

CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E POLÍTICA DOS PAÍSES DO MERCOSUL (ARGENTINA, PARAGUAI E URUGUAI) NA PERSPECTIVA DA RELAÇÃO TRABALHO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM SAÚDE

Juliano Diniz de Oliveira¹
Marise Nogueira Ramos²

Introdução

Este projeto se situa na convergência de duas iniciativas institucionais da EPSJV: a constituição da Coordenação de Cooperação Internacional, em 2004, responsável pelo desenvolvimento das funções e ações da EPSJV contraídas a partir de seu reconhecimento como Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a Educação Técnica em Saúde; e os estudos desenvolvidos, desde 2001, pela Estação de Trabalho Observatório dos Técnicos em Saúde, do Laboratório do Trabalho e da Educação Profissional em Saúde.

A especificidade da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) como Unidade Técnico-Científica da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), na área de Educação Profissional em Saúde, está no fato de sua missão não se restringir à formação de técnicos para os serviços de saúde, mas de ser esta atividade uma mediação no processo de produção de conhecimento sobre a relação entre Trabalho, Educação e Saúde. Se as

¹ Graduado em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ).

² Doutora em Educação pela UFF Mestre em Educação pela UFF Graduada e Licenciada em Química pela UERJ.



ações diretas de formação desenvolvidas pela Unidade revertem benefícios para o fortalecimento do sistema de saúde – devido à qualificação permanente de seus trabalhadores – a elaboração, a implementação e a avaliação de cursos e pesquisas desencadeiam ou consolidam processos de produção científica em cada uma das áreas de atuação da Unidade, cujos resultados podem fundamentar políticas de educação e trabalho, projetos de regulamentação, propostas de cursos, currículos, dentre outras.

Portanto, baseada na experiência acumulada de transferência de tecnologias educacionais, principalmente na elaboração de propostas de cursos e currículos para a Rede de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (RET-SUS) nos Estados brasileiros, tem-se, atualmente, oferecido a outros países cursos de formação de técnicos e/ou de docentes que fortaleçam suas equipes de saúde. Além disso, pretende-se especialmente poder transferir conhecimentos científicos relativos à educação profissional que potencializem o desenvolvimento dessa área no Brasil, através da RET-SUS – bem como nos diversos países –, em benefício de suas políticas públicas de trabalho, educação e saúde.

Como marco institucional da cooperação internacional, estabeleceu-se que essas relações devem se desenvolver sob princípios éticos-políticos de respeito aos conhecimentos e à cultura dos povos, mediante uma postura solidária que considere as demandas e as necessidades de outros países na sua origem sócio-econômica, política e cultural. Nesse sentido, não cabem condutas que subordinem demandas e necessidades desses países aos serviços que esse Centro Colaborador da OMS possa oferecer, seja no conteúdo, na forma ou no método. Ao contrário, para ser profícua e produtora de benefícios para os países cooperados, a cooperação internacional deve adensar as relações e o estreitamento dos mútuos laços políticos, econômicos e culturais.

Ainda que não exclua a cooperação com outros países, seja de caráter multilateral ou bilateral, as ações de cooperação internacional da EPSJV serão fortemente direcionadas a países da América Latina, especialmente os que compõem o bloco do Mercado Comum dos Países do Cone Sul (Mercosul).



Em razão do exposto, neste projeto desenvolveram-se estudos sobre a configuração sócio-econômica, política e cultural desses países, bem como sobre a organização de seus sistemas de saúde, de educação e de trabalho, agregando conhecimentos nesta Unidade necessários para que os projetos de cooperação técnica se desenvolvam em coerência com o marco institucional descrito.

Nosso intuito foi identificar e organizar informações sobre a oferta quantitativa e qualitativa de educação profissional em saúde nos países do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), bem como realizar uma caracterização sócio-econômica e política desses países que configure os respectivos contextos para a realização da pesquisa qualitativa da etapa internacional prevista na pesquisa “A Educação profissional em saúde no Brasil e nos países do Mercosul: perspectivas e limites para a formação integral de trabalhadores face aos desafios das políticas de saúde”.

Dentro desta perspectiva, fez-se necessário um estudo mais aprofundado sobre o Mercosul, com o intuito de compreender como as questões de trabalho, saúde e educação são inseridas, discutidas e trabalhadas em uma perspectiva multilateral. Deste modo, desenvolveu-se um estudo sobre as principais teorias de Relações Internacionais, que oferecem as ferramentas necessárias para estudar e compreender a dinâmica de funcionamento dos processos de integração.

Pretendemos ainda identificar o número de cursos (tipos e modalidades), habilitações profissionais, instituições ofertantes, vagas, matrículas e concluintes, da educação profissional em saúde nos países do Mercosul, além das diretrizes teórico-metodológicas e as bases materiais da organização e desenvolvimento curricular da educação profissional nos países do Mercosul.

Nosso referencial metodológico é de cunho histórico-dialético, considerando-se a educação profissional em saúde como uma mediação específica da formação humana na totalidade das relações sociais. Nesse sentido, considera-se que as práticas instituídas não são neutras nem estáticas; ao contrário, têm um fundamento filosófico e ideológico afinado com uma determinada concepção de mundo e, assim, com um projeto de socieda-



de, construídos a partir de um ponto de vista de classe. Desta forma, seu conteúdo expressa uma direção e um sentido que se pretende dar às práticas sociais.

