

Proteção social no século XXI: condicionantes sistêmicos, políticas nacionais e as experiências regionais de União Européia e Mercosul.

Social protection in the XXI century: systemic constraints, national policies and the regional experiences of European Union and Mercosul.

Thiago Varanda Barbosa <tvarandex@gmail.com>

Economista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, Brasil

Recebido 19-out-12 **Aceito** 7-dez-12

Resumo Os sistemas nacionais de proteção social foram erguidos pioneiramente nos países europeus. Na década de 1930, os países da América do Sul começaram a estruturar seus sistemas de bem-estar social. O foco era o trabalhador urbano formal, padrão de vida que pretendia-se universalizar. Mas com a estagnação do processo de criação de empregos formais e a persistência da pobreza, novas políticas de caráter focalizado vieram a se somar às políticas universais nos países do Mercosul. Atualmente a União Européia está às voltas com problemas relacionados à pobreza, mas não há ainda políticas públicas claras para lidar com esta situação nos Estados-membros ou no nível comunitário.

Palavras chave Integração Regional; Políticas Públicas; Sistema Internacional; Sistema de proteção social

Abstract National systems of social protection were first built in European countries. During the 30's, South American countries started to build their well-fare systems. It was focused on the formal urban worker, a living standard was thought to be universalized. But in face of the stagnation

of the creation of formal jobs and the persistence of poverty, new focalized policies were added to universal ones in the Mercosul. Nowadays the European Union faces poverty related problems, but there aren't yet evident public policies to tackle this problem in the Member-states or at the community level.

Key words *Regional Integration; Public Policies; International System; Social Protection Systems*

Introdução

Diante do atual impasse europeu podemos estar assistindo ao limite de um sistema de proteção social que foi a base lógica e estrutural da busca de bem-estar humano no sistema internacional do século XX. A proteção social, levada a cabo por meio de políticas sociais e de direitos sociais, é analisada aqui em perspectiva de longa duração e sistêmica. Essa abordagem permite delinear aspectos centrais na estruturação dos sistemas de proteção social no mundo e suas contradições vis-a-vis o atual momento internacional.

Na primeira parte do artigo apresenta-se a formação das políticas sociais e sua inserção lógica na economia-política dos Estados nacionais. Em seguida são apresentados os limites à universalização de um elevado padrão de bem-estar social no sistema internacional. Na parte seguinte é feita tipificação dos Estados de Bem-estar social nos países da União Européia e do Mercosul, bem como das políticas que os sustentam. Na parte final é analisado como a questão da proteção social avançou nas experiências sulamericana e européia de integração regional.

A formação das políticas sociais em perspectiva sistêmica

O gasto social consolidou-se no século XX como um dos principais pilares da economia política dos Estados nacionais. Do ponto de vista político, a Revolução Francesa foi um marco na capacidade das massas gerarem demandas sociais crescentes, que passaram a ser atendidas por meio do gasto público. Do ponto de vista econômico, o gasto público, de forma geral, se tornou parte fundamental do sistema capitalista. Infra-estrutura e trabalhadores educados e saudáveis passaram a ser uma necessidade do capital. Criou-se uma tensão política, de certa forma virtuosa para o sistema, entre Estado, capital e trabalhadores.

Este equilíbrio político se cristalizou primeiro nos Estados-nacionais europeus, que no século XIX consolidaram-se como centro do sistema internacional (FRANK, 2005:35). A expansão do capital europeu, fortalecido em sua base nacional, conformou uma divisão internacional do trabalho específica. Os Estados se beneficiavam dessa expansão do capital e atuavam para potencializá-la. Os resultados internos eram animadores, acumulação acelerada de capital, aumento de poder do Estado e satisfação de demandas de parcelas crescentes da população.

Com a construção de sistemas de educação e saúde voltados para formação de trabalhadores e de novas tecnologias; de sistemas de previdência, que sustentaram o consumo interno; e da expansão na arena internacional, que garantiu mercados e matérias primas, alguns países europeus conseguiram se aproximar da universalização do bem estar social no final do século XIX.

Na segunda década do século XX, EUA e URSS passaram a difundir para o mundo, cada um a sob sua ideologia, a noção de que a expansão de direitos e bem-estar material conquistada nos países centrais seria extensível à toda a humanidade (Wallerstein, 1994). O autor defende que isso era uma ilusão, a falsa promessa do desenvolvimento universal. Eis que o sistema internacional funciona em desnível, com uma divisão internacional do trabalho, onde as economias centrais criam e exportam tecnologia e as economias periféricas evoluem a partir da absorção dessa tecnologia. Como observou Furtado (1988) desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e difusão da tecnologia moderna. Sob essa perspectiva, a universalização dos direitos e do bem-estar material que ocorreu nos países centrais contava com variáveis de ajuste situadas fora de suas fronteiras nacionais.

