

## Front Matter / Elementos Pré-textuais / Páginas Iniciais

Lucia Cortes da Costa  
Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Vini Rabassa da Silva  
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

COSTA, LC., NOGUEIRA, VMR., and SILVA, VR., orgs. *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 1-13. ISBN 978-85-7798-231-8. Available from: doi: [10.7476/9788577982318](https://doi.org/10.7476/9788577982318). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**A política social  
na América do Sul:**  
perspectivas e  
desafios no século XXI

## UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA

REITOR  
João Carlos Gomes

EDITORA UEPG  
Beatriz Gomes Nadal

VICE-REITOR  
Carlos Luciano Sant'Ana Vargas

PRÓ-REITOR DE EXTENSÃO  
E ASSUNTOS CULTURAIS  
Gisele Alves de Sá Quimelli

CONSELHO EDITORIAL  
Beatriz Gomes Nadal (Presidente)  
David de Souza Jaccoud Filho  
Fábio André dos Santos  
Gisele Alves de Sá Quimelli  
José Augusto Leandro  
Oswaldo Mituyuki Cintho  
Sílvio Luiz Rutz da Silva

# **A política social na América do Sul:** perspectivas e desafios no século XXI

Organizadoras

---

Lucia Cortes da Costa  
Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Vini Rabassa da Silva

*Editora*  
UEPG

Copyright © by Lucia C. da Costa, Vera M. R. Nogueira,  
Vini R. da Silva & Editora UEPG

Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da Editora, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

### Equipe editorial

Coordenação editorial	Beatriz Gomes Nadal
Supervisão editorial	Marcia Smariotto
Preparação de originais e ficha catalográfica	Cristina Maria Botelho
Revisão português	Cleuza Cecato
Revisão espanhol	Ercilia Victoria Pedraza
Projeto gráfico e diagramação	Rubia Carla Dropa
Capa	Viviane Motim

361.61 A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no  
A643a século XXI. Organizado por Lucia Cortes da Costa; Vera Maria Ribeiro Nogueira e Vini Rabassa da Silva. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. 266p.

ISBN - 978-85-7798-165-6

1-Política social. 2-América do Sul. I. Costa, Lucia Cortes da. II. Nogueira, Vera Maria Ribeiro. III. Silva, Vini Rabassa da. IV.Título.

Depósito legal na Biblioteca Nacional

Editora filiada à ABEU  
**Associação Brasileira das Editoras Universitárias**

### Editora UEPG

Praça Santos Andrade, n. 1  
84030-900 – Ponta Grossa – Paraná  
Fone: (42) 3220-3306  
e-mail: editora@uepg.br  
<http://www.uepg.br/editora/>

2013



Esta coletânea, escrita a muitas mãos, reflete as análises e reflexões acumuladas em um período de mais de dez anos. Trata-se de grupo formado por pesquisadores da região Sul que mobilizados pela necessidade política de dar visibilidade e reconhecimento ao trabalho que vinha sendo desenvolvido no âmbito da Política de Saúde no Mercosul. Sem dúvida, o grupo inicial expandiu-se, buscou outros aliados no âmbito internacional, nacional e local. Traçou estratégias, ora através de pesquisa viabilizada por agências de fomento, ora nos eventos já organizados, articulando parcerias e produções conjuntas. Portanto, esse livro expressa o movimento de articulação entre países, universidades, pesquisadores renomados, saberes e conhecimentos que atualizam os debates sobre as políticas sociais contemporâneas e a proteção social. Sem dúvida, uma contribuição relevante para as análises e debates críticos sobre as políticas sociais na contemporaneidade em um momento de precarização, direitização e disparidades do sistema de proteção social que dão visibilidade à sua incompatibilidade com valores individualistas, privatistas e desregulamentadores do regime neoliberal.

São fatores que têm dificultado tanto a análise da cobertura da proteção social como o estabelecimento de pontos comuns para a formatação de uma agenda integrada das políticas sociais no âmbito do Mercosul. A política de atenção à saúde, por exemplo, é bastante restritiva, na maioria dos países, incluindo apenas a parcela dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal. A ausência de unicidade e as fragmentações do sistema de proteção social (seguro social, saúde, assistência) em diversos órgãos têm sido limitantes aos avanços das políticas sociais pela desarticulação dos programas, ações e recursos financeiros (SOARES, 2000).

Assim, estabelecer um parâmetro de proteção social na região do Mercosul, ampliando a cobertura da seguridade social de alguns países ou mudando de modelo em outros, é um grande desafio, pois é necessário enfrentar as novas e antigas formas de trabalho que permanecem sem reconhecimento de direitos trabalhistas ou previdenciários.

