sentido, quando avaliamos o lugar onde a população reside, podemos observar uma grande diferença de acesso aos serviços básicos entre as áreas rurais e urbanas, pois, mesmo que a pobreza seja um fenômeno comum nas duas áreas, esta manifesta-se de diversas formas, diferentes carências e desigualdades. Por exemplo, na seção anterior analisamos o acesso a saneamento básico na área urbana, onde a maioria dos países demonstram que 90% ou mais de sua população urbana possui água e saneamento melhorado.

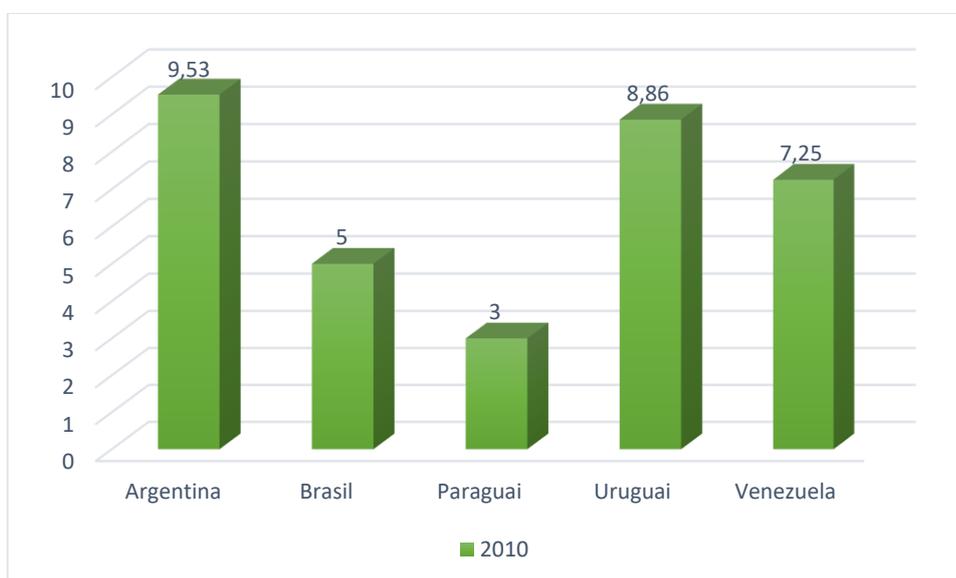
No entanto, quando analisamos as mesmas variáveis para a área rural, a diferença é nítida: as pessoas que vivem em zonas rurais ou que pertencem aos grupos mais pobres têm geralmente menos acesso e pior qualidade de serviços, além de uma pequena cobertura de saneamento e água; no Paraguai segundo os

microdados da plataforma Cepalstat em 2015 o abastecimento de água potável para sua população urbana era acima de 72%, enquanto que apenas 50% da população rural teria acesso à água potável.

Assim como no Uruguai, segundo dados da Cepalstat de 2019, temos que 5,8% de afrodescendentes e 4% dos povos originários da zona rural vivem sem acesso à eletricidade, enquanto que os não indígenas e não afrodescendentes do país configuram apenas 3%. Além disso, 12,5% desses moradores rurais uruguaios encontram-se morando em casas com materiais inadequados de construção, enquanto apenas 2,6% da população urbana vive nessas condições.

No Brasil, há uma porcentagem elevada de povos originários que moram na zona rural e não têm acesso à eletricidade, segundo a Cepalstat 7,9% desta população não tem acesso. Não constam dados na plataforma sobre esta variável nos demais países do bloco. Assim, ressaltamos que eliminar esta desigualdade no acesso à água, energia e saneamento é um desafio não apenas para os países do Mercosul, mas para a América Latina como um todo.

Gráfico 21. Média dos anos de estudos (adultos indígenas 5 a 20 anos), 2010



Fonte: Elaboração própria. Dados da CELADE- o fundo indígena da divisão de população da Cepal e do Sistema de Indicadores Sociodemográficos de populações e povos indígenas, disponível em: <<https://redataam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPPI>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

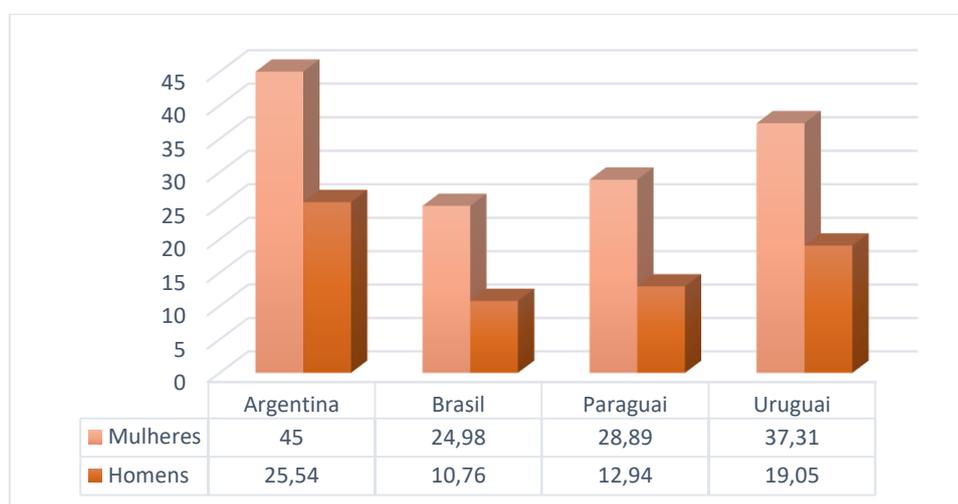
Desse modo, quando abordamos o acesso à educação, segundo dados do Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia (CELADE) da Cepal, a média de anos de estudo dos adultos indígenas entre 5 anos e 20 anos de idade no

Mercosul não passam de 9 anos. No Paraguai mesmo com 117.150 pessoas indígenas, pertencentes a 19 povos diferentes e 493 comunidades indígenas, ainda assim configura o grupo com maiores carências educacionais, apresentando apenas 3 anos de estudo (DGEEC, 2019).

Esta é uma das particularidades que demonstram como a pobreza afeta de forma incisiva os povos originários no Mercosul, pois são privados do acesso à educação. Segundo a FAO (2019) a pobreza afeta a 51% dos lares indígenas da América Latina e a pobreza extrema nos povos originários é de 19,1%, o dobro da pobreza e pobreza extrema em lares não indígenas. Além disso, o mesmo informe afirma que a pobreza afeta em maior medida às mulheres da região, onde temos altos índices de feminização da pobreza.

Essa feminização da pobreza é retratada no relatório intitulado “Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade?” da Cepal de 2010, demonstra que as mulheres latino-americanas e caribenhas dedicam mais tempo ao trabalho não remunerado que os homens, isto é, cuidando da família, da casa e dos filhos.

Gráfico 22. Tempo de trabalho não remunerado, conforme sexo (Horas/ semana), 2012 a 2016



Fonte: Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat , disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez.2020.

*Os dados da Argentina e do Uruguai são de 2013. Os dados do Brasil são de 2012 e do Paraguai de 2016, não foram encontrados dados desta variável para a Venezuela.

No Brasil, as mulheres dedicam em média 24 horas por semana ao trabalho não remunerado enquanto que os homens gastam apenas 10 horas e no Uruguai as

mulheres gastam 37 horas semanais a trabalhos domésticos não remunerados enquanto que os homens 19 horas.

Na Argentina temos o maior número de tempo de trabalho não remunerado por mulheres, totalizando 45 horas por semana, enquanto os homens trabalham apenas 25, assim como no Paraguai as mulheres trabalham 24 horas semanais ao trabalho não remunerado e os homens apenas 12 horas.

Estes dados demonstram que, nos países do Mercosul (exceto a Venezuela por falta de dados), as mulheres do bloco trabalham de forma não remunerada o dobro de horas quando comparado aos homens.