Quando essa idéia de universalização se colocou para toda a humanidade, surgiu um problema, não há variáveis de ajuste externas quando consideramos todo o planeta. Mas a força e o ruído da disputa ideológica na Guerra Fria em conjunção com um período de crescimento generalizado da economia mundial no pós Segunda Guerra ajudaram a encobrir essa contradição. A idéia do desenvolvimento universal era visível nas ações da ONU, na América Latina, na África em descolonização, na Europa em reconstrução e na Ásia. O mundo dividia-se em zonas de influência dos EUA e da URSS que, mesmo como potências, tinham que buscar alguma legitimidade, sendo o desenvolvimento um aspecto central.

No continente sulamericano, desde a década de 1930 os países vinham obtendo bons resultados em termos de crescimento econômico, industrialização, fortalecimento do mercado interno, melhora de indicadores sociais, expansão da classe média, consolidação de políticas sociais, entre outros. Muitos países conseguiram criar uma tensão virtuosa entre Estado, capital e trabalhadores, configurando-se em Estados de bem-estar social incipiente. Essa evolução é descrita por Cervo (2001), ao apontar que um sistema de causalidade advindo das forças profundas – como a restrição de importações, pelo lado econômico; e as novas demandas sociais surgidas das massas urbanas que queriam renda e emprego, das burguesias nacionais que queriam ampliar o espaço para fazer negócios, das forças armadas que demandavam melhor aparelhamento e condições para exercer a segurança e a defesa, e dos intelectuais e críticos do atraso que pediam a superação da dependência externa – se juntou a um sistema de finalidades – obter insumos para o desenvolvimento – dando origem a um movimento consistente e coerente que serviu de base para os avanços do ciclo desenvolvimentista. Este ciclo durou aproximadamente 60 anos, mas perdeu fôlego nos anos 1980 diante do novo padrão internacional de acumulação.

A proteção social se consolidou nos países da América do Sul, entre as décadas de 1930 e 1970, estruturada sobre o trabalho formal urbano. Para este pequeno contingente populacional, a universalização do bem-estar em curso nos países centrais era uma realidade palpável. Como o desenvolvimento era pensado de forma inexorável, a idéia é que parcela cada vez maior da população estaria enquadrada no setor formal da economia e, portanto, passaria a estar coberta pela estrutura de proteção social do Estado. De fato, o setor formal das economias nacionais e as políticas sociais que lhe davam suporte foram capazes de absorver massas crescentes durante mais de quatro décadas, até atingir um ponto estacionário em torno de metade da população sulamericana.

Os limites da universalização

O sistema internacional funcionou, durante o pós-guerra no padrão dólar-ouro, conforme definido em Bretton Woods. Foi um período de estabilidade econômica e política, com poucas crises econômicas e poucos conflitos armados no mundo, apesar do permanente clima de tensão da Guerra Fria. Foi o auge do Estado de Bem-estar social, com as economias centrais operando próximas ao pleno emprego, com altas taxas de crescimento, fato verificado também nas economias periféricas.

Mas a partir da década de 1960 os EUA mostraram dificuldades em manter a arquitetura do sistema financeiro internacional. O longo período de crescimento da economia mundial observado desde o pós-guerra deu lugar a um quadro de estagnação e inflação na década de 1970. Quadro agravado pelas duas crises do petróleo daquela década. Em 1971, com o rompimento unilateral do tratado de Bretton Woods, a moeda internacional – o dólar – passou a ser emitida livremente pelo governo estadunidense, sem obediência a nenhuma regra de emissão, dissociando-se dos circuitos produtivos reais. Na década de 1980 consolidou-se a posição hegemônica dos EUA, que realizaram a diplomacia do dólar forte – aumento repentino dos juros que empurrou o mundo para uma recessão – e a diplomacia das armas (TAVARES, 1997:28).

Com o aumento das taxas de juros nos EUA, o custo do serviço da dívida externa aumentou mundialmente e comprometeu a capacidade de gasto público e o acesso a divisas internacionais, o que levou alguns países da América Latina à moratória na primeira metade da década de 1980. Restrição de divisas e alta inflação foram duas características marcantes daqueles anos. Na década em que os países do Mercosul superaram suas ditaduras e passaram por um aumento das demandas por parte dos cidadãos, surgiu uma grande pressão internacional no sentido de diminuir a intervenção do Estado na economia.

As renegociações das dívidas externas levaram a um aumento da influência de Organismos Internacionais no continente, especialmente o FMI, que já adotava uma concepção neoliberal de gestão do Estado. Essa concepção avançou em ritmo diferente entre os países da América do Sul. O Chile de Pinochet funcionou como uma espécie de Estado-piloto do neoliberalismo enquanto

o Brasil foi mais resistente às mudanças e só na década de 1990 aplicou o receituário neoliberal, que foi sintetizado por Williamson no que ficou conhecido como o Consenso de Washington (Williamson, 1990). Para a Argentina, a adesão ao Consenso no final do século levou a uma crise profunda em 2001.

A resultante deste movimento contraditório de aumento das demandas sociais com redução do peso do Estado na economia foi uma tendência inercial no gasto com políticas sociais durante os anos de 1980.

No que tange às Políticas Sociais, onde havia um Estado de Bem-Estar Social montado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto da burocracia de Estado quanto das populações alvo (Tavares, 2001:22).