A OIT, no Panorama Laboral (2002), concluiu que há um déficit no trabalho decente, aquele definido por ser exercido com remuneração adequada, condições de liberdade, segurança e equidade, capazes de garantir dignidade e

## Prefácio

diálogo social permanente. Em uma avaliação das condições de trabalho nos países, constata-se que piorou a situação do trabalho decente na Argentina, no Paraguai e no Uruguai enquanto melhorou no Brasil.

Assim, frente à nova lógica de organização do trabalho, mundialmente flexibilizado e globalizado, é imperativo estabelecer ações de regulação, normatização e assistência orientada pelo campo do direito, da proteção e promoção. A integração regional pretendida deve, portanto, abranger não somente a esfera comercial e econômica, mas também avançar na área social e na problemática da desigualdade decorrente do processo global.

A reflexão sobre os sistemas de proteção social e as tendências das políticas sociais apresentadas nesta coletânea possibilitam um mergulho crítico e atualizado e, em seu tempo histórico, em cada uma das realidades de diferentes países que compõem o Mercosul.

Fica, portanto, o convite para esta leitura que expõe os limites da realidade social do Mercosul exigindo ampla discussão sobre as políticas sociais contemporâneas, suas concepções e configurações no contexto da crise capitalista. Para além das relevantes análises críticas dos autores, transparece o convite para não render-se ao presente, aos arranjos políticos neoliberais que propõem políticas sociais perversamente ressignificadas, para atender aos interesses neoliberais. Busco apoio em Cattani (1996, p.9) ao constatar que é necessário reorganizar-se a resistência e mobilizar-se a energia humana, ter coragem para dizer e escrever, reafirmando os princípios e os valores que exortam à resistência, comprometida com a radical democratização da vida social.

Jardim Botânico, junho de 2012.

*Jussara Maria Rosa Mendes*



# Apresentação

## A Política Social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI

Esta é uma obra coletiva construída por pesquisadores da área do Serviço Social, Sociologia, Direito e Administração, integrantes de universidades do Brasil, Argentina e Uruguai. Resulta de pesquisas apresentadas e debatidas em dois eventos acadêmicos realizados em 2011, na Universidade Católica de Pelotas: o III SEPOME – Seminário de Política Social no Mercosul<sup>1</sup> e o DIPROSUL – O direito à saúde e à proteção social em faixas de fronteiras: um debate acadêmico no sul da América do Sul<sup>2</sup>. Após a realização destes eventos, uma profícua continuidade de parceria entre o Mestrado em Política Social/UCPel e o Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas/UEPG possibilitou organizar a presente coletânea.

Os capítulos que integram essa coletânea abordam, com diferentes perspectivas, o tema da política social no atual contexto de crise do capitalismo. Essa publicação tem o objetivo de contribuir para o debate e socializar o conhecimento produzido a partir das pesquisas acadêmicas sobre a proteção social nos países da América do Sul. A Coletânea, com uma perspectiva crítica em todos os capítulos, defende os valores da dignidade da pessoa humana, igualdade e direitos fundamentais. Os autores discutem as crises do capitalismo, o impacto das ideias neoliberais e a polêmica sobre o papel do Estado na proteção social.

---

<sup>1</sup> O III SEPOME foi uma promoção coletiva envolvendo a UCPEL, a Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Contou ainda com a co-participação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Universidade de Ijuí – UNIJUÍ, Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil, Universidade Nacional de Misiones – UNAM, Universidad Nacional de Entre Ríos – Argentina e a Universidad de La República – Uruguai. Recebeu apoio do CNPq.

<sup>2</sup> O DIPROSUL foi promovido pelo Mestrado em Política Social da UCPEL, tendo como entidades co-promotoras: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG, Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, Universidade Nacional de Misiones – UNAM, Universidade De La República do Uruguai – UDELAR, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro Colaborador em Saúde do Trabalhador do Mercosul - Ministério da Saúde, Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade de Ijuí - RS e da Faculdade União das Américas – PR. Recebeu apoio do CNPq.



## Apresentação

No primeiro capítulo, Potyara Amazoneida Pereira apresenta uma reflexão sobre a natureza contraditória e ambivalente da política social e a possibilidade de essa política trazer benefícios ao trabalho em sua luta contra o capital. A autora aponta as mudanças sofridas pela política social na sua passagem do capitalismo regulado para o desregulado, ou do seu trânsito do regime de produção fordista para o denominado regime *pós* ou *neofordista*. Questiona, ainda, as principais implicações sociais da crise estrutural capitalista para a política e direitos sociais.