Assim, conforme a autora Victoria Darling em seu estudo “*Mujeres maravilla en el Mercosur Jóvenes, madres y jefas de hogar en búsqueda de visibilidad*”, o trabalho não remunerado impossibilita que as mulheres do Mercosul possam usar seu tempo para formações ou qualquer outra atividade que não seja do cuidado, como estudar, participar politicamente e trabalhar; por isso, o cuidado é um dos gargalos mais críticos da desigualdade de gênero na América Latina, este dado é de suma importância, pois impacta nos níveis de pobreza na região (DARLING, 2019). A questão principal que esses dados mostram e que devemos considerar é o aumento da feminização da pobreza na América Latina:

Outro tema relevante a considerar é que a queda global da pobreza regional tem ido a paralelo com o aumento do índice de feminização da pobreza e da indigência. A pobreza e a indigência diminuíram nos últimos 15 anos anteriores à crise global. Em nível regional, essa diminuição rondou os 10 pontos. Neste sentido, o aporte das mulheres não tem sido menor e se produziu por duas vias: o trabalho remunerado —incluindo as remessas das migrantes—, que permite incrementar a renda dos domicílios, e o trabalho não remunerado, que brinda ao domicílio elementos de bem-estar que não podem adquirir no mercado (CEPAL, 2010a, p.33).

Devemos destacar que, dentre os países do Mercosul, o Uruguai ao implementar o Sistema Nacional de Cuidados, que dentre outros temas, aborda o trabalho não remunerado, abriu espaço para que os demais países começassem a debater e implementar políticas públicas no sentido de reduzir essa desigualdade.

Nessa perspectiva, devemos ressaltar que as Políticas de Cuidados no Uruguai foram uma das causas que podemos atribuir ao aumento da participação laboral das mulheres uruguaias no mercado de trabalho; estas políticas fazem parte do Sistema Nacional Integrado de Cuidados (OCDE/CEPAL, 2014).

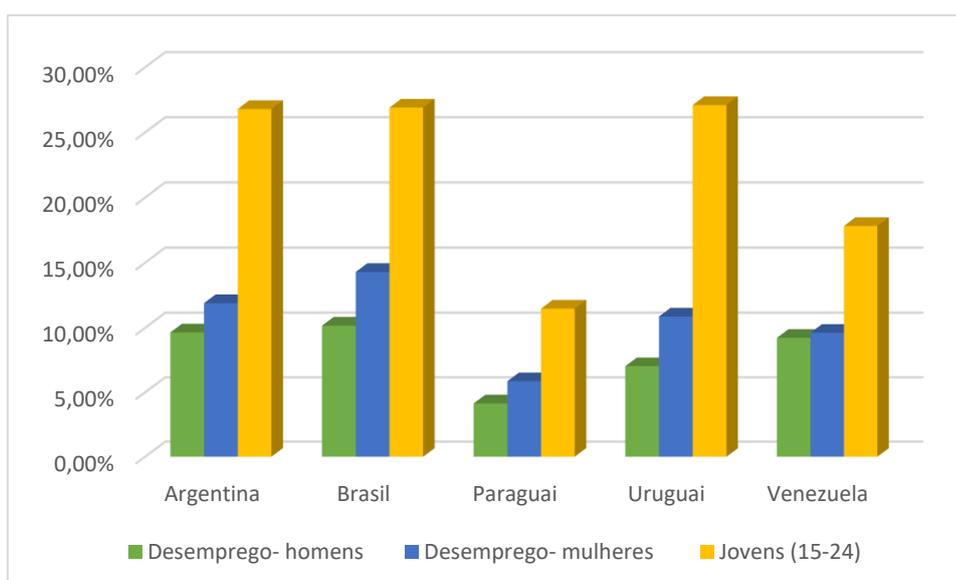
Este sistema foi implantado no Uruguai em novembro de 2015 e o objetivo principal é garantir o direito aos cuidados à idosos, crianças e pessoas com algum

tipo de deficiência; outro objetivo é equilibrar a responsabilidade por estes cuidados entre homens e mulheres, pois as mulheres historicamente tiveram e têm maior sobrecarga de trabalho nesta atividade, e por isso, o Estado remunera e capacita os cuidadores e cuidadoras (Agência Câmara de Notícias, 2019).

No entanto, precisamos ressaltar que, apesar dos avanços em relação ao Mercado laboral e mesmo representando 40% ou mais da força laboral de cada país (indicadores da theglobaleconomy.com), não podemos deixar de lembrar que segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos países da América Latina ainda existe uma desigualdade muito grande entre os salários dos homens e mulheres, em que as mulheres chegam a ganhar 15% a menos do que os homens, mesmo ocupando o mesmo cargo.

Esta falta de tempo e de possibilidade de inserir-se no mercado laboral é refletida nos dados sobre o desemprego; no gráfico abaixo podemos observar como na maioria dos países do Mercosul (exceto a Venezuela), as mulheres possuem os maiores índices de desemprego. Outro dado importante que este gráfico nos revela é a necessidade da criação e fomento de políticas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, pois mais de 20% estão em situação de desemprego atualmente nos países do Mercosul.

Gráfico 23. Taxa de desemprego feminino, masculino e juvenil nos países do Mercosul (2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de: <<https://es.theglobaleconomy.com/>>. Acesso em: 14 nov. de 2020.

Outra questão que carece de dados, mas consideramos que deveria ser avaliada para mensurar a pobreza multidimensional são os índices de insegurança conforme sexo, condição étnica e zona de residência.

Por exemplo, é preciso saber não apenas a quantidade dos homicídios, mas quem são as vítimas desses homicídios, para assim estudar formas de resolver estes problemas estruturais, como, por exemplo, os feminicídios que devido ao machismo estrutural levam aos assassinatos das mulheres do Mercosul, como a morte 1.193 mulheres na Argentina desde junho de 2015, a morte de uma mulher a cada 9 dias no Paraguai, enquanto que no Brasil são três mortes por dia. Assim como é preciso estudar os níveis dos homicídios de jovens negros e negras que vivem em regiões periféricas e devido ao racismo estrutural configuram 75% dos homicídios do Brasil, além de investigar os dados que fazem com que a América Latina seja a região mais letal do planeta para os defensores da terra, tanto para os ecologistas como para os povos originários.

Não encontramos gráficos interseccionais que abordem a pobreza e a violência em todas suas nuances na América do Sul, isto é, abordando a questão de gênero e raça; no entanto, acreditamos que são dados cruciais para medir não somente a incidência de pobreza nas periferias, mas a intensidade da pobreza, isto é, as condições em que vivem.

Estes dados nos demonstraram a importância da aplicação do IPM, pois permitem ver quais grupos dentro da população acabam sendo mais afetados e sofrem com a falta de serviços e acessos em seus países. A partir dessas faces da pobreza podemos fazer algumas relações entre os resultados positivos e negativos aqui apresentados e o tamanho e diversificação do gasto social do setor público nestes países.

