

**Mundos del trabajo  
y políticas públicas  
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves  
y Marcela Pronko, editoras

# Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición:  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: mayo, 2008

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción:</b> <b>Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe</b> .....	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
<b>SECCIÓN 1:</b> <b>JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas</b> .....	27
Jürgen Weller	
<b>La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?</b> .....	49
Claudia Jacinto	
<b>Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas</b> .....	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

---

Trabalho infante-juvenil é bom para quem? ..... 91  
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil ..... 111  
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales” en la enseñanza técnico-profesional de la región de Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica al debate sobre el emprendimiento juvenil ..... 125  
Mechthild Minkner-Bünjer

#### SECCIÓN 2:

##### TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola en México, a partir de las reformas estructurales. Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 ..... 147  
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales. Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas ..... 171  
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em plantações florestais em Minas Gerais, Brasil ..... 191  
Múcio Tosta Gonçalves

#### SECCIÓN 3:

##### POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política ..... 211  
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

---

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las experiencias recientes de Argentina y Uruguay ..... 233  
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares, durante dos períodos de recuperación económica (Argentina, 1996-1998 y 2004-2006) ..... 249  
Rosalía Cortés y Fernando Groisman

A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL ..... 269  
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de globalización (2002-2007) ..... 287  
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba. La respuesta a la crisis ..... 305  
Juan Carlos Campos Carrera

# A formação profissional na integração regional: reflexões preliminares sobre a formação de técnicos em saúde no MERCOSUL

Marcela Pronko<sup>1</sup>

## Resumo

A problemática da formação profissional, considerada no âmbito dos processos de integração regional, condensa elementos-chaves tanto no que diz respeito à regulação das relações de trabalho quanto no que se refere às políticas de educação e constitui um aspecto central para a viabilização da meta de livre circulação de trabalhadores. A complexidade dessa problemática aumenta ainda mais quando nos debruçamos sobre a formação de uma categoria específica, neste caso, relacionada por sua vez com as políticas de saúde. Assim, a presente comunicação se propõe a tecer algumas reflexões preliminares sobre a educação técnica em saúde no MERCOSUL, tomada como eixo de articulação das políticas nacionais e regionais desses três setores: trabalho, educação e saúde. Ela sistematiza alguns dos resultados da pesquisa “Entre a lógica nacional e a lógica setorial: a formação profissional negociada em âmbitos supra-nacionais” desenvolvida entre fevereiro de 2004 e dezembro de 2005, na FLACSO/Brasil, com apoio do CNPq, e avança na consideração de problemas específicos colocados pela pesquisa “A educação técnica em saúde no Brasil e nos países do MERCOSUL”, que está sendo desenvolvida desde março de 2007 no âmbito da EPSJV/FIOCRUZ, com apoio do CNPq.

**Palavras-chave:** formação profissional, políticas de trabalho, políticas de saúde, integração regional, MERCOSUL, técnicos em saúde

---

1 Marcela Pronko é Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de Luján (Argentina), Mestre em Educação Brasileira e Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Brasil). É professora pesquisadora (pessoal internacional) da FLACSO/Brasil e pesquisadora da Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/FIOCRUZ).

## Introdução

As políticas públicas nacionais (de educação, de saúde, de trabalho, entre outras), têm se confrontado, nas últimas décadas, com dois processos mundiais que passaram a ter uma interferência crescente na forma e no conteúdo das suas formulações. De um lado, a progressiva intervenção dos chamados organismos internacionais (compreendendo aqui tanto as agências multilaterais de crédito – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, quanto as agências de fomento e cooperação – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Organização Internacional do Trabalho, Organização Mundial da Saúde, etc) que tiveram um papel destacado nas décadas de 1980 e 1990 na homogeneização dessas políticas, notadamente na América Latina. De outro lado, os crescentes processos de integração regional/supra-nacional, a partir da constituição de blocos econômicos entre países, com o objetivo de se inserirem com melhores condições no globalizado mercado mundial.

Esses processos de integração regional/supra-nacional, que geralmente se iniciaram como acordos alfandegários e comerciais entre países, posteriormente extrapolaram, em alguns casos, o âmbito do econômico, incluindo na sua agenda outros aspectos da vida nacional, entre eles, destacadamente, o educacional e o da regulação do trabalho. O exemplo paradigmático desse processo é a União Européia que, ao longo do seu meio século de história, passou da cooperação comercial entre seis países à criação de um espaço comunitário complexo que hoje inclui 25 países.

Na América Latina, o Mercado Comum do Sul -MERCOSUL constitui a experiência de integração supra-nacional mais importante das últimas décadas<sup>2</sup>. Nascido da aproximação entre os governos surgidos da reabertura democrática, da Argentina e do Brasil, se institucionalizou em

2 Segundo Almeida (2003), existe uma tradição histórica integracionista latino-americana que se expressou na criação de sucessivos projetos de integração regional de curta vida ou escasso impacto na realidade concreta dos países que fizeram parte delas. Só para citar alguns exemplos, e salvando as especificidades das formas e conteúdos de cada um dos projetos de integração, podemos destacar a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC – 1960), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI – 1980), a Comunidade Andina de Nações (CAN – 1969), o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA – 1975), entre outros.