Na América do Sul, se essas resistências conseguiram proteger alguns direitos conquistados, não conseguiram manter a expansão consistente das políticas de bem-estar social. Num continente com graves problemas estruturais, um quadro social cambiante e estagnação econômica, a falta de expansão das políticas sociais significou uma deterioração do tecido social. No ambiente do ciclo desenvolvimentista, de crescimento econômico e incorporação de camadas crescentes à classe média, as autoridades políticas tiveram mais espaço para aliviar tensões políticas e sociais advindas das camadas que vivem em condições precárias.

Tabela 1: Emprego informal: América Latina, 1990-2005 (percentuais sobre a ocupação não agrícola)

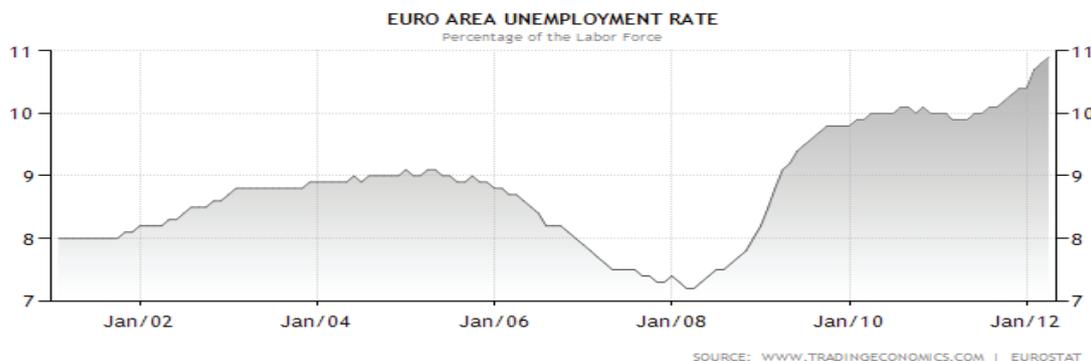
Ano	Setor Informal	Microempresas	Empregadores	Trabalhadores	Serviço doméstico	Trabalhadores por conta própria
1990	47,5	15,2	3,2	12	5,7	26,6
2000	49,7	15,7	3,4	12,3	5,6	27,9
2002	50,2	16,3	3,7	12,6	5,6	28,3
2005	50,3	16,7	3,6	13,1	5,8	27,8

Fonte: Cepal, com base em dados de 15 países. Retirado de Tókmán (2007).

A incorporação da maioria da população à classe média seria um dos efeitos do processo de desenvolvimento universal. Em muitos países da América do Sul, esse extrato social foi, a partir dos anos 1980, pressionado a reduzir o padrão de vida, interrompendo um ciclo de expansão que durou décadas. Outro sinal de estancamento do processo de universalização foi o aumento da informalidade no mercado de trabalho (ver Tabela 1) após um longo período de incorporação de trabalhadores à formalidade – que significa para o indivíduo um novo patamar de direitos de cidadania. O desemprego aumentou no continente e se tornou um grave problema sócio-econômico. Não havia, contudo, políticas sociais para contornar o problema, que era agravado pela adoção de políticas macroeconômicas contracionistas.

Mesmo na Europa, o desemprego tornou-se um problema constante desde a crise do petróleo. Houve ainda no continente um fluxo de imigrantes de países de baixa renda. Mas, enquanto a tendência foi sustentar um aparato de bem-estar para os desempregados nativos por meio de políticas sociais de garantia de renda e de qualificação e inserção no mercado de trabalho, muitos imigrantes passaram a estar totalmente excluídos dos benefícios da estrutura de bem-estar social dos Estados-Membros. Mesmo na União Européia os direitos sociais e econômicos mínimos deixaram de ser universais.

Gráfico 1 - Taxa de desemprego na zona do Euro - Percentual da força de trabalho



Fonte: <http://www.tradingeconomics.com/euro-area/unemployment-rate>, com dados do Eurostat.

Recentemente a questão da pobreza e exclusão vem ganhando atenção no debate político comunitário. Segundo a Comissão Européia (2012), 80 milhões de pessoas na UE vivem com menos de 60% da média de renda de seu país; 19% das crianças estão em situação ou em risco de pobreza; 17% da população sofre de privação material.

Na América do Sul, o movimento tornou-se mais evidente na segunda metade da década de 1990, quando o projeto neoliberal já atingira com força o continente. No final dos anos 1980 houve uma inflexão no paradigma desenvolvimentista de gestão da economia e da política externa, conforme destaca Cerro, para o paradigma neoliberal. O multilateralismo passou a ser a tônica da política externa e as indicações de instituições internacionais como OMC, Bird, FMI e ONU passaram a ter influência crescente na tomada de decisão interna.