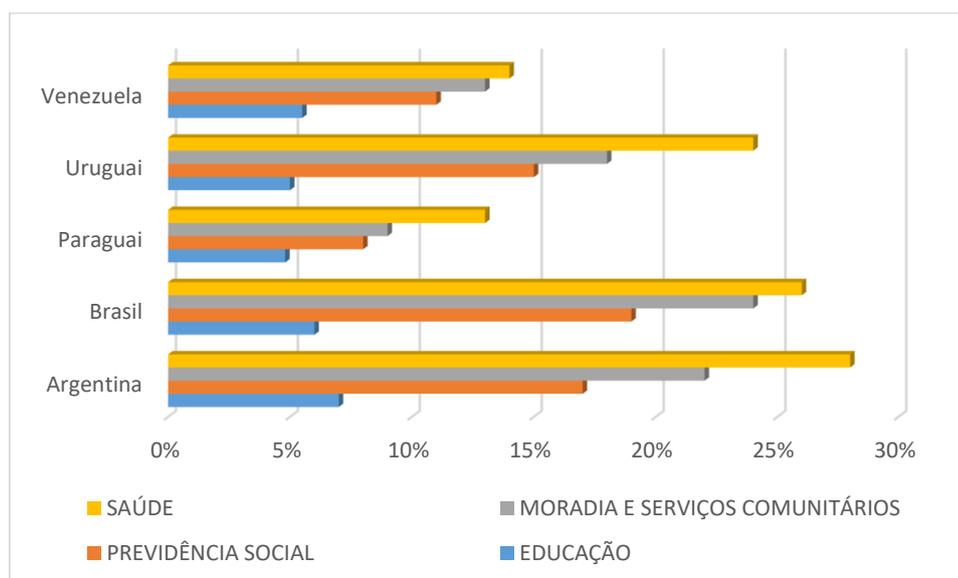
4.4.5 Conclusões do capítulo

Assim, após a análise de todas as dimensões de pobreza, podemos concluir que a partir do IPM o conceito de pobreza se renova, a pobreza não é vista apenas como os recursos monetários, mas como um fenômeno de múltiplas dimensões que depende principalmente do investimento do Estado em diversas dimensões, ou seja, qual é o nível de investimento que o país faz em áreas essenciais.

Isto reconfigura a ideia de que todo país rico tem conseqüentemente uma população com alto índice de bem estar social; nessa perspectiva multidimensional,

um país rico é aquele que é rico em serviços e democratiza o acesso para sua população, distribui a renda total do país a partir de investimento social de forma mais equitativa.

Gráfico 24. Estrutura do gasto social do setor público nos países do Mercosul. Porcentagem do PIB, 2014.



Fonte: Baseado nos estudos do trabalho Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial, OECD Publishing. OCDE/CEPAL, 2014.

A partir do gráfico acima, podemos observar a estrutura do gasto social do setor público nos países do Mercosul a partir da porcentagem do PIB e o seu investimento social, o que nos revela quais países possuem maiores níveis de gasto social, especificamente na área da educação, da previdência social, da moradia e da saúde.

Podemos observar que o maior gasto social encontra-se na área da saúde, principalmente no Brasil, na Argentina e no Uruguai; esse investimento reflete-se nos índices positivos destes países em relação à alta taxa de esperança da vida e na redução da subalimentação apresentados neste diagnóstico.

Em relação à Venezuela, devemos ressaltar que na área da saúde podemos observar como a desnutrição infantil, a subalimentação e a mortalidade infantil voltaram a ser dados alarmantes, estando por debaixo da média dos países do Mercosul desde 2015.

Além da saúde, outro setor que podemos observar uma taxa elevada de investimento é no setor de moradia, em que novamente a Argentina, o Brasil e o

Uruguai possuem os maiores índices, enquanto que a Venezuela e o Paraguai demonstram um gasto social reduzido, o que pode ser relacionado à alguns resultados obtidos nas particularidades, em que apresentamos como a metade dos moradores da zona rural estão sem acesso à água potável no Paraguai.

Na área da previdência social (seguridad social), encontramos níveis altos de até 20% do PIB. Além disso, podemos observar que de forma geral a estrutura do gasto social em educação apresenta taxas semelhantes, não ultrapassando os 7% de investimento em relação ao PIB, isto é, um investimento reduzido quando comparado a outros setores. Este poderia ser um dos motivos atribuídos às performances negativas da evolução das conclusões terciárias em todos os países, onde as porcentagens não passam de 20% da população com diploma superior.

Este seria um dos motivos pelos quais concluímos que o Uruguai e a Argentina apresentaram menores índices de pobreza multidimensional em relação aos outros países do Mercosul, pois têm um grande e diversificado investimento em serviços básicos para sua população.

Por fim, neste capítulo não nos debruçamos em fazer uma análise profunda das causas que levaram a estes resultados apresentados em cada dimensão, mas demonstramos a importância de medir as diversas dimensões da pobreza, que por si só já revelam muitas causas relacionadas à corrupção e descaso do governo na falta de elaboração de políticas públicas multidimensionais, seja para dar acesso à saúde, educação, saneamento ou até mesmo elaborar políticas de equidade de gênero, políticas trabalhistas, de segurança e de redução da desigualdade social.

A partir dos dados apresentados neste capítulo, podemos tecer algumas considerações. A primeira consideração é que de maneira geral houve uma queda nos índices de pobreza multidimensional nos países do Mercosul, no entanto, encontramos algumas exceções.

Devemos pontuar que existe uma relação direta entre gasto social e os resultados do IPM, isto é, quanto maior a diversificação do gasto social em diferentes áreas, menor é a pobreza multidimensional do país, pois toma em conta as diversas dimensões que envolvem a situação de pobreza.

Entendemos que, quanto maior a desigualdade de ingressos e de gênero, maior é a pobreza multidimensional, como verificamos nos resultados da Argentina e do Brasil, pois possuem maior tempo de trabalho não remunerado, o que lhes

impossibilita a participação no mercado laboral. Além disso, alertamos para um resultado importante que levantamos nesta pesquisa. Apesar de muitos avanços e evoluções na área da saúde, como o aumento da esperança de vida, a redução da desnutrição infantil, a subalimentação e a mortalidade infantil, o dado mais preocupante neste momento é o aumento do sobrepeso, não apenas infantil, mas também adulto, que exige políticas públicas direcionadas e efetivas neste âmbito.

Em relação à educação no bloco, podemos observar que quando analisamos de forma geral atinge patamares altos tanto na educação primária como secundária na maioria dos países, com algumas exceções da Argentina que tem diminuído de forma pequena a taxa de conclusão primária e secundária, assim como os dados de alfabetização mostram-se positivos, acima de 90%.

No entanto, devemos ressaltar que ao analisar os microdados esta realidade muda, pois os indígenas entre 5 e 20 anos nos países do Mercosul não chegam a 9 anos de estudo, isto significa que o acesso à educação lhes é segregado.

Por isso, as particularidades que apresentamos ao final do diagnóstico demonstram que a análise tradicional de medição de pobreza deixa a desejar quando o assunto é retratar de fato as realidades de pobreza, pois na forma tradicional de medir pobreza não entram os microdados, como os dados de gênero que demonstram como as mulheres no Mercosul possuem 50% a mais de horas de trabalho não remunerado do que os homens, assim como uma taxa maior de desemprego. A abordagem tradicional não apresenta tampouco o alto índice de jovens desempregados, o aumento de feminicídios e homicídios nos bairros periféricos dos países do Mercosul, em que os alvos do sistema repressivo tem cor, classe e gênero. Com isso queremos mostrar a importância de analisar estas outras variáveis que revelam realidades ocultas e por que são ocultadas, para fins econômicos e políticos de manutenção do *establishment*.

Por isso, reivindicamos a possibilidade de que os nossos prognósticos sejam baseados e calcados em nossos próprios diagnósticos, pois permitem maior detalhamento das condições de pobreza, das múltiplas dimensões deste fenômeno, de sua variação e diversidade conforme cada país analisado.

Este trabalho também revela a necessidade de criar uma base de dados em conjunto e um método comum para a medição de pobreza no Mercosul, que seria o primeiro passo para permitir a construção de um elo entre a academia e a

comunidade do Mercosul.

Isso permitiria a possibilidade de duas questões: primeiro fortaleceria a integração social dentro do bloco, aumentando a percepção sobre as situações de pobreza e a segunda permitirá assim oferecer soluções reais *del Sur para el Sur*, inclusive aumentando e ampliando as políticas e os programas sociais, inserindo grupos que antes não eram considerados como pobres, pois eram vistos sob o olhar unidimensional e superficial da pobreza por ingressos.