1991 com a assinatura do Tratado de Assunção pelos presidentes de quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde então, apesar das crises nacionais dos países membros, dos conflitos comerciais entre eles e da reiterada “decretação” da sua morte como bloco, o MERCOSUL conseguiu, aos poucos, uma certa consolidação como novo ator comunitário no cenário internacional.

Nesse contexto, as políticas públicas dos países membros do bloco para a formação de trabalhadores da saúde, historicamente atravessadas tanto pelas determinações das políticas de saúde quanto das políticas de educação e submetidas aos condicionantes das regulamentações trabalhistas nacionais, começam a se confrontar com as demandas e os entraves do próprio processo de integração supra-nacional. Os diferentes ritmos de avanço e as diferentes ênfases das negociações rumo à definição de diretrizes políticas comuns em cada uma dessas áreas colocam exigências e desafios novos para se pensar estratégias regionais sobre o tema.

Entretanto, pouco se sabe, nos âmbitos nacionais de cada uma dessas áreas, das realizações do MERCOSUL; as políticas *nacionais* continuam sendo o eixo da reflexão política e sociológica dos pesquisadores; o desconhecimento sobre a situação efetiva dos parceiros do bloco continua grande e, para alguns autores, as propostas extra-comerciais do MERCOSUL ainda não saíram do plano da utopia.

Nesse contexto, o projeto de pesquisa em curso, “A educação técnica em saúde no Brasil e nos países do MERCOSUL”, se propõe a caracterizar as políticas de Educação Técnica em saúde no MERCOSUL, face aos desafios das políticas de saúde e aos entraves do processo de integração regional, visando a subsidiar políticas de organização e fortalecimento de sistemas de saúde e de cooperação internacional entre Brasil e os países do referido bloco sub-regional. Embora o projeto se encontre ainda em uma fase inicial, já é possível tecer algumas reflexões surgidas da consideração dos problemas específicos colocados por ela.

## A formação de técnicos em saúde no MERCOSUL

A educação profissional em saúde é uma área de ação e de estudo cuja origem está principalmente nas políticas de saúde, estendendo-se, gradualmente, para o plano das políticas educacionais, embora esteja atravessada, também, pelas políticas de trabalho em um contexto determinado.

Dados relativos à distribuição da força de trabalho em saúde no Brasil, publicados em 1997 pelo Ministério da Saúde (PEREIRA, 2002), por exemplo, demonstram que mais da metade dessa força de trabalho é composta por trabalhadores técnicos, sendo que 35% deles não dispõem do ensino fundamental completo. Nesse contexto, os trabalhadores sem formação profissional que ingressam nos serviços de saúde passam, quando muito, por treinamentos em serviço que, apesar de desempenharem papel importante diante das circunstâncias que se apresentam, não substituem a formação básica e profissional desejada.

No Brasil, o surgimento dos Centros de Formação (CEFOP) e das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ETSUS) constitui uma tentativa de superação desses limites. Apesar dessas instituições terem origens diversas, a uma é o fato de serem escolas do setor Saúde com a finalidade de promover a qualificação técnica de trabalhadores já inseridos no sistema de saúde, a partir de um modelo de educação profissional descentralizado e em relação estreita com os serviços de saúde (PEREIRA, 2002). A crítica ao modelo de treinamento como instrumento para tornar as pessoas aptas ao fazer pragmático e imediato, por um lado, e ao ensino transmissivo de conteúdos e descolado da realidade dos serviços, por outro, é a base para a construção de uma nova perspectiva pedagógica adotada por essas escolas a partir da década de 1980.

Entretanto, esse percurso desenhado pelo Brasil, é fruto das suas particularidades históricas e não pode ser generalizado aos outros países que compõem o MERCOSUL. O que se constata, na realidade, é que nem há uma definição unívoca na região do significado da expressão “trabalhadores técnicos em saúde”, dado que o caráter de “técnico”, embora contenha certa especificidade, está ligado tanto ao

desenvolvimento histórico do sistema educacional nacional quanto ao caráter particular que assume, em cada caso, o trabalho em saúde.

A esse respeito, um estudo realizado pela Organização Pan-Americana da Saúde - OPS/OMS (1995), sobre a política de recursos humanos em saúde no âmbito do Mercosul, propôs como uma das funções dessa organização no processo de integração dos países nesse bloco regional, a criação de uma estratégia de cooperação específica no campo de formação, capacitação e dinâmica da força de trabalho nos Recursos Humanos em Saúde.