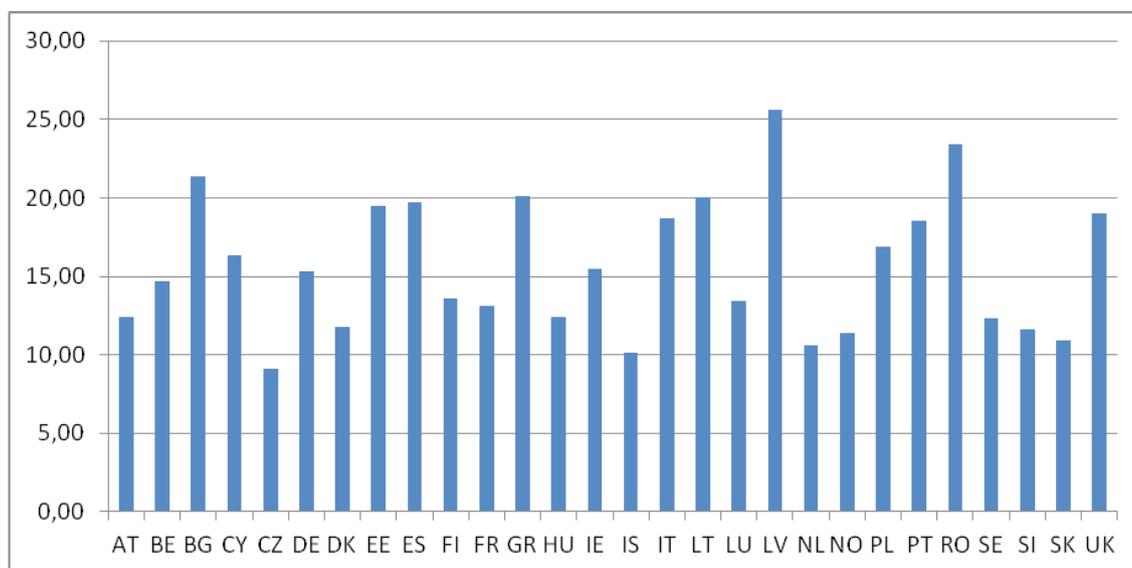
Os formatos abstratos de Estado de Bem-estar Social

Embora o campo das políticas sociais, e o do Estado de Bem-Estar Social de forma mais ampla e abstrata, seja recorrentemente estudado, há grande dificuldade em categorizar essas políticas ou o tipo de Estado que as sustenta.

Uma premissa metodológica aparentemente simples, mas cuja imensa complexidade prática aparece de imediato quando tentamos reunir, sob um mesmo conceito, o da “proteção

social”, instituições e práticas tão radicalmente distintas como podem ser as Poor Laws e as Friendly Societies inglesas, os seguros sociais compulsórios alemães, dos tempos de Bismarcki, as Caixas de Pensão brasileiras dos tempos de Eloy Chaves, o New Deal norte-americano de Roosevelt ou, finalmente, o Estado de Bem-Estar Social, a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social. E esta dificuldade cresce ainda mais quando constatamos que o próprio *Welfare State* que poderia servir de baliza ou referencia “teleológica” para uma periodização e padronização das “formas inferiores” ou menos desenvolvidas de proteção social, apresenta uma variedade tão grande de trajetórias e formas no seu processo de construção e expansão, nos seus graus de profundidade e universalidade, e na sua maneira de enfrentar a crise e transição dos anos 80/90, que somos obrigados, de antemão, a reduzir as ambições analíticas deste artigo (Fiori, 1997:131).

Gráfico 2: Percentual da população dos Estados-Membros com rendimento menor que 60% da média nacional, por país, ano 2010



Fonte: Eurostat

Contudo é possível alguma delimitação entre os tipos de Estado de Bem-Estar Social no sistema internacional, e entre as políticas públicas que os sustentam. Dentro do escopo do presente artigo, é possível tipificar o Estado de Bem-Estar Social dos países do Mercosul e os diferentes padrões adotados entre os países da UE.

Na UE é possível enquadrar os países em quatro padrões, ou modelos ideais¹. O modelo Social-Democrata, abarca Dinamarca, Finlândia e Suécia. Estruturado em benefícios sociais universais e altamente redistributivos, não dependentes de contribuições individuais. O modelo continental, ou corporativo, inclui Áustria, Alemanha, França e Benelux. Se assemelha ao social democrata,

1 Ver a respeito das classificações de Estados de Bem-estar Pereirinha (2008) e Fiori (1997).

mas com gastos orientados para a pensão em um formato mais corporativista, por ser baseado nas diferenciações entre categorias profissionais. O modelo anglo saxônico, ou liberal, aplicado por Irlanda e Inglaterra; menor nível de gasto social, estratificação social e grande dispersão de salários. Na literatura Ibérica surge um quarto modelo, o Mediterrânico, abarca Grécia, Itália, Portugal e Espanha. São países que desenvolveram as políticas sociais após a década de 1960. É caracterizado por reduzido orçamento social e estruturado em pensões e gastos assistenciais com baixo valor de benefícios. Tem mais proteção ao emprego que o modelo saxônico e menor dispersão de salários.

Quanto aos países recém incorporados, do leste europeu, se encaixam em algum dos quatro modelos, se aproximando mais ou do modelo Mediterrânico ou do saxão:

A teoria estabeleceu modelos de Estado de bem-estar a partir dos traços predominantes encontrados num conjunto de economias avançadas (...). A discussão sobre se no sul da Europa há um modelo específico ou uma variante pobre do modelo continental continua e a leste, das cinzas das economias planificadas, surgiram tendências que se aproximam mais de um ou outro modelo consoante a engenharia adoptada para a instauração do capitalismo democrático (Pedroso, 2007).