Percebemos que o Mercosul já caminha nesta direção, pois realizou-se o “Fórum Regional sobre Pobreza Multidimensional: intercâmbio de experiências a nível do Mercosul dos estados parte e estados associados”, em Assunção no ano de 2018, cujo objetivo do encontro foi trocar experiências, com a finalidade de socializar essa nova concepção de pobreza, para assim compartilhar visões, metodologias e desafios regionais para a abordagem do conceito e avaliar a pobreza no bloco, tornando a pobreza multidimensional uma possível ferramenta para a construção de políticas públicas (FÓRUM REGIONAL SOBRE POBREZA MULTIDIMENSIONAL MERCOSUL, 2018).

Os países assinaram uma declaração de compromisso para adequar suas metodologias conforme o Índice de Pobreza Multidimensional, mas esta incorporação ainda caminha a passos lentos, praticamente está estagnada.

E por último sugerimos que o Mercosul utilize as ideias do IPM, pois assim poderíamos ter políticas públicas orientadas para reduzir os índices de pobreza dos países em diversas dimensões, ao invés da elaboração de políticas públicas focalizadas e monetárias que não consideram a realidade de pobreza em todas suas nuances; entretanto, seria preciso a criação de um IPM próprio para o bloco.

Isto porque a concepção multidimensional da pobreza foi originada a partir do enfoque do Desenvolvimento Humano, construído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cuja referência maior é o enfoque de capacidades formulado por Amartya Sen (SILVA, 2016).

Isto continua sendo um dos limites para aplicação do IPM na região, pois o enfoque de capacidades leva ao processo de individualização da pobreza e as armadilhas da meritocracia presentes no ideário neoliberal; por isso, seria crucial a criação de um método próprio do Mercosul; no entanto, antes é preciso criar indicadores sociais regionais:

A criação de indicadores sociais regionais é essencial para que as instituições do bloco possam estabelecer políticas para reduzir as assimetrias do Mercosul. De fato, verifica-se que tais indicadores sociais dos países-membros são distintos em muitas ocasiões, o que dificulta a elaboração de medidas de caráter regional. Além disso, muitas vezes, embora os indicadores sejam os mesmos, eles tratam de assuntos diferentes, visto que existem divergências de metodologia. Daí a relevância de se instituir indicadores sociais regionais para orientar a gestão de políticas sociais de âmbito regional (SOUZA, 2010, p.38).

Salientamos outro limite deste índice, que é sua característica homogeneizadora, sendo que no Mercosul existe uma população heterogênea; por isso, há uma necessidade da incorporação de outras dimensões para medir a pobreza no bloco.

Por exemplo, quando abordamos a dimensão sobre o padrão de vida, não pode ser uma dimensão homogeneizadora, pois os povos do Mercosul possuem múltiplos padrões de vida, inclusive o lazer deveria ser uma dimensão a ser avaliada, a possibilidade de descansar, o direito ao ócio, ao tempo livre, poder dedicar seu tempo à outros assuntos que não sejam mercantilizados e assim permitir uma saída à visão utilitarista da vida. Neste trabalho não realizamos esta medição por falta de dados em comum sobre esta variável, mas consideramos imprescindível que o IPM próprio do bloco seja capaz de captar os distintos padrões de vida para mensurar os níveis de pobreza multidimensional.

Observamos a falta de diversos dados sobre gênero, raça e etnia, o que representa um grande problema. A consequência desta falta de dados é a invisibilização de diversas pobrezas. Assim como afirma a autora Rosana Soares Campos (2017):

A pobreza tem um componente que, se não perpetua o pobre no mundo dos pobres, dificulta a mobilidade social: a exclusão. Ser pobre é estar excluído ou incluso precariamente nas diversas esferas da vida social. (...) é um processo dinâmico, visto que os indivíduos são excluídos não apenas pela privação de trabalho ou renda, mas também devido à falta de perspectivas de futuro e a preconceitos de cor, etnia, gênero, etc (NARAYAN, 200, n.p *apud* CAMPOS, 2017, p.47).

Por exemplo, não há dados que analisem a pobreza das mães chefes do lar dos países do Mercosul, que mensurem qual seu nível de renda, horas de trabalho e horas de tarefas domésticas não remuneradas, sendo que esses dados seriam cruciais, pois sabemos que as mulheres ainda encontram-se em uma posição altamente desigual aos homens nos países do Mercosul.

Outros recortes devem ser feitos, como o recorte racial, a pobreza de negros

e negras no Mercosul, dados que informem sobre a precariedade das situações de trabalho, de renda e do bem estar em geral. Atualmente temos a base de dados da Celade sobre povos indígenas e afrodescendentes, mas que carece de dados em todos os países do Mercosul.

Faltam dados sobre a pobreza indígena no Mercosul, dados sobre as privações materiais, jurídicas e simbólicas que sofrem, pois sabemos que os povos indígenas da região encontram-se em desvantagem em relação a outros setores da sociedade. Este padrão foi construído por diversos fatores que levaram a invisibilização da situação de pobreza dos povos originários.

Assim como a pobreza rural, a maioria dos métodos que apresentamos nos países do Mercosul consideram as áreas urbanas, isto é, os censos, as entrevistas para a elaboração dos mapas de pobreza continuam sendo sobre a pobreza urbana, o que sabemos sobre as populações residentes em habitações rurais ainda é pequeno comparado as grandes capitais, é preciso medir as privações da pobreza no meio rural.

Existe uma invisibilização, estigmatização e um negligenciamento dessas pobrezas. Isso deve mudar, esse é o papel fundamental da elaboração de novos métodos, pois permitem a descoberta e a exposição das pobrezas já existentes.

Outro limite que encontramos ao utilizar este índice é o uso de dados estatísticos de organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE ou órgãos de organizações internacionais como o PNUD e a FAO. A única fonte regional utilizada foi a CEPAL, que continua sendo um órgão da ONU. Isso revela a importância de produzir dados estatísticos regionais no âmbito do Mercosul, pois entendemos que a produção de dados regionais a partir de parâmetros próprios levaria certamente à diferentes resultados nos diagnósticos.

A pesquisa revela uma questão crucial: o PEAS está repleto de conceitos enraizados em pressupostos neoliberais, no entanto, se estes conceitos fossem ressignificados ou se houvesse maior participação popular para elaborar os planos de ação, compreendemos que o PEAS poderia ser um poderoso instrumento para a coordenação entre os países do Mercosul em matéria social, simbolizando uma força motriz para a implementação de um método comum de pobreza no Mercosul.

No entanto, é preciso pensar como seria um índice de pobreza multidimensional do Mercosul? Como já mencionado anteriormente, um método para

o Mercosul deve buscar uma redefinição do que é considerado social dentro do bloco para descobrir quais são as causas reais de produção de pobreza na América do Sul.

Principalmente deve ser um método que transcenda o Estado nacional, isto é, a soberania popular (movimentos e organizações sociais) estaria acima da soberania governamental. Este seria um passo crucial para consolidar a integração social no Mercosul e poderia resolver, pelo menos parcialmente, o problema da integração como tema de governo, pois passaria a ser uma questão estatal, onde a área social não seria tão instável como é hoje.

Isto por uma questão básica: os governos são transitórios, vem e vão, enquanto os povos, organizados em movimentos ou organizações sociais tem demandas permanentes ou mais estáveis, que apesar de algumas mudanças são problemas sociais que persistem no tempo, como é o caso da pobreza (UPS, 2019).

Apontamos que um dos possíveis caminhos para uma integração social comprometida com a redução da pobreza ou com sua erradicação tem que passar necessariamente pela participação social; isto significa que as soluções não podem vir antes de conhecer de fato as demandas do povo. Esta dinâmica que estamos propondo, apesar de aparentemente utópicas, possui bases concretas dentro do Mercosul e conta com uma estrutura física e institucional.