Para tanto, realizou-se o levantamento, a organização e uma análise preliminar de informações sobre a oferta quantitativa de educação profissional em saúde nos países do Mercosul, mediante a consulta a fontes primárias – bases de dados existentes – e secundárias, quais sejam, estudos quantitativos sobre oferta de educação profissional e saúde, sobre necessidades de recursos humanos técnicos em saúde e sobre configuração ocupacional/profissional em saúde nesses países. A caracterização sócio-econômica e política dos países se realizou mediante consultas a sites disponíveis na internet bem como a publicações obtidas em bibliotecas nacionais e internacionais, incluindo aquelas de organização virtual. A elaboração do resumo sobre as principais teorias de relações internacionais foi realizada através de análises de materiais específicos da área.

Qualidade e Profundidade dos Dados Obtidos

Ao se desenvolver uma pesquisa envolvendo os países da América Latina, pode-se constatar que o acesso a determinados temas ainda é de extrema dificuldade. Estudos sobre a formação do profissional técnico em saúde se inserem perfeitamente nesse quadro e esta situação pode estar relacionada com o atual nível de desenvolvimento do setor de saúde nestes países. Ademais, o subdesenvolvimento acaba por se refletir na pequena produção teórica sobre o tema e na escassa existência de bases de dados, gerando uma enorme dificuldade de se pesquisar o tema à distância. Ao mesmo tempo, essa pequena produção limita as possibilidades de desenvolvimento do setor, evidenciando um ciclo não virtuoso dessa co-relação entre teoria e prática.

Em um primeiro momento, foi realizado um levantamento sobre as características sociais, econômicas e políticas dos países membros do Mercosul. Estes dados são de fácil acesso por tratar de temas mais amplos sobre estes países, existindo uma boa quantidade de fontes que trabalham



sobre a estrutura interna destes e da América Latina como um todo. Deste modo, foi possível desenvolver uma pesquisa bem elaborada sobre estas características, construindo um quadro bem estruturado sobre a situação destes países e, conseqüentemente, contribuindo para uma compreensão mais apurada dos setores de educação e saúde.

Posteriormente, foi realizado um esforço no sentido de se fazer uma busca quantitativa da oferta de cursos de educação profissional na área de saúde entre os países do bloco. A ausência de banco de dados ou instituições bem estruturadas que pudessem contribuir com a pesquisa, dificultaram o acesso a este tipo de informação via internet. No entanto, a pesquisa prevê a existência de agentes colaboradores nestes países. Assim, esta será a forma possível de desenvolver uma avaliação mais apurada da situação dos cursos profissionais técnicos em saúde no bloco. Deste modo, a pesquisa pode ser encarada como o início de um esforço para o desenvolvimento do setor informacional sobre esta temática no Mercosul, produzindo uma nova literatura sobre o tema, contribuindo para que estes países se aproximem do nível organizacional em que o Brasil se encontra.

Ao trabalharmos os setores de educação, saúde e trabalho dos países do Mercosul, pode-se encontrar uma boa quantidade de material descrevendo a situação de cada setor. No entanto, no que diz respeito ao campo do *trabalho*, a situação ainda se encontra problemática. Foi possível compreender como o setor educacional está estruturado nos três países, desde a educação básica até o ensino superior. A Organização dos Estados Iberoamericanos dispõe de um observatório com um vasto material sobre os sistemas educacionais dos países que compõem o bloco. Na área da saúde também foi possível compreender a estrutura de funcionamento, sua composição, sua relação com os governos federais e a situação de eficiência perante a população, tais como a capacidade de atendimento universal a demandas assistenciais, através dos dados que a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) disponibiliza.

Já no setor de trabalho a tarefa foi mais árdua, pois os ministérios nacionais não oferecem um bom acesso às informações do setor, dificultando que chegássemos a conclusões sobre normas, condições e relações de trabalho do profissional técnico em saúde no âmbito da estrutura traba-



lhista do país Possivelmente, o trabalho em conjunto com os parceiros nos países facilitará o acesso a informações que contribuam para o desenvolvimento desta relação do profissional com a estrutura trabalhista nacional.

Com a finalidade de inserir esta discussão no âmbito do processo de integração dos países do Cone Sul, foi desenvolvido um estudo específico sobre o bloco Mercosul. A disciplina de Relações Internacionais ainda é uma disciplina considerada recente, principalmente na academia brasileira. Geralmente, o desenvolvimento de estudos sobre o tema é, quase na sua totalidade, sustentada por uma literatura desenvolvida fora do país, principalmente nos Estados Unidos, onde a disciplina se encontra mais desenvolvida e difundida nas universidades. Logicamente, a academia brasileira possui trabalhos de qualidade, de modo que o Brasil vem se destacando como um dos principais países fora do eixo central EUA-Inglaterra a desenvolver trabalhos na área.

Os processos de integração regional é uma das áreas bastante estudadas em Relações Internacionais, onde se encontram os estudos sobre o Mercosul. Neste caso, tendo o Brasil como principal membro do bloco e a ênfase na sua consolidação como uma das principais diretrizes da política externa brasileira, encontra-se um enorme interesse acadêmico para estudar o tema e, conseqüentemente, uma enorme literatura em português.

É importante destacar que o Mercosul surge no cenário internacional como um processo de integração econômica entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Sendo assim, a facilitação e a liberalização do comércio é foco central deste processo de integração. Deste modo, a literatura tende a se concentrar na análise destas características predominantes da organização. A cooperação existente em outras áreas, tais como Saúde, Educação, por exemplo, ainda são embrionários no bloco, não compondo a agenda principal de negociações. Conseqüentemente, carecemos de uma vasta literatura tratando da situação de cada tema.