Segundo avaliação feita pela Comissão Europeia, os sistemas de bem-estar dos Estados-Membros são heterogêneos não apenas em seus formatos, mas em sua eficácia. Em média esses sistemas reduzem em 38% a pobreza, mas esse impacto varia de menos de 10% a quase 60% entre cada país.

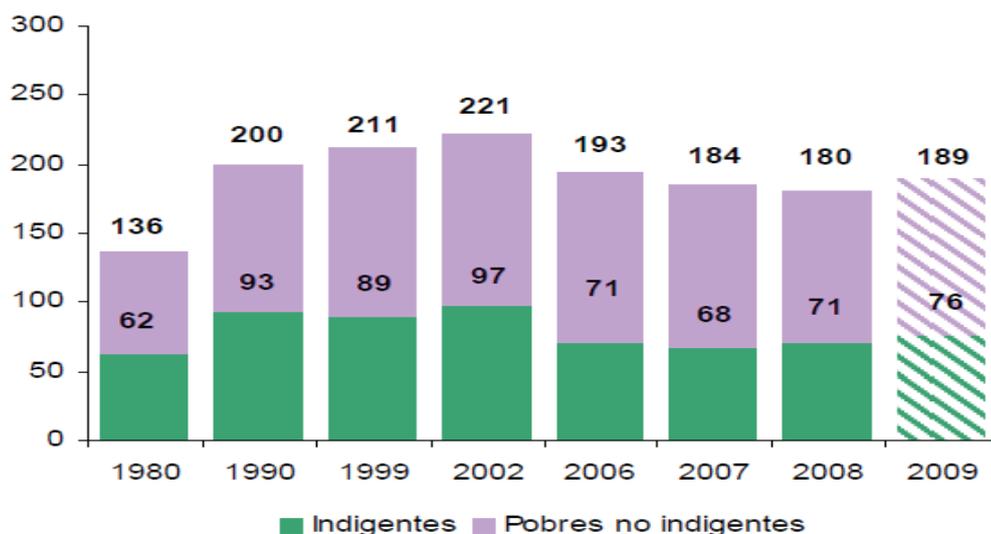
Na América do Sul, Tavares identifica traços comuns nas políticas sociais dos países sulamericanos. Como pano de fundo há a questão da heterogeneidade estrutural – conceito cepalino que indica a coexistência de formas atrasadas e avançadas de organização política social e econômica – sobre a qual se reproduzem diferentes estruturas de proteção social dentro de cada país.

Segundo a autora, há um padrão específico de organização da proteção social, o modelo estatal-privatizador, que teria se consolidado na América do Sul no último quarto do século passado diante do seguinte cenário: acelerada transição demográfica e epidemiológica; crise fiscal do Estado; surgimento e consolidação do seguro privado; heterogeneidade da base tecnológica; urbanização acelerada; e instabilidade política.

Na década de 1980, diante da ruína da promessa de desenvolvimento universal e de orçamentos nacionais comprometidos pelo serviço da dívida e pelas políticas econômicas contracionistas, organizações internacionais passaram a receitar a focalização dos gastos públicos sociais em substituição à universalização de direitos.

A América do Sul estava reproduzindo massas em condições de pobreza e de indigência (Gráfico 3), sem uma perspectiva clara de solução do problema. Uma realidade que foi se tornando mais clara com o avançar dos anos 1990. Na primeira década do século XXI houve uma inflexão no viés neoliberal e uma recuperação do gasto social. Desse modo, a participação do gasto social no PIB passou de 12,2% no período 1990-1991 para 18,4% em 2007-2008. (CEPAL 2010). Argentina, Brasil e Uruguai ultrapassam 20% do PIB.

Gráfico 3 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência, em milhões de habitantes, 1980 - 2009



Fonte: Cepal, 2012

Políticas focalizadas e universais passaram a ser vistas de forma complementar. Por exemplo, a focalização de políticas de combate à pobreza indica aos gestores de políticas de caráter universal – como saúde, educação, emprego, documentação civil – os pontos cegos de sua cobertura. A gestão de programas focalizados depende, em geral, de cadastro do público-alvo em bases de dados administrativas. A integração dessas bases e de políticas numa ótica intersetorial, algo ainda incipiente na América do Sul, começa a gerar uma malha de iniciativas que se complementam racionalmente no intuito de atacar o problema da pobreza em suas diversas dimensões.

Emerge um padrão híbrido de políticas sociais, universais e focalizadas. Padrão que, embora encerre contradições, parece ser mais realista diante de um sistema internacional que reproduz, sistematicamente, exclusão e pobreza. Atualmente pensões baseadas no trabalho coexistem com pensões não contributivas e com programas de transferência condicionada de renda. Compras governamentais da agricultura familiar geram renda no campo e abastecem a rede pública de ensino. Redes de saneamento e eletricidade são desenhadas com base em informações de cadastro

de programas sociais. Esse arcabouço em que universal e focalizado se complementam tem mais de solução política do que de prescrição teórica.