Por isso, a elaboração do próprio IPM do Mercosul poderia seguir algumas etapas. Em primeiro lugar seria preciso a realização de reuniões das Cúpulas Sociais onde seriam debatidas as dimensões a serem avaliadas para analisar a pobreza multidimensional em cada país (para além das três dimensões recomendadas pelo IPM), pois entendemos que as dimensões são na verdade as demandas e carências que cada sociedade possui.

O caminho para que as demandas do povo sejam ouvidas pelo Mercosul é o trabalho a ser desenvolvido pela Unidade de Participação Social, pois consideramos que a UPS é um elemento crucial e indispensável dentro deste debate. Esta unidade representa uma ponte entre a formalidade e a realidade do Mercosul, isto é, entre as demandas da sociedade e a instituição Mercosul.

Assim os povos passariam a perceber o Mercosul como o organismo internacional que representa as aspirações dos cidadãos e perceberiam ao mesmo tempo que seus funcionários possuem a necessária sensibilidade social para fazer

que a integração social funcione.

Entendemos que o Instituto Social do Mercosul, como órgão técnico, poderia capacitar os profissionais dos respectivos países para a aplicação do IPM em seus países. Assim, a última etapa seria a incorporação do método ao PEAS como um objetivo prioritário no eixo número um, isto é, a recomendação para que todos os países do Mercosul apliquem. Sabemos que a elaboração e implementação deste método podem ter grandes custos, porém o custo de gerar este índice é compensado com a importância e a utilidade do mesmo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomar a pobreza como um tema crucial para abordar os rumos da integração nos parece imprescindível, pois os possíveis cenários pós pandemia são alarmantes e pessimistas; por isso, será cada vez mais complexo continuar com a narrativa de uma integração meramente comercial enquanto o povo do Mercosul continua padecendo as desigualdades sociais que infelizmente não tiveram uma reparação histórica suficiente para que a vida dessa população se transforme.

Neste trabalho, tivemos o propósito de colocar a pobreza na centralidade do debate das relações internacionais entre os países do Mercosul para entender qual é o olhar sobre a pobreza, a forma foi tratada e as soluções que foram oferecidas. Assim como procuramos apresentar a trajetória do Mercosul, que inicialmente foi criado a partir de uma ideologia neoliberal, comercial e economicista sem mecanismos de participação social, mas que, a partir da ascensão de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda, nasceu a possibilidade de transformação do Mercosul através da perspectiva de um “rosto mais humano” para o bloco; foi a partir desta investida que a dimensão social foi criada e está em vias de consolidação.

Esta consolidação em teoria deveria ser representada pela criação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), mas, assim como demonstramos ao decorrer do nosso trabalho, ainda existem diversos desafios para que o PEAS realmente consolide a dimensão social, desafios que são de ordem teórica mas também prática. Conforme analisamos os programas e políticas sociais elaboradas com base no PEAS para a redução de pobreza e da fome no Mercosul, constatamos que foram poucas e incipientes, pois em sua maioria encontram-se em fase de implementação.

As possíveis causas para esses resultados que mostram a mediana efetividade do PEAS refere-se tanto à perspectiva dos governantes do Mercosul sobre a integração social, a ausência da dimensão política na implementação de políticas sociais, a falta de participação social dentro do bloco, assim como aos conceitos importados da ofensiva neoliberal que não questionam o sistema de justiça desigual.

Em relação à perspectiva dos governantes sobre a integração social, estes colocam a integração social como política de governo; no entanto, isto representa

um gargalo e um desafio ao avanço da integração no Mercosul. Seria preciso que a integração social se tornasse uma política de Estado. Isto porque entendemos que os ganhos da integração social iriam se manter no tempo, seria uma decisão duradoura e com menores chances de modificações, enquanto que a política de governo é passageira e temporária, colocando em risco uma construção histórica e árdua das lutas sociais antecedentes que foram cruciais para avançar a integração social do Mercosul.

Para uma possível mudança parece-nos crucial trazer a política estatal e de longo prazo para o debate, pois a política governamental e de curto prazo, estabelecida pelos diversos estadistas, sabota o caminho para uma futura integração social exitosa e consolidada. Isso significa que é preciso pensar em saídas autóctones e de longo prazo para construir uma integração que seja social, não apenas no discurso e na formalidade, mas também na prática e na vida real do povo do Mercosul.

Além disso, o aumento da participação social aparece como um instrumento essencial para consolidar a dimensão social no bloco, pois os governos são transitórios, vem e vão, enquanto que os povos, organizados em movimentos ou organizações sociais, continuam com suas demandas, pois os problemas sociais não são resolvidos estruturalmente; em alguns governos, é possível um avanço, mas de forma parcial e temporária.

Assim como apontamos durante a pesquisa, os conceitos utilizados no marco conceitual do PEAS são importados de agências internacionais, dentro do marco da Nova Economia Política da Pobreza (NEPP), que despolitizam a questão social dos países, principalmente em relação à forma como se aborda a pobreza, não alcançando a(s) raiz(es) reais deste fenômeno. Ressaltamos que esses conceitos importados são soluções para a pobreza que possuem um único fim: possibilitar reformas estruturais sem revoltas populares.

Consideramos que os avanços sociais durante a onda progressista foram cruciais tanto para a construção de uma dimensão social dentro do Mercosul como para redução da pobreza extrema na região. No entanto, a partir das reflexões em torno da pobreza observamos que parte do ideário neoliberal de como interpretar e abordar a pobreza continua presente no período progressista e isto traz como consequência a implementação de receituários neoliberais propostos pelas mesmas

organizações internacionais pró *establishment*, isto é, as políticas sociais só encontram o caminho da focalização e das compensações dos males sociais.

Pensar a pobreza de forma crítica e autóctone se apresenta como uma questão crucial para transformar de fato os problemas estruturais, os umbrais esquecidos, as dimensões não mencionadas. É por isso que aplicamos o índice de pobreza multidimensional (IPM) que nos revelou particularidades extremamente importantes para criar novas políticas sociais multidimensionais. Ficou nítido como a pobreza quando considerada de forma multidimensional consegue captar melhor as carências dos grupos sociais e suas especificidades, revelando pobreza invisibilizadas. Nosso diagnóstico revelou como a desigualdade de gênero, racial e étnica quando vinculada à pobreza evidencia maior falta de acesso aos serviços básicos e aos direitos sociais.

Dessa forma, demonstramos como a realidade social, a realidade pulsante, aquela vivida cotidianamente pelo povo está descolada das soluções dadas pelos organismos internacionais e nacionais. Assim como a pobreza multidimensional não está sendo representada no PEAS, por isso, consideramos que o Plano encontra-se entre os conceitos importados e a realidade pulsante.

Pensando nessa necessidade de transformar essa forma de ver e solucionar a pobreza é que propomos a criação de um IPM próprio do Mercosul que teria em sua base a participação popular, índice que faria jus à realidade pulsante e deixaria os conceitos importados para trás.

Reconhecemos os avanços dentro da dimensão social nos países do Mercosul, mas propomos essa mudança epistemológica no campo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional sobre a pobreza para abrir caminhos ao multidimensional, ao interseccional, à verdadeira vontade popular, aos olhares de longo prazo e à valorização das vidas dentro de um sistema que precisa dessas mortes para se impor.

REFERÊNCIAS

ABDELJALIL, Akkari. As reformas do ensino secundário: as lições das transferências Norte-Sul. **Educ. rev.** Belo Horizonte, n. 44, p. 257-271, dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982006000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de jun. 2020.

ALMEIDA, A. P. S. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL e Plano estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes**. XVI Congresso Internacional do do FoMerco: Integração Regional em Tempos de Crise: desafios políticos, dilemas teóricos. Brasil: Salvador, Bahia, 2017. Disponível em: <http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1505389981_ARQUIVO_EstatutodaCidadaniadoMERCOSULePlanoEstrategicodeAcaoSocialtexto.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. **Revista Voces en el fenix**. P. 26-34, 2013. Disponível em <<https://www.vocesenelfenix.com/content/la-nueva-econom%C3%AD-pol%C3%ADtica-de-la-pobreza-diagn%C3%B3stico-y-asistencia>>. Acesso em: 10 de out. 2019.