Estas constatações referentes ao bloco, como o enfoque dos temas econômicos, situação secundária e incipiente dos temas relacionados à saúde e educação, e também a própria capacidade do bloco de desenvolver um processo cooperativo e de iniciativa política mais sólida em um âmbito multi-



lateral, nos levou a uma análise mais aprofundada sobre os processos de integração regional. Esta análise buscou esclarecer algumas questões teóricas sobre os processos de integração regional à luz das principais teorias de Relações Internacionais. Este estudo possibilitou uma análise mais clara do próprio bloco, sua formação, sua situação atual e perspectivas para ao futuro, além de compreender de maneira mais significativa as questões relacionadas à saúde, educação e trabalho.

Vale lembrar que os processos de integração são trabalhados de maneira bastante distinta dentro da disciplina, ou seja, existe um enorme debate teórico sobre como estes processos se desenrolam, sobre qual a capacidade de se desenvolverem processos de cooperação entre países e também sobre a relevância destes blocos como novos atores no sistema internacional de estados. Ao estudarmos acerca das principais teorias da disciplina de Relações Internacionais, buscamos trabalhar as correntes de pensamento mais importantes, com o intuito de elucidar este debate.

Relação entre os dados e aspectos teóricos sobre o Mercosul

Os países da América Latina, de uma maneira geral, possuem certa característica comum: todos são países considerados *em desenvolvimento*, com grandes problemas sociais internos e com pequeno poder de barganha nas negociações internacionais. O Brasil é visto como a potência regional, por possuir a maior economia da região, estando bem distante da realidade econômica da maioria dos outros países latinos; muito embora a situação de graves crises sociais seja comum a todos estes, com exceção do Chile, que possui uma realidade social um pouco melhor, que o coloca próximo aos países desenvolvidos no que diz respeito aos níveis do seu IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Deste modo, pressupomos que a situação interna destes países tenda a se refletir nas estruturas de funcionamento dos respectivos sistemas de saúde, educação e trabalho. A demanda por um funcionamento adequado destes sistemas é ainda maior nestes países, haja visto a



situação precária em que vivem as camadas mais pobres da população nacional.

Panorama organizacional dos sistemas de educação e de saúde nos países do Mercosul

Argentina

Neste país, o sistema educacional está dividido da seguinte maneira:

- Educação Inicial: educação para crianças até os 5 anos.
- Educação Geral Básica: ensino obrigatório, com 9 anos de duração.
- Educação Polimodal: 3 anos de duração no mínimo, ensino específico. O aluno pode optar por 5 modalidades distintas: ciências naturais, economia e gestão de organizações, humanidades e ciências sociais, produção de bens e serviços e comunicação, artes e desenho.
- Educação superior: o aluno estará apto a ingressar após o término do Polimodal. Oferecidos por instituições universitárias e não-universitárias.

O mais alto nível de condução do sistema educacional argentino está no Ministério da Cultura e Educação, órgão do poder executivo. Inicialmente, o controle era totalmente centralizado, desde 1853. Posteriormente, a partir de 1960, se inicia um processo de transferência para as províncias das escolas primárias e, em 1990, das instâncias de nível médio e superior. Segundo o governo argentino, este processo de transformação estrutural tem o objetivo de melhorar a qualidade educacional do país e obter uma maior equidade e promoção do acesso à escola pelas classes mais desfavorecidas.

É importante destacar que também foi criada uma Direção Nacional de Cooperação Internacional, com o intuito de estabelecer convênios bilaterais e multilaterais no sentido de cooperar para o desenvolvimento do setor. Percebe-se que o governo argentino vê na cooperação internacional uma maneira de facilitar o desenvolvimento do sistema



no país. Políticas como esta tendem a fortalecer o sistema educacional do países participantes da cooperação, podendo contribuir para o fortalecimento da área no âmbito do Bloco.

Por fim, no que diz respeito à educação técnica, o Conselho Nacional de Educação Técnica (CONET) é o principal gestor. A oferta desses cursos está organizada da seguinte maneira:

- Formação profissional: instrução destinada a promover a qualificação do aluno para desenvolver suas habilidades e conhecimentos diretamente relacionados com sua futura ocupação. Curso para maiores de 18 anos.
- Formação de técnicos: dividido em nível básico e nível superior.
- Formação de Auxiliar Técnico: sistema dual, integração escola e empresa.

O setor da saúde deste mesmo país está dividido em três subsetores: *público, de obras sociais e privado*. O sistema público é composto por uma rede de hospitais e centros de saúde que devem prover acesso gratuito à saúde a toda a população. Este setor, que atende a cerca de 30% da população do país - concentrado-se nas camadas de renda mais baixa - é gerido pelo Ministério da Saúde, em três níveis: nacional, provincial e municipal. Nas últimas décadas, cresceu o número de instituições deste setor no território argentino, mas, proporcionalmente em relação a outros setores, este número tem diminuído e atendido a um quantitativo cada vez menor da população. Este setor, no entanto, ainda tem enorme deficiência em articular de maneira sólida as instituições nos três níveis, o que acarreta uma grande quantidade de problemas.

O sistema de Obras Sociais se consolidou na década de 1970, durante o regime militar argentino³, sendo um setor formado por instituições de saúde que oferece infra-estrutura e assistência social aos trabalhadores assalariados da Argentina e também a seus familiares diretos. A contribuição para o funcionamento desta modalidade é feita tanto pelo trabalhador quanto pelo empregador. Vale destacar que este setor tem enfrentado dois

³ O regime de ditadura militar na Argentina abrangeu o período de 1976 a 1983.



graves problemas: o primeiro refere-se ao crescente processo de terceirização do trabalho; o segundo tem a ver com o enfraquecimento das forças sindicais. Assim, o setor tem perdido recursos, gerando enormes dificuldades para se estruturar financeiramente e oferecer um serviço adequado aos contribuintes.