O difícil avanço das políticas sociais na integração regional

Nas principais experiências de integração regional o foco é colocado sobre a esfera econômica, a esfera política fica sempre a mercê do que os cientistas políticos conceituaram como efeito de transbordamento, ou *spill-over*. A implementação de políticas sociais com orçamento e impactos relevantes regionalmente demandam um nível de consenso político, e de força institucional, de difícil construção. Depende também de profunda articulação entre políticas nacionais.

A integração europeia teve início no pós-guerra, com os governos a enfrentar demandas de seus eleitores não só por paz, mas por segurança social também. Contudo, o arcabouço do sistema internacional, de interdependência, era incompatível com certas políticas domésticas, principalmente as voltadas ao fomento das economias nacionais, como as políticas industriais, de proteção dos mercados internos e de promoção do emprego. Assim, países foram descobrindo, pela experiência, que poderiam implementar políticas por meio do arcabouço da integração; políticas que o arcabouço da interdependência inviabilizava (Milward, 1996). Focados na Guerra Fria, os EUA apoiaram a integração europeia e aceitaram a adoção de políticas desenvolvimentistas e intervencionistas pelos governos europeus. Consideravam que essas políticas estavam em desacordo com alguns planos de Washington, mas que essa seria uma situação temporária visando um objetivo maior.

Podem ser percebidos desde o Tratado de Paris, que institui a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), valores estruturantes de sua economia política. Assim, ao mesmo tempo em que havia grande preocupação com a criação de um ambiente de concorrência para os agentes de mercado e uma interpretação de que o liberalismo regional poderia fortalecer a economia dos Seis² fundadores, havia uma leitura dos possíveis impactos negativos do mercado comum sobre certas regiões ou setores. Existiam diretivas do Tratado condicionando essa busca pela eficiência a resultados sócio-econômicos, em especial à criação e manutenção de empregos. Onde a livre ação do mercado apresentasse efeitos deletérios sobre estruturas econômicas e sociais localizadas, previa-se a intervenção da autoridade supranacional ou a permissão desta para que o Estado-membro em questão interviesse.

A análise dos Tratados de Roma e de Paris deixa claro que havia preocupação entre os governos signatários para que a autoridade política (Comunitária ou nacional) tivesse meios de contornar ou minimizar os efeitos negativos da integração e do aumento da concorrência sobre setores específicos. Nos Tratados são definidos valores – como a busca por um ‘de-

2 Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e República Federal Alemã

senvolvimento harmonioso entre os membros' – que, de fato, balizaram a praxe política da Comunidade até a atualidade (Barbosa, 2006)

A lógica legal da Comunidade Econômica Européia (CEE) manteve-se semelhante, mas enquanto a CECA afetava basicamente dois setores econômicos, a CEE passou a abranger todos os setores e, portanto, toda a população desses países. Por isso, foram previstas políticas comuns orientadas pelos princípios gerais definidos no artigo 2º: o estabelecimento de um mercado comum, convergência de políticas econômicas entre os Estados Membros, desenvolvimento econômico harmonioso, expansão econômica, estabilidade, aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os países da Comunidade.

Houve grande objetividade no Tratado da CEE quanto ao estabelecimento da união aduaneira e foram definidas para tal três fases divididas em 12 anos. Embora com pouca objetividade, o Tratado instituiu políticas comuns no campo da agricultura e dos transportes. Além da política social, que já nasceu com um instrumento financeiro, o Fundo Social Europeu. Segundo Costa:

Apesar da clareza dos seus objetivos e métodos, principalmente no que dizia respeito à definição do calendário para a liberalização das trocas, o Tratado era consideravelmente mais vago no que dizia respeito aos princípios gerais que iriam orientar as políticas comuns (COSTA, 2004:51).

O principal destino do orçamento comunitário no início do processo era a política agrícola comum, com destaque para a década de 1970 e 1980. Gradativamente, a política regional superou a política agrícola, tornando-se a principal ferramenta de persecução da coesão econômica e social na UE, o que persiste até o presente.

Mesmo com o Fundo Social criado em 1957, a política social não avançou na CEE. No final da década de 1980 o debate em torno da integração européia ganhou novo momentum com as discussões sobre a modificação do Tratado de Roma pelo Ato Único Europeu (1985), que deu ênfase ao fomento do mercado interno comunitário, e com a elaboração da Carta Social Européia (1989). Entretanto, as ações continuaram a se focar na questão econômica e no bem-estar do trabalhador formal.