_____ **Trabajo y producción de la pobreza en Iatioamérica y el Caribe: discursos, estructuras y actores**. Buenos Aires, Argentina: Clacso Crop, 2005.

ALVES, H.; ESCOREL, S. Massa marginal na América Latina: mudanças na conceituação e enfrentamento da pobreza 40 anos após uma teoria. Rio de Janeiro: **Physis revista de saúde coletiva**, v. 22, n. 1, p. 99-115, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/physis/v22n1/v22n1a06.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2020.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Revista DEP Diplomacia, Estratégia e Política**, 2009.

_____ **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

ANDER EGG, E; IDÁÑEZ, M. J. A. Diagnóstico social: conceitos e metodologias. Isabel Marques, Portugal: **Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza**, 3ª Ed. revista e ampliada, 2008.

ANDERSON, Perry. Balance del Neoliberalismo: lecciones para la izquierda. **Revista Viento del Sur**, núm. 6, Primavera, Buenos Aires, 1996.

ANTÍA, F. Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. **Desafíos**, 30(2), 193-235, 2018. Disponível em:

<<https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359655844007/index.html>>. Acesso em: 22 out 2020.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, junho de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 out. 2019.

BRICEÑO RUIZ, J. El ALBA un nuevo eje de integración regional. Borbón, J.A. **América Latina: caminos de la integración regional**. FLACSO, Costa Rica/San José, p.89-105, 2012.

BRICEÑO RUIZ, J; SARAIVA, M. G. Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. **Foro Internacional** [em línea]. 2010, L (1), 35-62, 2010. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921044002>>. Acesso em: 09 out. 2019.

CAMPOS, Rosana Soares. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. **Polis** [Online], 47, 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/polis/12585>> Acesso em: 11 jun. 2020.

CASA, Gabriela Mesa. **Os direitos sociais no fundo para a convergência estrutural do Mercosul: uma breve análise do projeto Mercosul Roga**. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) - O Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2019.

CASTRO. A. C. B. de. **Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul**: bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE electron**. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de jun. de 2020.

CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Porto Alegre: **Ensaio FEE**, v. 27, nº 1, ps. 135-152, mai-2006. Disponível

em:< <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>>.
Acesso em: 06 de jun.2020.

CORTÉS, A. **Favelados e *pobladores* nas teorias da marginalidade**. In: Favelados e pobladores nas ciências sociais: a construção teórica de um movimento social [online]. Sociedade & política collection, Rio de Janeiro: EDUERJ, pp. 61-113, 2018.

DAMILL, Mario; FRENKEL Roberto. Desemprego, Políticas e Desempenhos Macroeconômicos na América Latina entre 1990 e 2010. JEL: E65, I32, N16, O54. **Rev. Tempo do Mundo**, 4(1): 29-78, 2012.

DARLING, V. Mujeres maravilla en el Mercosur en búsqueda de visibilidad. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, 18(34), 95-117, 2019.

DE LA CUADRA, Fernando. Os desafios da Política Social na América Latina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, p. 78-92, 2014.

ESPÍNOLA, G. M; ZIMMERMANN C.R. As transferências condicionadas de renda na América Latina: lenitivos para a pobreza? **R. Katál.**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 55-65, jan./abr. 2018. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p55>>. Acesso em: 22 de out. 2020.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 22 ed., São Paulo: Editora Nacional, 1987.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. **Políticas de desenvolvimento no Mercosul: o fundo da agricultura familiar (FAF-MERCOSUL)**. II Semana de Pós-graduação em Ciência Política: repensando a trajetória do Estado brasileiro, 2014.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho D'Água, 2000.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 25^a ed. (1^a edición: 1970). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GAUDICHAUD Franck, WEBBER Jeffery, MODONESI Massimo. **Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI**. Ensayos de interpretación histórica. UNAM Ediciones. 2019, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2019.

GARCÍA DELGADO, D. **Estado-nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio**. Buenos Aires: Ariel, 1998.

GONZÁLEZ, Franklin; ROSALES H. C; STIFTUNG F. E. Venezuela en el Mercosur: implicaciones políticas, económicas y sociales. Caracas, **Informe Friedrich Ebert Stiftung**, 2015. Disponível em: < <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/11380.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos, las ambivalencias del progresismo sudamericano. Revista **Nueva Sociedad** No 237, enero-febrero de 2012. Disponível em:< <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>>. Acesso em: 22 de out. 2020.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. **Rev. katálysis**, Florianópolis , v. 21, n. 1, p. 117-124, Jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100117&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2019.

HEMMING, Ryan Richard. **As iniciativas Norte-Americanas de Livre Comércio e a Criação do Mercado Comum do Sul**. Dissertação de mestrado. Instituto de Relações internacionais: Política Internacional Comparada. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2009.

IZERROUGENE, Bouzid. O desafio da integração social no Mercosul. **Cadernos PROLAM/USP** v. 1 - 2009. pmd. v. 1. 2009.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

MACHADO, Lia Pinheiro. Alcance e limites das teorias da modernização. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 10, n. 3, p. 169-192, Sept. 1970 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901970000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MARINI, R. M. **América Latina, dependência e integração**. Editora Brasil Urgente, 1ª edição de março, São Paulo, 1992.

MARTINEZ, Elias David Morales; MACHADO, Jessica Gomes. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto Mercosul Social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 368-394, dez. 2017. ISSN 2316-8323. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/7147>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MARTINS, José Renato V. & SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: a Constituição de uma Esfera Pública Regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional** – Ipea. nº 5, janeiro-março 2011.

MIRZA, C. A. Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el MERCOSUR. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

MIRZA, C. A.; NASCONE, M. Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR. **Revista do IMEA UNILA**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 88-99, 2013a. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/view/185>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, Aug. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 jun. 2020.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-23, junho de 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 fev. 2020.

PAIVA, Luiz Henrique. **Curso: Pobreza e Políticas de Proteção Social**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3096/2/Aula%201%20-%20Pobreza.pdf>> Acesso em: 07 maio 2020.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, pág. 312-329, março de 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000200312&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 de dez. de 2020.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial e a construção política-intelectual do "combate à pobreza"**. Topoi (Rio J.) , Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2010000200260&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2019.

RAMALHO, Bárbara; LEITE, Lúcia Helena Alvarez; MENDONÇA, P. M. **Coletivos em situação de pobreza e Educação Integral: um olhar a partir da perspectiva decolonial**. In: 38a. Reunião Nacional da ANPEd, 2017, São Luís. Anais da 38a. Reunião Nacional da ANPEd, 2017.

ROEMER, M. J.: **Medical Care and Social Class in Latin America**. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, n.42, p.54-64, 1964.

ROSANVALLON, Pierre. **La nueva cuestión social repensar el estado providencia**. Ediciones MANANTIAL S.R.L.--Buenos Aires--Argentina, 1995, 1a edición 5a reimpresión pp. 224, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 79, p. 71-94, Nov. 2007 .

_____. Os conceitos que nos faltam. **Jornal de letras Portugal**. 1 a 14 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Boaventura_Os%20conceitos%20que%20nos%20faltam_Jornal%20de%20Letras_1Agosto2018.pdf> Acesso em: 07 maio 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Tania Steren dos. Globalização e exclusão: uma dialética da mundialização do capital. **Sociologias** , Porto Alegre, n. 6, p. 170-198, dezembro de 2001. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000200008&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 09 abr. 2020.

SARAVÍ, G. A. **Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SARNEY, José. O Brasil e a América do Sul. In: **IV Curso Diplomatas Sul-Americanos**. Brasília: FUNAG, 2010.