O sistema privado já oferece cobertura às camadas mais elevadas da sociedade argentina, pois é financiado pela contribuição voluntária de seus próprios usuários. Este setor, no entanto, não se adequa ao poder aquisitivo da maioria da população. Em suma, pode-se dizer que os três sistemas possuem um fraco processo de articulação, dificultando a administração do setor de saúde como um todo e fazendo com que grande parte da população não seja assistida de maneira satisfatória.

Uruguai

No que se refere ao sistema educacional deste país, a prioridade é a consolidação da equidade social, buscando a dignificação da formação do aluno, o melhoramento da qualidade educativa e o fortalecimento da gestão institucional. Os organismos responsáveis pela administração e estabelecimento das diretrizes educacionais são: Ministério da Educação e Cultura, como instância máxima; a Comissão Coordenadora da Educação, a Administração Nacional de Educação Pública e a Universidade da República.

O ensino é estruturado de maneira semelhante ao argentino:

- Educação inicial ou pré-escolar: alunos entre 3 e 5 anos.
- Educação Primária: educação comum e obrigatória para alunos entre 4 e 16 anos.
- Educação Média - Ciclo Básico: obrigatório para os alunos que terminam a educação primária. Segundo Ciclo: Bacharelado diversificado (Humanidades, Biologia e Científica) ou educação técnica. Este nível é pré-requisito para o ingresso nos estudos terciários.
- Educação terciária superior: de caráter universitário ou não-universitário.



É importante destacar a existência do Conselho de Educação Técnico-Profissional, que trata da formação de técnicos de nível médio e de técnicos de nível superior. Este ensino está dividido em: capacitação profissional, educação profissional e cursos técnicos. No Uruguai, este ensino é majoritariamente público, englobando 97% dos alunos no setor.

O setor saúde é bem distinto do argentino, por não possuir um setor de obras sociais responsável pelos trabalhadores. É semelhante ao modelo brasileiro, com um setor público e um privado.

O setor público é administrado pelo Ministério da Saúde, e é responsável pela cobertura de 34% da população do país. O setor não se encontra altamente desenvolvido, contando com contribuições do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para se sustentar financeiramente e prover um acesso razoável ao povo.

Já o setor privado é composto por instituições de mais alta qualidade e altamente especializadas. Oferece cobertura para quase 47% da população. O setor, embora em melhores condições, não oferece acesso a toda a população, especialmente a população mais pobre, como acontece em todos países, pois é um setor financiado por cada cidadão, e a renda da massa não possibilita o pagamento elevado que é exigido para ser atendido.

Paraguai

Por fim, o Paraguai também possui um sistema educacional administrado, em última instância, pelo Ministério da Educação e Cultura, contando com o apoio da Subsecretaria de Educação. A estrutura é a seguinte:

- Educação inicial: não obrigatória para crianças até 4 anos.
- Educação Escolar básica: obrigatória, para alunos dos 5 aos 14 anos. Constitui-se de três ciclos com duração de três anos cada.
- Educação Média: objetivo de incorporação do aluno no mercado de trabalho e possibilitar-lhe acesso ao nível superior. Duração de



três anos e subdividido em áreas: Humano-Científica, Técnico em Serviços e Técnico Industrial.

- Educação superior: educação universitária e não-universitária. O nível superior universitário é autônomo, não pertencendo à estrutura do Ministério.

É importante destacar a existência do Departamento de Ensino Técnico e Formação Profissional, que está compreendido dentro da estrutura da Subsecretaria de Educação do Ministério. Este órgão coordena e administra os programas de estudos técnicos e profissionais dos alunos. A formação de técnicos no Paraguai está subdividida em: Técnicos de Nível Terciário, Bacharelado Técnico Profissional, Básico Técnico e Formação Profissional.

Após a descrição dos três sistemas de Educação, percebe-se que não há uma uniformidade nos currículos e atribuições aos alunos do ensino técnico, fator que dificulta processos de ações conjuntas. No entanto, veremos que esta harmonização está na pauta do setor educacional do Mercosul, apesar de não estar evoluindo substancialmente, devido à concentração e prioridades do bloco estarem voltadas para outras áreas.

O setor de saúde paraguaio também se estrutura semelhantemente ao uruguaio, com um setor público atrelado ao Ministério da Saúde Pública e Bem Estar Social. O Paraguai é o país mais pobre do bloco e é também o que possui os maiores problemas internos. Desde 1996 tem-se procurado reestruturar o sistema de saúde nacional, buscando um maior acesso da população, mas a situação ainda é bastante complexa.

Concepção e finalidades do Mercosul e suas relações com as políticas de educação e de saúde

Feito o breve histórico acerca das estruturas internas da educação e da saúde em cada um dos países do Mercosul, podemos partir para uma visão sobre o bloco de uma maneira geral. É importante destacar como foi o desenvolvimento histórico do Mercosul e como ele se encontra nos dias atuais. Com base no arcabouço teórico de Relações Internacionais, podemos discutir como as questões relacionadas à educação e à saúde estão



estruturadas no Mercosul e como elas podem ser desenvolvidas no âmbito do bloco, trabalhando suas possibilidades e limitações.

Os primeiros passos de aproximação entre Brasil e Argentina foram o ponto inicial para a formação do bloco regional. Na década de 1980, mais especificamente em 1985, com o surgimento da Ata de Iguazu, inauguraram-se os primeiros passos significativos no sentido de aprimorar as relações comerciais e a cooperação tecnológica, industrial e nuclear entre Brasil e Argentina.