O principal mérito da Carta Social Européia consiste em fundar um conjunto de regras para o modelo europeu de direito do trabalho e de enquadrar o mercado interno neste sector (...) No entanto, apesar dos avanços a Carta Social acabou por decepcionar todos aqueles que esperavam que definisse os princípios fundadores de direitos sociais europeus para todos os cidadãos. Efectivamente, as disposições dizem respeito exclusivamente aos trabalhadores, na única perspectiva de assegurar o bom funcionamento do mercado interno (Costa, 2004:308)

Quando foi criada a União Europeia, com o Tratado de Maastricht de 1992, Carta Social estava assinada por todos os Estados-Membros com exceção da Inglaterra. A ilha só assinou a Carta em 1997, que, então, pôde ser incorporado ao Tratado de Amsterdã, firmado no mesmo ano. No acordo, foi feita a distinção de três domínios sobre política social com diferentes níveis de poder supranacional: campos fora do domínio da Comunidade, como remunerações e direito de greve; questões decididas por maioria qualificada em âmbito comunitário, como saúde e segurança do trabalhador, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e condições de trabalho; e o campo de maior incidência de poder supranacional, onde o Conselho delibera por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu, em casos que envolvem proteção social dos trabalhadores ou representação e defesa dos interesses coletivos de trabalhadores e empregadores (Costa, 2004). Enfim, manteve-se o foco social da integração restrito ao mundo do trabalho formal. Só a partir de meados da primeira década do século seguinte a questão da pobreza e da exclusão vai começar a ser debatida de forma mais consistente, mas ainda sem repercussões relevantes em termos de políticas sociais.

E foi apenas na década atual que a UE passou a tratar a questão social para além do mundo do trabalho. Foi colocada a questão de redução da pobreza como prioridade, está entre uma dos três pilares do documento estratégico Europa 2020, elaborado pela Comissão Europeia para definir os objetivos da década. Entre os principais desafios elencados em relação à pobreza e exclusão estão: erradicar pobreza infantil; promover inclusão social e no mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis; prover moradia descente a todos; atacar a exclusão financeira e o sobre endividamento.

De forma similar ao que ocorreu na integração da UE, no Mercosul o viés foi de liberalização do mercado regional. Houve pouca objetividade na agenda social, mas foram definidos valores que passaram a legitimar e balizar o debate da agenda social na integração sulamericana. Também é convergente o foco no trabalho a pautar a agenda social.

A questão social não contou com qualquer institucionalidade própria na primeira etapa de constituição do MERCOSUL. Com efeito, apenas em 1991, por pressão das entidades sindicais e outras organizações da sociedade civil, agregou-se aos dez primeiros subgrupos de trabalho instituídos pelo Tratado de Assunção, o subgrupo Relações Laborais, Emprego e Previdência Social, referido como Subcomissão 11, protagonista praticamente exclusiva da dimensão social da integração até 1995, quando se transformou no Subgrupo 10 – Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, abrindo espaço para a criação, em 1996, do Subgrupo de Trabalho 11 Saúde (...) Com efeito, os temas sociais praticamente estiveram reduzidos, até há poucos anos, aos direitos laborais e, mais recentemente ainda, a alguns aspectos previdenciários e de saúde, debatidos e entendidos quase sempre, entretanto, enquanto componentes da agenda multilateral de comércio, considerados na verdade como elos dos acordos comerciais e dos processos facilitadores da circulação dos trabalhadores. E mesmo no seu desenvolvimento posterior, foi sob o signo da “cláusula social” que problemas como os da proibição do trabalho infantil, do trabalho escravo ou o da liberdade sindical foram prioritariamente tratados (Draibe, 2007).

Nos anos recentes, junto com a retomada da capacidade dos Estados do Mercosul manterem políticas sociais, ocorreram avanços na integração de política sociais. Em julho de 2009 entraram em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo sobre Residência Mercosul, Bolívia e Chile. Os acordos oferecem garantias aos residentes estrangeiros em termos de direitos trabalhistas e acesso ao sistema educacional público. O Conselho do Mercado Comum passou a contar com a participação em suas reuniões dos ministros das áreas sociais, que se juntaram aos chanceleres e ministros da área econômica. Foi criado ainda, em 2007, o Instituto Social do Mercosul que tem como um dos objetivos colaborar tecnicamente para elaboração de políticas sociais regionais e sistematização de indicadores sociais regionais.

No campo das políticas de segurança alimentar e inclusão produtiva rural, o Acordo sobre “Bases para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul” definiu critérios comuns para o reconhecimento da agricultura familiar no Mercosul, com implicação sobre as políticas nacionais. Segundo os critérios, 20 milhões são agricultores familiares no bloco. Houve avanço também no cadastramento de agricultores familiares; iniciativa que só era aplicada por Brasil e Chile na América do Sul, passou a ser aplicada em todos os Estados-parte. Foi criado também o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul, com objetivo de apoiar programas nacionais e a participação da sociedade civil nos eventos da REAF (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar); conta com um orçamento de US\$350mil. Essas iniciativas recentes denotam vontade política dos governos do Mercosul para o aprofundamento da integração na esfera social, transpondo para o nível regional um bom momento vivido nacionalmente em termos de política social, especialmente até a crise de 2008.