SARAIVA, M. G. **Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur**. Integration processes. *Revista CIDOB d'afersinternacionals*, n. ° 97-98, abril 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (UFMA). A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda na América Latina. R. **Pol. Públ. São Luís**, Número Especial, p.193-200, novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5968/3590>> . Acesso em: 06 jun.2020.

SILVA, D. J. J; BRUNO, P. M. A; SILVA, NASCIMENTOD.B.D. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Brasil. J. Polit. Econ.** São Paulo, v. 40, n. 1, p. 138-160, março de 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572020000100138&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de junho de 2020.

SERRA, A. S. ; YALONETZKY, G. I. ; BELIK, W. **Pobreza multidimensional no Brasil: contraste entre as áreas rurais e urbanas**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2017.

SOLANO, B. C. Los estudios sobre la pobreza en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 71, diciembre, 2009, pp. 9-49 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.

_____ La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. **En Renglones**, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, núm.62., p. 24-44, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 2010.

SOUZA, André de Mello E.; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. In: Texto para Discussão n.º 1477, mar/2010.

SOUZA, C. C. de, Davisson. **O desemprego na contemporaneidade: novas e velhas questões**. XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Grupo de trabalho: (04) Desigualdades Sociais. Unicamp, Campinas-SP, 2003. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/461214609/sbs2003-sf16-davisson-de-souza>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, Volume 11, nº1, pp. 87-126, 2012.

SCARLATO, Francisco Capuano; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; ARROYO, Mónica. **O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano**. [S.l.: s.n.], 2002.

STUART, A. M. **A história da ALCA**. Teoria e Debate nº 37, fev. -mar.-abr. 1998.

SVAMPA, Maristella. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Revista **Nueva Sociedad** No 244, marzo-abril de 2013.

URIARTE, E. Oscar. **La dimensión social del Mercosur**. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 2004.

VADELL, J. A.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Rev. Sociol. Polit. Curitiba**, v.17, n.33, p 39 -54, Jun, 2009. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782009000200004&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 06 jun. 2020.

VIEIRA, C.A. KUHN, D. D. MARIN, S. M. Método Alkire- Foster: uma aplicação para a medição da pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul (2000-2010). **Planejamento e políticas públicas**, n. 48, p.267-299, jan./jun. 2017. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/703>> Acesso em: 11 abr. 2020.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W.. São Paulo no contexto da globalização. **Lua Nova**, São Paulo , n. 69, p. 173-203, 2006 . Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400008&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 11 abr. 2020.

ZUCK, D. V. **Projeto Simoncito: a educação infantil na Venezuela**. In: II Simpósio Nacional de Educação e XXI Semana de Pedagogia: Infância, Sociedade e Educação, 2010, Cascavel: UNIOESTE. Simpósio Nacional de Educação, 2010.

OCDE/CEPAL (2014), **Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1**. Evaluación inicial, OECD Publishing. Disponível em:

<<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37080-estudio-multi-dimensional-de-uruguay-volumen-1-evaluacion-inicial>> Acesso em: 01 fev. 2020.

CEPAL (2010). **Panorama Social en América Latina. La educación frente a la reproducción de la desigualdad y la exclusión: Situación y desafíos en América Latina.** Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/4/S2011800_es.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CEPAL (2010a). **Relatório “Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade?”.** Disponível em: <

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16657/1/S1000330_pt.pdf> Acesso em: 12 jun. 2020.

CEPAL (2013). **Panorama Social da América Latina 2014.** (LC/G.2580), Santiago. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1252-panorama-social-america-latina-2013-documento-informativo>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CEPAL (2016) **Panorama Social en América Latina.** (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41738-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>>. Acesso em: 30 mar 2020.

CEPAL (2018) **Panorama Social da América Latina 2018.** Santiago. P.160-161. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44412-panorama-social-america-latina-2018-documento-informativo>>. Acesso em: 30 mar 2020.

CEPAL, 2018a. **El rol del MERCOSUR en la integración regional.** Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, Nº 1 (LC/TS.2018/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

CEPAL (2020) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Panorama Social da América Latina, 2019.** Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P), Santiago, 2020. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

FAO (2016). **América Latina e o Caribe, Panorama da segurança alimentar e nutricional.** Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i6977o.pdf> > Acesso em: 30 mar. 2020.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019**. Santiago. 135. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Índices de pobreza multidimensional: Compartiendo experiencias e iniciando una discusión regional**. 2013. Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.

UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015**. 2013. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2020.

MERCOSUL, RMADS. **A Dimensão Social do Mercosul: Marco Conceitual**. Assunção: Produção Editorial Tekoha, 2012. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/es/biblioteca/download-info/la-dimension-social-del-mercosur-marco-conceptual/>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MERCOSUL, RMADS. **Proyectos y programas sociales del Mercosur en perspectiva**, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS_jul2014.pdf> Acesso em: 10 out. 2019.

MERCOSUL EDUCACIONAL. 2019. **Programa de apoio ao setor educacional do Mercosul**. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>> Acesso out 2019.

MERCOSUL. Site Oficial do Mercosul. **Funcionamento do Mercosul**, 2020. Site Oficial do Mercosul, 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercosul/#:~:text=Toma%20suas%20decis%C3%B5es%20mediante%20tr%C3%AAs,administra%C3%A7%C3%A3o%20dos%20instrumentos%20comuns%20de>> Acesso em: 10 jun. 2020.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL**. [MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 12/11]. Assunção: Instituto Social do MERCOSUL, 2012.

MERCOSUL. Plano de ação RMADS. **Informe del plan de acción de la reunión de ministros y altas autoridades de desarrollo social 2017/2019**. 2019. Disponível em: < <http://www.ismercosur.org/evaluacion-del-plan-rmads/>> Acesso 10 out 2019.

MERCOSUL. **Sistema de Informação do Plano Estratégico de Ação Social (SI-PEAS)**. 2020. Disponível em: <<http://peas.ismercosur.org/es/si-peas/>> acesso 10 jun. 2020.

MERCOSUL. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**, 2017. Disponível em: < <http://peas.ismercosur.org/es/evaluacion-2017/>> Acesso out 2019.

MERCOSUL. **Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR en Materia Estadística II. Medición de la pobreza en los países del Mercosur : una propuesta de armonización**. Grupo de Trabalho "Estatísticas para Medición de Pobreza - GT3, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=298455&view=detalhes>> Acesso em: 07 maio 2020.

ITAMARATY, 2013. Site Oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Itamaraty. **Reunião Ministerial do MERCOSUL** - Caracas, 30 de outubro de 2013. Publicado dia 29 jan. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-ministerial-do-mercosul-caracas-30-de-outubro-de-2013>. Acesso em: 02 dez. 2020.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Dimensão Social do Mercosul**, 2019. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/pt-br/dimensao-social/?lang=pt-br>> Acesso em: 07 dez. 2019.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. **Linha do tempo**. 2020. Disponível em: <<http://ismercosur.org.pt-br/mercosul-social>>. Acesso em: 15 out. 2020.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Fórum regional sobre pobreza multidimensional Mercosul**, 2018. Disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Foro-Regional-sobre-Pobreza-Multidimensional.pdf>> Acesso 10 out. 2019.

ONU, 2019a. **Extrema pobreza aumenta na América Latina e atinge nível mais alto desde 2008, diz CEPAL**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/extrema-pobreza-aumenta-na-america-latina-e-atinge-nivel-mais-alto-desde-2008-diz-cepal/>>. Acesso em: 05 out. 2019.

ONU, 2019b. **América Latina e Caribe é região mais desigual do mundo, revela comissão da ONU**. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/america-latina-e-caribe-e-regiao-mais-desigual-do-mundo-revela-comissao-da-onu/>> Acesso em: 05 out. 2019.

PNUD BRASIL: **O que é desenvolvimento humano**, 2020. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>> Acesso em: 21 abr. 2020.