Em 1986 foi criado o PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica. Foi assinada uma Ata para a Integração, sendo previsto um mercado comum entre ambos os países, que se concretizaria até 1º de janeiro de 2000. Os resultados do PICE foram bastante modestos no sentido de promover a integração econômica da região. Assim, em 1988 o processo de integração entre Brasil e Argentina ganha uma nova diretriz, em 1989 entrou em vigor o Tratado de Buenos Aires, que previa a formação de um mercado comum com intuito de eliminar todas as restrições comerciais entre os países. O tratado previa que o mercado comum deveria ser consolidado até 1994. O Uruguai procurou rapidamente integrar-se, devido ao impacto do processo de integração nos países da região estar em conformidade com sua estratégia. Da mesma forma, o Paraguai, considerando os intensos laços econômicos, além da proximidade geográfica, uniu-se ao novo bloco sub-regional.

Assim, em 1991 é assinado o Tratado de Assunção, que deu origem formal ao mercado comum entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, mantendo 1994 como data limite para se consolidar o processo de liberalização total do comércio. O Tratado de Assunção previa:

- a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países-membros;
- b) o estabelecimento de tarifas aduaneiras comuns e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros Estados;
- c) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados membros;

d) o compromisso desses Estados de harmonizar suas legislações nas áreas correspondentes;

A construção do Mercosul, dessa forma, ultrapassa o campo comercial ou econômico, envolvendo toda a sociedade e as comunidades nacionais num único processo de desenvolvimento integrado. Representa, então, um processo muito mais complexo do que a mera integração econômica ou comercial entre quatro países irmãos. Aqui está uma das chaves do debate dentro da teoria de Relações Internacionais, que se refere à capacidade das organizações internacionais de gerar mudanças nas preferências dos Estados e estabelecer processos estáveis de cooperação.

Em 1994 com assinatura do *Protocolo de Ouro Preto*, ficou estabelecido que o bloco seria estruturado de maneira intergovernamental e não supranacional como acontece na União Européia. Outra característica importante é que todas as decisões são tomadas por consenso, não existindo a possibilidade de voto. Assim, ficou preservada a soberania dos Estados. O protocolo estabeleceu a seguinte estrutura institucional:

- Conselho do Mercado Comum: órgão supremo do processo de integração, formado pelos ministros das Relações Exteriores de da Economia; adota decisões.
- Grupo do Mercado Comum: órgão executivo cuja função é assistir o Conselho em decisões de natureza executiva; adota resoluções.
- Comissão de Comércio do mercosul: assiste o Grupo do Mercado Comum na aplicação dos principais instrumentos de política comercial comum.
- Comissão Parlamentar Conjunta: canal de representação dos Parla-mentos dos países membro encaminhando propostas à CMC.
- Foro Consultivo Econômico e Social: permite aos diferentes setores da sociedade encaminhar suas reivindicações e propostas ao bloco.
- Secretaria Administrativa do Mercosul: faz registro das decisões tomadas e facilita processos de solução de controvérsias.



- Reunião de Ministros: formado pelos ministros de diversos setores dos membros para discutir possibilidades de cooperação nestes setores.

Ligado diretamente ao Grupo do Mercado comum é que estão incorporados alguns subgrupos de trabalho que tratam a respeito de temas bastante específicos, buscando facilitar processos de cooperação e desenvolvimento destes setores. Com base no foco deste trabalho, vale a pena destacar a existência de duas outras instancias do bloco: o Mercosul Educacional e o Sistema de Informação em Saúde do Mercosul.

A missão do Mercosul Educacional é consolidar um espaço de informação e comunicação que facilite a participação e a interação entre os atores envolvidos na transformação da educação e na sua utilização como fator de integração e mudança nos países do bloco. Este setor está ligado a reunião de Ministros da Educação e funciona a parte de comissões técnicas regionais e subgrupos de trabalho, subordinada ao um Comitê Coordenador Regional (CCR). Existem três Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRC), por nível de ensino (Educação Básica, Educação Tecnológica e Educação Superior), que têm a seu cargo o dever de assessorar o CCR na definição das estratégias de ação do SEM e de propor mecanismos para a implementação dos objetivos e linhas de ação definidas no Plano de Ação do Setor.

O Sistema Educacional tem como foco principal, portanto, a criação de um espaço educacional comum, estimulando a consciência cidadã para a integração e uma educação de qualidade, respeitando as diferenças culturais entre os povos. Dentre as metas estabelecidas para se chegar a este objetivo, pode-se destacar algumas:

- Coordenação de instancias de trabalho em nível intergovernamental para definição de marcos conceituais, normativos e operativos;
- Acordos de integração educativa nos níveis de educação: básica, media técnica e não técnica e universitária;
- Constituição de um Sistema de Comunicação e informação;
- Harmonização dos perfis profissionais por competência em educação tecnológica e nível médio técnico;
- Ensino de Historia e Geografia a partir de uma perspectiva regional.

Como fora mencionado, a questão do ensino técnico esta na pauta, mas ainda faltam esforços para se tornar uma realidade para os membros.

Já na área da Saúde, o Mercosul também possui um subgrupo de trabalho com intuito de estimular processos que favoreçam o desenvolvimento do Setor. Os principais objetivos são: estruturar sistemas de redes de informação; estimular o fluxo contínuo de informações da saúde; e estimular processos de integração no setor e ações conjuntas. Além do subgrupo de trabalho de Saúde, a Reunião de Ministros da Saúde também exerce um papel fundamental no processo de estabelecimentos de diretrizes e políticas a serem implementadas na área.