Numa frutífera parceria, Gilmar Antonio Bedin e Joice Graciele Nielson discutem a crise capitalista da década de 1970, suas consequências no Estado social e nos direitos humanos no mundo moderno. Os autores postulam que essa crise produziu uma notável virada histórica – levou ao declínio das ideias que sustentavam o Estado de Bem-Estar Social e os direitos econômicos e sociais e à ascensão das ideias neoliberais – e uma grande mutação nas sociedades capitalistas – geração de um novo padrão tecnológico e de um novo modelo de produção. A convergência destes dois fenômenos produziu um novo ciclo de mercadorização das atuais sociedades capitalistas e trouxe, como consequência, a relativização da cultura democrática e da cultura da igualdade.

Christian Adel Mirza apresenta um panorama dos Estados que fazem parte do Mercosul na área da proteção social. O autor apresenta a tese de que há uma tendência, relativamente consolidada, de reconfiguração dos sistemas de proteção social na região, numa perspectiva centrada nos direitos de cidadania. Destaca que a ação social coletiva e a estabilidade das alianças entre atores são fundamentais para estabelecer uma agenda social. Postula também que há, nos países do Mercosul, dados atuais que indicam alguns avanços na proteção social. Aponta que a recente crise internacional do capital não afetou de forma drástica os gastos sociais públicos nos países da região. Apresenta dados positivos sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza na região durante a primeira década do século XXI. De forma crítica, o autor discute os programas de transferência condicionada de renda.

Lucia Cortes da Costa apresenta as teorias sobre integração regional e as mudanças no Estado de bem-estar na Europa buscando uma reflexão sobre as perspectivas da agenda social no Mercosul. A autora postula a tese de que após a hegemonia neoliberal, a primeira década do século XXI, marcada pelas crises econômicas, evidencia a importância do Estado na regulação do mercado. Nessa conjuntura histórica, os impactos no estado de bem-estar decorrem de múltiplos fatores, tais como: das crises econômicas; da capacidade de organização política das classes trabalhadoras; das mudanças demográficas e também das mudanças nas relações familiares. Há novos desafios para a proteção social pública num contexto de economia aberta, com elevado grau

de concorrência entre os países e, no caso da Comunidade Europeia, com processo de integração regional que permite a mobilidade de trabalhadores, envelhecimento populacional e baixo crescimento econômico. Na América do Sul, os elevados níveis de desigualdade social, as históricas demandas de proteção para crianças e jovens convivem com o já evidente envelhecimento da população em alguns países, o que indica as dificuldades para construir um estado de bem-estar na região.

Vera Maria Ribeiro Nogueira, Helenara Fagundes e Carla G. C. Bon-tempo, apresentam as inovações e tendências nos campos sociopolítico e jurídico observados na institucionalidade do Mercosul e suas consequências na faixa de fronteira. As autoras articulam a análise a partir de três aspectos de ordem teórica: 1) a política social e a garantia de direitos são entendidas como política pública; 2) as formas, os conteúdos, os meios, o sentido e as modalidades de proteção social são distintos em cada um dos países, pois decorrem de processos históricos, econômicos e culturais de longa data; 3) as políticas públicas não são construções independentes, pois somente ocorrem onde existe uma democracia no sentido moderno. Apresentam as alterações ocorridas no plano das estruturas formais, substantivas, materiais e simbólicas e as inovações sinalizadoras da ampliação de cidadania em áreas de fronteiras. Destacam as inovações no plano jurídico-administrativo e no plano político que indicam para a ampliação dos direitos de cidadania para além dos limites nacionais.

O debate sobre o trabalho decente é apresentado por Lenir Aparecida Mainardes da Silva e Silvana Souza Netto Mandalozzo. A categoria “trabalho”, integrada à questão da decência, importante em qualquer situação, é apregoada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 1998, quando aprovou a “Declaração sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento”. O Brasil, seguindo esta tendência mundial, adotou a preocupação e vem atuando de forma positiva para a existência de trabalho decente, com medidas práticas, as quais são analisadas pelas autoras.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, numa instigante reflexão, discute a não efetividade dos direitos humanos nas fronteiras. Ela parte da tese de que no mundo globalizado os problemas relacionados às mudanças econômicas, culturais e sociais trazem à tona problemas novos convivendo com antigos. Analisa aspectos relacionados ao fluxo de imigrantes e os desafios nas regiões de fronteira para assegurar direitos humanos. A autora enfatiza uma breve definição de Estado de Direito, os desafios e as perspectivas para a problemática dos direitos humanos e a (in)eficácia das políticas sociais nas fronteiras.

Susana Cazzaniga apresenta as recentes mudanças na proteção social na Argentina. Ela parte da discussão sobre a década de 1970, em que as mudanças

## Apresentação

nas políticas econômicas e sociais seguiram as ideias neoliberais, para postular a tese de que a primeira década do Século XXI configurou-se como um período de transição para a proteção social pública naquele país. A autora apresenta uma reflexão crítica sobre o modelo de proteção social argentino e os seus desafios atuais. No debate sobre as possibilidades de uma contra-hegemonia, num cenário de hibridização política, destaca a importância das políticas sociais na construção de uma sociedade democrática e igualitária.