INDEC- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. **La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina**. Buenos Aires, Noviembre, 2016. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf> Acesso em: 07 maio 2020.

DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Paraguai. **Principales Resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso EPHC**. 2018. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/POBREZA-MONETARIA%20-2018/Pobreza%20Monetaria_Boletin.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020.

DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Paraguai. **DGEEC comparte datos sobre los pueblos indígenas en Paraguay**. 2019. Disponível em: <<https://www.dgeec.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=320>> Acesso em: 18 jan. 2021.

INE- Instituto Nacional de Estadística, Uruguai. **Boletín técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso**. 2019. Montevideo, 2020. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>>. Acesso em: 07 maio 2020.

INE- Instituto Nacional de Estadística, Venezuela. **Estadísticas de pobreza 1999-2018**. Caracas, 2018. Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/Pobreza/pdf/ResumenPobrezaEstructural.pdf>> Acesso 07 maio 2020.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017**. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais->

indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>. Acesso em: 07 maio 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Gini**. 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem>. Acesso 04 set. 2020.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988**. 2020. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/337-certificado-form-7>>. Acesso em: 17 set. 2020.

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. **Plan ENIA: recorridos, logros y desafíos**. - 1a ed adaptada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia, 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_enia._recorrido_logros_y_desafios_mayo_2020.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MINISTERIO DE LA SALUD Y EL DESARROLLO SOCIAL. **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto Nacional de las Mujeres y Presidencia de la nación, 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf> Acesso em: 12 jun. 2020.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR: SECRETARÍA TÉCNICA. **Programa Iberoamericano de Discapacidad cumple un año de gestión bajo el liderazgo de Ecuador**. Ecuador. 2020. Disponível em: <<https://www.todaunavida.gob.ec/programa-iberoamericano-de-discapacidad-cumple-un-ano-de-gestion-bajo-el-liderazgo-de-ecuador/>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PORTAL OFICIAL FOCEM. **Funcionamento do Fundo para a convergência estrutural do Mercosul FOCEM**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>>. Acesso em: 28 de out. de 2020.

AS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL II. **Declarações e Documentos de Trabalho**. Unidade de apoio à participação Social UPS- Mercosul, 2018. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/>> Acesso 14 abr. 2020.

UPS, Mercosul, 2019. **Construindo o mapa da participação social no Mercosul. Unidade de apoio à participação Social.** Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/construindo-o-mapa-da-participacao-social-no-mercosul/>> Acesso em: 14 abr. 2020.

Declaração de Brasília – IX Sessão da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL. Plano Estratégico de Ação Social: Avaliação e Encaminhamentos – Brasília, Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/dimension-social/ccmasm/declaraciones-ccmasm/>> Acesso em: 10 out. 2019.

Declaración de Asunción “Reducción de la Pobreza y Desarrollo Sostenible, No dejar a nadie atrás – Agenda 2030” – Asunción, Paraguay, 2018. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/dimension-social/ccmasm/declaraciones-ccmasm/>> Acesso em: 10 out 2019.

Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 16 de outubro de 2003. Disponível em:<http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5>. Acesso em: 01 dez. 2020.

EFE. OIT: mulheres ganham 15% a menos que homens na América Latina. **Revista Veja.** 8 mar 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/oit-mulheres-ganham-15-a-menos-que-homens-na-america-latina/>> Acesso em: 30 mar 2020.

EFE. Argentina registra quase 1,2 mil feminicídios em apenas 4 anos. **Notícias r7,** 23 maio de 2019. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/argentina-registra-quase-12-mil-femicidios-em-4-anos-23052019>> Acesso em: 12 jun 2020.

FACHIN, P. A interconexão das desigualdades na América Latina: da violência à pobreza. Entrevista especial com Mara Manzoni Luz. **Revista IHU (online),** 09 maio 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/567403-a-interconexao-das-desigualdades-na-america-latina-da-violencia-a-pobreza-entrevista-especial-com-mara-manzoni-luz>>. Acesso em: 12 jun 2020.

CARVALHO, M.A. 75% das vítimas de homicídio no País são negras, aponta Atlas da Violência. **O Estado de S. Paulo.** 06 junho de 2019. Disponível em :<<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,75-das-vitimas-de-homicidio-no-pais-sao-negras-aponta-atlas-da-violencia,70002856665>> Acesso em: 12 jun 2020.

BENETTA, C.D.A cada nove dias, há um feminicídio no Paraguai. No Brasil, são três por dia. **h2foz.** 07 novembro 2010. Disponível em: <<https://www.h2foz.com.br/noticia/a-cada-nove-dias-ha-um-femicidio-no-paraguai-no-brasil-sao-tres-por-dia>>. Acesso em: 12 jun 2020.

MIGUEL, T. D. América Latina, a região mais fatal do mundo para os ecologistas. **El País Brasil**. 04 ago 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/02/internacional/1564774252_605978.html>. Acesso em: 12 jun 2020.

NERY, C; PERET, E. Renda do trabalho do 1% mais rico é 34 vezes maior que da metade mais pobre. Editoria: **Estatísticas Sociais**. 25 out 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25702-renda-do-trabalho-do-1-mais-rico-e-34-vezes-maior-que-da-metade-mais-pobre#:~:text=O%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20de,menos%20favorecidos%20ganharam%20R%24%20820>>. Acesso 26 set. 2020.

SINGER, F. Pobreza extrema beira 80% na Venezuela. **El país**. Caracas, 09 de julho de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-09/pobreza-extrema-beira-80-na-venezuela.html>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

STAGNARO, R. La Argentina, un país donde se acentúa la desigualdad social. **Tiempoar, economía**. 30 de junio de 2019. Disponível em: <<https://www.tiempoar.com.ar/nota/la-argentina-un-pais-donde-se-acentua-la-desigualdad-social>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FERREIRA, C. Deputadas elogiam sistema uruguaio de atenção ao idoso. **Agência Câmara de Notícias**. 06 junho 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/559471-deputadas-elogiam-sistema-uruguaio-de-atencao-ao-idoso/>>. Acesso em: 16 nov 2020.

FAO vê alta da fome na América Latina e no Caribe; 42,5 milhões estão subnutridos. **Site oficial ONU**, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/fao-ve-alta-da-fome-na-america-latina-e-no-caribe-425-milhoes-estao-subnutridos/>>. Acesso em: 07 out 2019.

Fome Zero: programa que começou a tirar o Brasil do Mapa da Fome completa 14 anos. **Site Oficial Lula**. 30 jan 2017. Disponível em: <<https://lula.com.br/fome-zero-programa-que-comecou-tirar-o-brasil-do-mapa-da-fome-completa-14-anos/>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

Bolsa Família completa 12 anos e retira 36 milhões de pessoas da pobreza extrema. **Federação dos Sindicados Metalúrgicos da CUT/SP**. 20 out 2015. Disponível em: <<http://fem.org.br/noticia/14011/bolsa-familia-completa-12-anos-e-retira-36-milhoes-de-pessoas-da-pobreza-extrema>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

A importância do saneamento básico para a sociedade. S.A. **Blog EOS Organização e Sistemas Ltda.** 05 fev 2019. Disponível em: < <https://www.eosconsultores.com.br/a-importancia-do-saneamento-basico-para-a-sociedade/>> Acesso em: 02 abr. 2020.

Personas que ganan de G. 1,8 a 9 millones están en clase media: «Paraguay es como un low cost». **CapitanBado.** 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.capitanbado.com/notas/personas-que-ganan-de-g-18-a-9-millones-estan-en-clase-media-paraguay-es-como-un-low-cost/122647> >. Acesso em: 26 set 2020.

Por qué los más ricos deben aportar a enfrentar la crisis. **La Red 21.** 03 de abril de 2020. Disponível em: < <https://www.lr21.com.uy/economia/1425681-riqueza-concentracion-uruguay-crisis-pobres-ricos> >. Acesso em: 26 set 2020.