Apesar da existência de iniciativas para cooperação em setores como saúde e educação e diversos outros, deve-se ter em mente que a análise da formação histórica do bloco evidencia que este foi formado priorizando questões econômicas, mais especificamente para facilitar e ampliar as possibilidades de comércio entre membros. Mesmo hoje o Mercosul ainda se encontra debilitado nestas questões e se apresenta como uma união aduaneira imperfeita, ainda distante de se consolidar como um mercado comum. Sendo assim, outras questões, como educação, saúde e outros temas mais referentes à integração no setor político do bloco se encontram ainda mais incipientes.

Os Processos de Integração Regional: debate teórico

Esta situação de extrema dificuldade de consolidar processos estáveis de cooperação no bloco, principalmente na área política, nos remete a uma grande discussão sobre integração regional e cooperação internacional. A situação do Mercosul acaba por gerar inúmeras questões sobre as capacidades do bloco de desenvolver políticas sólidas em nível regional que atenda as necessidades de diferentes países, com diferentes demandas e realidades sócio-econômicas.

Os processos de integração regional cresceram substancialmente nos últimos 60 anos. A formação de blocos em diversas áreas do globo fomentou ainda mais o debate sobre temas clássicos da discipli-



na como a soberania e a cooperação. A formação de blocos regionais se intensificou principalmente entre países em desenvolvimento, que dentre outras razões pode se destacar a construção de um meio de autoconfiança coletiva, buscando uma maior representação econômica e política na agenda política global.

A soberania é um conceito que está intimamente ligado com a formação do Estado Moderno, estando também presente nos alicerces do pensamento político ocidental. Os processos de integração regional que cresce constantemente devido em parte ao processo de globalização esta reestruturando a maneira de se pensar a questão da soberania e sua relação com o Estado. Cresce a perspectiva de que o conceito de soberania e as práticas oriundas deste conceito devem ser adaptados às novas realidades da política mundial, considerando não só as transformações no plano internacional, mas também no nível doméstico.

Para compreendermos melhor os processos de integração e estes temas centrais que estão relacionados a este processo, cabe neste momento um breve resumo sobre as principais matrizes teóricas das Relações Internacionais. A disciplina é marcada por um intenso debate entre teorias, havendo uma grande quantidade de paradigmas e constantes variações entre autores. No entanto, devido a limitações de tempo e espaço, destacaremos apenas as 3 principais correntes: o realismo, o liberalismo e o construtivismo. Esta seleção não desmerece outras perspectivas, apenas uma seleção que busca ilustrar de maneira breve o corpo teórico da disciplina.

Uma visão superficial e automática da realidade do Mercosul como a mencionada acima, nos remete a corrente teórica realista das relações internacionais, que é bastante cética a respeito das organizações internacionais como atores e de sua capacidade de gerar alteração nas preferências dos Estados. Segundo esta corrente, os Estados são os únicos atores do sistema internacional, as organizações não possuem influência na formulação de políticas dos Estados, pois estes, como atores racionais, baseiam suas ações num cálculo de custo-benefício com base no interesse nacional, que em ultima instância é a busca pela maximização do poder do próprio Estado. A atuação é baseada no princípio da auto-ajuda, cada



Estado buscando a consolidação do seu interesse. As instituições existentes são um reflexo da distribuição de poder no sistema, quando os estados mais fortes dominam toda a estrutura e os mais fracos são apenas coadjuvantes.

A visão realista tende a privilegiar o Estado, o colocando como único ator relevante no cenário internacional, o Estado é visto como um ator soberano em um ambiente anárquico, onde não há poder acima dos Estados. Portanto, a anarquia internacional é um ambiente propício ao uso da violência, pois é o ambiente onde há um constante choque de interesses. Assim, o conflito é visto como um movimento natural entre os Estados, já a cooperação é vista de maneira mais cética, sendo um processo de difícil coordenação, já que todos os atores são auto-interessados e buscam maximizar seu próprio poder, como fora mencionado anteriormente, a auto-ajuda rege a conduta de ação no plano internacional e não a cooperação.

Este ponto nos remete a uma das principais diferenças entre Realistas e Liberais, que é a questão dos ganhos relativos e absolutos. Os realistas enfatizam a importância dos ganhos relativos, pois um país que concentra grandes ganhos pode ser uma ameaça ao equilíbrio de poder do sistema. Assim, não importa o ganho em termos absolutos, mas de maneira relativa aos outros Estados.

A partir desta perspectiva, temos que o Mercosul tende a ser visto como um projeto que dificilmente terá um futuro próspero, pois as divergências entre os membros são grandes e a cooperação tende ser um exercício dificultado pelos interesses particulares dos Estados. Há também uma grande distinção feita por muitos teóricos entre *High politics* e *Low Politics*; sendo a primeira grupo como assuntos centrais para o Estado como Segurança e Economia, já o segundo grupo seriam todas as demais questões políticas. Assim, as questões de saúde, educação e trabalho não são vistas como prioridades, e conseqüentemente colocadas em segundo plano.

A corrente liberal engloba uma série de autores e análises sobre o comportamento dos Estados, sendo uma tarefa complicada colocá-los dentro de uma categoria comum. No entanto, o intuito é destacar alguns pontos centrais, e algumas contraposições com o pensamento realista.



O corrente liberal das relações internacionais introduz uma discussão mais abrangente sobre o Estado e sua inserção no sistema internacional. O Estado não é mais visto como o único ator relevante no sistema internacional, e este também não é visto como um espaço onde o conflito e a o caminho obrigatório, há espaço para a cooperação. Os liberais começam a enfatizar o papel das instituições e das organizações internacionais como atores fundamentais para a construção de uma ordem estável.