O debate sobre o Estado de bem-estar é apresentado por Alejandro Hugo Del Valle, que parte da assertiva de que a globalização fez emergir novos parâmetros de competitividade que impõem objetivos de longo prazo em matéria de educação, inovação, ciência e tecnologia, com efeitos sobre os níveis de emprego e salários. Aponta que há o desafio para os países da América do Sul de manter a capacidade para competir em um mercado globalizado e, ao mesmo tempo, reduzir os níveis de pobreza e exclusão, aprofundando um sistema de proteção social. No capítulo, o autor apresenta uma breve descrição do sistema de proteção social argentino e analisa suas principais características. Defende a tese de que as próprias características do sistema de proteção social na Argentina contribuem para a consolidação de novos processos de estratificação no acesso aos direitos sociais e na condição de cidadania.

Vini Rabassa da Silva e Daiane da Rosa Ugoski, na perspectiva da defesa dos direitos, discutem a proteção assistencial nas áreas de fronteiras, com destaque para as cidades gêmeas do estado do Rio Grande do Sul. O capítulo apresenta uma breve caracterização da área geográfica, o resultado de um estudo realizado nos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social, para identificar como a questão da fronteira aparece registrada e o trabalho previsto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para as autoras, as cidades gêmeas concentram tanto a potencialidade da integração econômica e cultural como os efeitos negativos das desigualdades regionais. A realidade social nas cidades gêmeas evidencia a ausência da proteção aos direitos trabalhistas para as pessoas que sobrevivem na economia informal, o que é agravado pela precariedade dos serviços públicos e menor dinamismo econômico que reduz a oferta de empregos formais. Nesse contexto, as autoras destacam a necessidade de uma reflexão sobre a política da assistência social como uma das formas de enfrentamento da dura realidade daqueles que, vivendo na fluidez do limite de uma nação, sobrevivem como não cidadãos.

O tema da violência, a problemática do uso de substâncias psicoativas pelos jovens e os desafios para assegurar seus direitos por meio das políticas de proteção social no Uruguai são analisados por Celmira Bentura Alonso. Para a autora, as ações violentas dos jovens devem ser analisadas no contexto da violência da sociedade. Com a perspectiva crítica, a autora propõe uma

discussão sobre a realidade social na qual os jovens vivenciam experiências de violência e são expostos ao consumo de substâncias psicoativas. Destaca o surgimento de substâncias psicoativas acessíveis aos jovens mais pobres e que são as que causam maiores danos.

Elizabeth Ortega aborda a intervenção profissional do Serviço Social no campo das políticas sociais no Uruguai. Numa perspectiva socio histórica, a autora apresenta uma análise do sistema de bem-estar que foi pioneiramente construído no Uruguai, suas modificações ao largo do século XX e no início do século XXI. A autora destaca que as políticas sociais envolvem meios institucionais para assegurar direitos e configuram-se como espaço privilegiado para a intervenção profissional dos assistentes sociais.

Assim, com a diversidade de reflexões apresentadas, esperamos que esta coletânea possa subsidiar debates sobre a política social na contemporaneidade, particularmente nos países integrantes da América do Sul, suscitando novos estudos e pesquisas.

**Boa leitura!**

Lucia Cortes da Costa

Vera Maria Ribeiro Nogueira

Vini Rabassa da Silva



- 15** Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista  
Potyara Amazoneida Pereira
- 27** A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências  
Gilmar Antonio Bedin  
Joice Graciele Nielson
- 43** Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el Mercosur  
Christian Adel Mirza
- 61** Integração regional e as mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul  
Lucia Cortes da Costa
- 99** Políticas sociais e as perspectivas de ampliação de direitos no Mercosul e em áreas fronteiriças – inovações e tendências  
Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Helenara Silveira Fagundes  
Carla Gabriela Cavini Bontempo
- 113** A agenda do trabalho decente no contexto do Mercosul  
Lenir Aparecida Mainardes da Silva  
Silvana Souza Neto Mandalozzo
- 131** Diferentes, desiguais e desconectados: os direitos humanos nas fronteiras  
Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
- 157** Políticas sociales en Argentina: continuidades y rupturas  
Susana Del Valle Cazzaniga
- 175** Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina  
Alejandro Hugo Del Valle

- 219** A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha  
Vini Rabassa da Silva  
Daiane da Rosa Ugoski
- 233** Juventud, violencia y drogas: ¿Una triada inseparable?  
Celmira Bentura Alonso
- 247** Políticas sociales, instituciones, prácticas profesionales  
Elizabeth Ortega Cerchiaro
- 259** Autores da coletânea