Conclusão

Fator chave na estruturação de todas as experiências de Estado de Bem-Estar Social, o mundo do trabalho encontra-se em crise. Esta se configura, entre outras, no limite da universalização do trabalho em condições dignas e na persistência do desemprego, da precariedade e da informalidade. Eis que a referência de bem-estar das políticas sociais durante o século XX nas diversas experiências nacionais é o trabalhador assalariado formal; era o padrão a ser universalizado. Dado o limite da universalização só ter se tornado claro do ponto de vista sistêmico a partir dos anos 1990, os países ainda estão em processo de readequação de suas políticas sociais. Mesmo noções mais profundas de valores morais irrevogáveis em relação ao bem-estar dos cidadãos na polis e de como persegui-los estão em aberto nos debates políticos, especialmente na Europa, continente que estruturou institucionalmente as principais experiências nacionais de bem-estar social.

No âmbito da UE, da mesma forma que ocorre para seus Estados-Membros, o viés de integração da política social comunitária e a base de sua operação é o mundo do trabalho. Contudo, o problema perene da pobreza, agravado pela conjuntura de crise, começa a ter espaço na pauta dos

problemas sociais regionais que devem ser enfrentados em nível nacional e regional. O Estado de Bem-estar social dos europeus é claramente mais avançado que entre os países do Mercosul, tanto no nível nacional como no comunitário. Contudo ele está voltado quase que exclusivamente ao mundo do trabalho; embebido ainda da promessa desfeita da universalização.

Nos países do Mercosul, as políticas de proteção social baseadas no trabalho predominam, mas todos usam transferência de renda. A abertura de movimentação de pessoas é fato importante e as reverberações nas políticas nacionais de educação e saúde, mais sensíveis e universalizadas, podem gerar um transbordamento para outras políticas sociais e indicar a necessidade de maior articulação dessas políticas em nível regional. Não há nos países do bloco alternativas para enfrentar a informalidade, especialmente no ambiente urbano. Não existem políticas consolidadas que tenham superado ou o velho padrão corporativista assente no trabalho formal ou políticas de superação da pobreza que não geram alternativa de inclusão produtiva para os beneficiários.

O formato de políticas sociais dos países do Mercosul é menos estruturado, mas encerra uma dialética universalização/focalização que permite o reconhecimento e o enfrentamento da pobreza. Este problema está sendo tratado como uma questão histórica a ser resolvida pelos países sulamericanos. No Mercosul, a agenda social veio à tona quando o combate à pobreza já estava inserido nos arcabouços nacionais de políticas sociais. Na União Européia o impasse sócio-político em relação ao imigrante-excluído (os “sem papel”) trava a adoção de políticas sociais voltadas para o problema sistêmico, internacional, da impossibilidade da universalização do bem estar com base nos salários dos trabalhadores europeus ativos. Lá, atualmente, ao invés de o mundo do trabalho ser a porta para a universalização do bem-estar, tornou-se o filtro. E não há ainda solução de políticas públicas para os que ficam de fora do mercado, mas dentro das fronteiras do sistema sócio-político comunitário.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Thiago. **A economia política da Coesão Econômica e Social na União Européia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002**. Dissertação de mestrado. Brasília, UnB, 2006.

CEE, **Tratado que Institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço**. Bruxelas, 1984 [1951].

_____. **Tratado que institui a Comunidade Económica Européia**. Bruxelas: Conselho, 1984 [1957].

CEPAL. **Panorama Social América Latina 2010**. ONU: 2010

_____. **Serviço de Informação**, 2012 http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/6/37856/CP1_Panosoc2009_graficopobreza-PORTUGUES.pdf

CERVO, A.L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília, IBRI, 2001.

_____; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COSTA, Carla Guapo. **Economia e Política da Construção Européia: os desafios do processo de integração**. Lisboa: Terramar; 2004.

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. **The Measurement Of Extreme Poverty in the European Union**. Bruxelas: Comissão Européia, 2011

DRAIBE, Sônia. **Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas**. *Caderno Saúde Pública vol.23 suppl.2*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007

FIORI, José Luis. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Rio de Janeiro: Revista de Saúde Coletiva, 1997.

FRANK, A. G. Reescrevendo a História mundial. In PROCÓPIO, Argemiro (org.) **Relações Internacionais, os excluídos da arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2004.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1988.

MILWARD. A. S (org.) **The frontier of national sovereignty: History and theory 1945-1992**. London: Routledge, 1993.

PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla. **La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferências condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitárias**. Santiago do Chile: ONU, 2010.

PEREIRINHA, José António. **Política Social: Formas de actuação no contexto europeu**. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

PEDROSO, Paulo. Os modelos do modelo social europeu na UE alargada. *Janus, 11*. Lisboa: 2007. Acessado em http://janusonline.pt/2007/2007_3_4.html

SOARES, LAURA. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOTO, Silvia; SILVIA, Maria; SOUSA, Salvânia; GUILHON, Maria; LIMA, Valéria. **A pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento**. UFMA: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (orgs). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TÓKMAN, Víctor. **Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina**. *Políticas Sociales, 130*. Santiago do Chile: CEPAL, 2007

UNIÃO EUROPÉIA. **Acto Único Europeu**. Bruxelas: Jornal das Comunidades Europeias N° C169/1, 1987.

WALLERSTEIN, Immanuel. **After Liberalism**. New York: The New Press, 1994.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform?, WILLIAMSON, J. (Org.), in **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute of International Economics, 1990.