A necessidade da criação de organizações internacionais passa a ser vista de outra maneira principalmente devido à percepção da constante e crescente interdependência entre os Estados, onde a questão comercial aparece como uma das mais marcantes. O comércio segundo a visão liberal é uma fonte de paz entre as nações, e este pode ser visto com um dos principais alicerces para sustentação desta nova abordagem.

O direito internacional também começa a ganhar força, autores começam a buscar conceitos trabalhados por Hugo Grotius e Emmerich de Vattel, como a noção de uma sociedade universal, onde homens possuem obrigações para com os outros mesmo que vivam em Estados diferentes. É neste sentido uma idéia de sociedade internacional, onde os tratados e as organizações passam a serem colocadas como cruciais para o funcionamento estável do sistema de Estados.

Deste modo, o processo de integração regional é visto de maneira bastante distinta da realista, a integração pode ser caracterizada como um processo de transferência de competências por parte dos Estados para uma instituição supranacional, acima dos Estados. Esta transferência pode gerar ganhos absolutos para todos os membros, favorece a cooperação e o alcance de certos interesses que seriam mais problemáticos para serem alcançadas de maneira unilateral. É reconhecido o conflito de interesses entre os Estados, no entanto, a organização age principalmente neste momento, para tentar conciliar, desenvolver acordos para que entendimento seja alcançado e cooperação se torne viável.

É importante destacar que, os liberais não defendem o fim do Estado-nação e a criação de um governo mundial, apenas enfatizam a necessida-



de de regulação também no plano internacional, as instituições são vistas como fundamentais para garantir o bem estar e a liberdade dos indivíduos, e isso se aplica não só no ambiente doméstico, mas também no plano internacional. Por fim, vale também ressaltar que as instituições acabam por influenciar as preferências dos Estados. A visão realista trabalha os interesses como dados, os liberais vêem na interação entre as questões domésticas e as instituições uma fonte de mudança dos interesses dos Estados, e assim sendo, o ambiente internacional não tende somente para o conflito, mas para inúmeros caminhos, inclusive o da cooperação e integração. Em alguns casos, vale pena se recusar a um ganho imediato, em favor da evolução dos acordos e negociações, mas esse fato, só pode ser compreendido se percebermos a formação dos interesses dos Estados dentro deste ambiente de regras e normas em que estão inseridos.

A corrente construtivista também possui uma abordagem ampla das relações internacionais, também não vendo os Estados como atores auto interessados em um ambiente anárquico e de constante conflito. Os construtivistas também possuem uma enorme variação nas suas produções teóricas, mas podemos destacar algumas características centrais básicas para interpretar a dinâmica do sistema internacional.

A principal premissa construtivista é a de que o mundo é socialmente construído, não é pré-determinado, assim, a afirmação realista de que o ambiente internacional tende ao conflito sempre é falha. O conflito não é negado pelos construtivistas, mas visto uma das realidades possíveis, o conflito é uma construção social, não algo inerente às relações entre Estados.

Os interesses dos Estados são constituídos a partir da relação com os outros agentes, ou seja, a relação entre os atores acaba por determinar suas preferências e interesses. Importante destacar que, os construtivistas negam qualquer antecedência ontológica entre os agentes e a estrutura, eles são co-constituídos, um não tem a capacidade de influenciar mais um ao outro, pois são constituídos de maneira simultânea e estão em constante reconstrução.

O construtivismo traz para a discussão das relações entre os Estados a questão das normas e das regras. Estas são colocadas como cruciais para



se entender toda a dinâmica de funcionamento dos Estados. A identidade é outro tema fundamental salientado pelos construtivistas, processos de formação e transformação das entidades dos Estados também se faz fundamental para entender as relações entre eles. As identidades dos Estados também são socialmente construídas, e não pré-determinadas, estão em constante transformação.

Assim, uma abordagem construtivista diria que existe uma questão normativa nesta relação dos Estados com as instituições internacionais. Os Estados aderem às instituições devido a um processo de internalização de normas, na medida em que os estados vão se sociabilizando com as normas, estas passam a fazer parte de sua identidade, e conseqüentemente suas práticas são alteradas no sentido de corresponder com esta nova identidade. Mesmo que haja um cálculo racional em um momento inicial, a sociabilidade acaba por interferir e reconstruir a identidade dos Estados. Assim sendo, as instituições possuem relevância no processo de formulação política dos Estados, alteram suas preferências e contribuem para a construção de uma estrutura de governança.

Com base nessa perspectiva, O Mercosul possui potencial para alterar as preferências e interesses dos Estados através de um conjunto de normas e regras, no entanto, este não é um processo automático, leva-se tempo para que as identidades sejam reconstruídas. A integração regional significa um consentimento e participação ativa dos Estados membros, onde estes são persuadidos a fazer concessões voluntárias sobre a soberania a fim de realizar objetivos coletivos. Alguns processos são mais altamente desenvolvidos, buscando novas formas de identidade coletiva e aprofundamento das instituições políticas e de segurança.

Conclusão

A estrutura interna de cada país também tem um peso fundamental para dificultar o desenvolvimento da integração política e também comercial na região. Foi destacado inicialmente que os países latinos se caracterizam pelo alto nível de pobreza e graves problemas sociais e econômicos,



sendo seus sistemas de saúde e de educação ainda fragilizados ou ineficientes. Estes fatores exigem que o processo de coordenação política seja extremamente grande para se tornar capaz de gerar resultados expressivos no sentido de melhorar esta situação. Somam-se a isso fraca estruturação destes sistemas no nível nacional, fator que dificulta ainda mais a consolidação de processos de ação conjunta, e as próprias iniciativas de caráter totalmente doméstico. As divergências econômicas e a debilidade de muitos setores da economia nacional dos membros também dificultam que o mercado comum seja consolidado e a liberalização comercial plena seja uma realidade no bloco. Apesar das dificuldades, o Mercosul pode ser visto pela ótica de um potencial oportunidade para ação conjunta, buscando a melhoria destes setores. Mesmo que estes setores estejam mal estruturados internamente, processos de coordenação política eficazes podem contribuir para uma alteração e desenvolvimento no âmbito do bloco. Logicamente, o Mercosul ainda se encontra bastante debilitado institucionalmente, não servindo como uma boa referência para evidenciar a atuação de organização internacional no sistema, mas, a União Européia, também uma organização regional, já se encontra em um alto nível de integração econômica e política, e retrata bem o potencial de atuação deste tipo de instituição na política mundial.

Assim, temos que o Mercado Comum do Sul ainda se encontra num processo de consolidação, sendo dentro da política externa Brasileira, umas das principais diretrizes. O Brasil sempre buscou o fortalecimento do bloco e vê nesta consolidação um instrumento potencial de barganha política no conjunto de negociações internacionais, tanto na ONU, como na ALCA ou na OMC. As perspectivas para o futuro do Mercosul, suas fraquezas e forças vão depender da visão teórica que utilizemos para analisá-lo, ele pode ser visto com um enorme potencial, como fora afirmado na primeira parte ou como um fracasso.

A pesquisa se insere neste propósito, como mais um instrumento que busca desenvolver conhecimento e dados com intuito de construção de um maior canal de Comunicação e desenvolvimento da área de Saúde em um âmbito regional.



Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: Editora LTR, 1998.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.
- CASTILLO, Alcira e MALVAREZ, Silvina. *La Red de Técnicos en Salud: Logros y Desafíos*. Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV (no prelo). Volume 3 Número 1; março de 2005.
- CASTILLO, Alcira e MANFREDI, Marice. *Estudio sobre la situación de la formación de personal técnico en salud: algunos países de la región*. NOME DA PUBLICAÇÃO: (é o próprio título) Washington DC: OPS/OMS, 1999.
- LACHSR. *Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Argentina*. OPS, nov/1998. Disponível em <<http://www.lachsr.org/documents/perfildelsistemadesaluddeargentina-es.pdf>>. Consultado em 30/08/2005.
- LACHSR. *Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Paraguay*. OPS, set/1998. Disponível em <<http://www.lachsr.org/documents/perfildelsistemadesaluddeparaguay-es.pdf>>. Consultado em 10/09/2005.
- LACHSR. *Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Uruguay*. OPS, ago/1999. Disponível em <<http://www.lachsr.org/documents/perfildelsistemadesaluddeuruguay-es.pdf>>. Consultado em 10/09/2005.
- OPS/OMS. *Recursos Humanos em Saúde no Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995.
- PÉREZ, Luiz. *Análisis em el Ministerio de Salud de Uruguay de aspectos de estructura, funciones, gasto y equidad*. Montevideo: Banco Mundial, nov/2004.



Comentário sobre o processo de trabalho de orientação de Juliano Diniz Oliveira e seus resultados

Marise Ramos

O processo de orientação do aluno Juliano Diniz de Oliveira constituiu-se numa realização conjunta de desafios e compromissos, tendo transcorrido de forma a proporcioná-lo oportunidades de compreensão dos aspectos metodológicos da pesquisa em Ciências Sociais, bem como a apreensão de procedimentos e formas de acesso a fontes de pesquisa. Os desafios de coletar dados e analisá-los à luz dos referenciais teóricos foram enfrentados em duas perspectivas que merecem comentários.

Primeiramente, não foi um trabalho trivial a obtenção de informações relevantes para a pesquisa, frente à escassez de fontes relativas às políticas de educação e de saúde dos países do Mercosul, somada à quase inexistência de dados sobre a educação profissional em saúde nesses países disponíveis publicamente. Outro desafio foi elaborar um referencial teórico que incorporasse as teorias sobre relações internacionais na perspectiva histórico-dialética, posto não ser esta a linha hegemônica da área, ainda que seja o aporte filosófico e ético-político da pesquisa. Neste processo, destaque deve ser dado ao esforço do aluno em buscar recuperar e aprofundar seus aprendizados sobre o materialismo histórico-dialético na área de Relações Internacionais, bem como a especificidade de sua apreensão pelos estudos na área Trabalho e Educação.

Procuramos fazer com que os objetivos de pesquisa designados ao aluno fossem estreitamente relacionados com seus estudos no curso de graduação, inclusive porque a área de Relações Internacionais não era de nosso domínio. Isto nos levou a perceber um bom aproveitamento dos seus conhecimentos pela pesquisa. Seu convívio com pesquisadores e a participação nas reuniões de pesquisa visaram permitir apreender as dinâmicas e as dificuldades do desenvolvimento da pesquisa institucional.

A disponibilidade de uma infraestrutura adequada para o desenvolvimento do projeto em muito contribuiu para a realização do trabalho de



iniciação científica e a consecução dos seus objetivos. Não obstante, uma das principais dificuldades experimentadas foi o limite de tempo para a realização de atividades diretas de orientação. Por outro lado, isto exigiu depositar no estudante um elevado grau de confiança e de autonomia, ao que ele respondeu plenamente.

Diante da experiência vivida na relação orientando e orientador e dos resultados de seu trabalho, podemos dizer que o processo de iniciação científica de Juliano Diniz de Oliveira se completou com êxito. Assim, pensamos que o mundo da pesquisa adquiriu um profissional dedicado, competente e crítico, que certamente fará diferença no processo de produção de conhecimento em Ciências Sociais, particularmente na área de Relações Internacionais e suas interfaces com Trabalho e Educação.