Segundo a OPS/OMS, isso se faz importante porque o avanço dos processos de integração econômica coloca o problema da circulação da força de trabalho como componente dos processos de produção, havendo o risco de se ter um fluxo de recursos humanos qualificados orientados para determinadas regiões em prejuízo de outras. Requer-se, com isto, “o estabelecimento de reciprocidade de reconhecimento curricular e particularmente de mecanismos de habilitação e credenciamento” (OPS/OMS, 2005: 19).

Esse estudo coloca em evidência, assim, alguns dos novos desafios que as políticas de educação técnica em saúde terão de enfrentar no bojo do processo de integração regional em curso. A complexidade dos mesmos já pode ser observada no próprio desenho institucional do MERCOSUL que trata da questão da formação dos técnicos em saúde de forma concomitante através de, pelos menos, três instâncias temáticas diferenciadas: o chamado MERCOSUL educacional, os diversos órgãos que cuidam da regulação das relações do trabalho (MERCOSUL laboral) e aqueles que tratam das questões relativas à saúde (MERCOSUL da Saúde). Por sua vez, cada uma dessas instâncias imprime uma lógica própria no funcionamento e no tratamento do tema, dando como resultado uma abordagem fragmentária que corre o risco de se perder no labirinto regulamentar desenhado desde os âmbitos institucionais do próprio processo de integração.

## O MERCOSUL laboral e a formação profissional

Assinado em março de 1991, o Tratado de Assunção, documento constitutivo do MERCOSUL, visava a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Entretanto, em sucessivas reuniões realizadas pelas autoridades governamentais a partir desse tratado, foi sendo colocada a necessidade de incluir, entre os temas de tratamento prioritário, as questões sociais, principalmente as relações trabalhistas, afetadas diretamente pelo processo de integração em curso.

Assim, já em dezembro de 1991 foi criado um Sub-Grupo de Trabalho<sup>3</sup>, o de número 11, encarregado de tratar das questões referentes às Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esse Sub-Grupo, com participação paritária de empregadores, trabalhadores e governo, funcionou até 1994, quando, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico Social<sup>4</sup>.

Em 1995 foi reativado o antigo Sub-Grupo 11, agora renomeado Sub-Grupo 10, para dar continuidade ao trabalho realizado na análise da dimensão social do processo de integração regional em suas diversas perspectivas institucionais. Como ponto alto do trabalho desse Sub-Grupo, cabe destacar a elaboração e assinatura, em 1998, da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

A “Declaração Sociolaboral do MERCOSUL”, instrumento básico para a harmonização de políticas públicas de trabalho e renda, se baseia na articulação de regulamentações jurídicas nacionais com vistas à construção de normas inter-nacionais (sobretudo a partir da ratificação e cumprimento efetivo dos Convênios da OIT). De fato, a pretendida harmonização de políticas implicou, nesse primeiro estágio, o acordo so-

3 Os Sub-grupos de trabalho são estruturas dependentes do órgão máximo do Mercosul, o Grupo Mercado Comum, cuja finalidade é a análise e tratamento das questões relativas à temática específica facultada ao mesmo.

4 Este Foro visava substituir, parcialmente, as atribuições do Sub-Grupo 11 de “acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração” (Barbiero e Chaloult, 1999: 16). Conformado por representações dos diversos setores da sociedade civil tem, como indica seu nome, um mero caráter consultivo e o escopo da sua atuação é bem mais amplo que o dos sub-grupos de trabalho.

bre a vigência de uma série de direitos básicos a partir de sua enunciação genérica, mas respeitando a regulamentação vigente em cada país.

A Declaração previa a criação de uma Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL, de composição tripartite e com instâncias nacionais e regionais, cujo objetivo era servir como órgão de promoção e seguimento das normas fixadas pela Declaração. Para isso, os Ministérios de Trabalho de cada país, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, deveriam elaborar memórias anuais sobre temas pré-fixados pela Comissão, para serem examinadas, primeiro, pelas instâncias nacionais da mesma e, depois, pela instância regional da Comissão Sócio-Laboral. Do exame dessas memórias, das considerações dos setores sociais e do relatório nacional, surgiria um relatório regional avaliativo do estado de aplicação da norma referida, que seria elevado para o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo máximo do MERCOSUL, com propostas de recomendações, planos e programas de ação para o futuro.

Já no primeiro ano de funcionamento do mencionado mecanismo (2001) foi elaborada a memória correspondente à formação profissional. Como resultado, a Comissão preparou uma proposta de resolução, elevada ao GMC que a transformou em Resolução própria (Resolução 59/01 de 5 de dezembro de 2001), contendo os seguintes pontos:

- 1) Recomendar aos Estados Parte o desenvolvimento de ações tendentes a construir uma visão integral e sistêmica da formação profissional, com participação das organizações mais representativas de trabalhadores e empregadores.
- 2) Esses sistemas ou redes nacionais deveriam incluir:
  - A articulação das ações públicas e privadas da formação profissional com os programas e serviços de emprego, orientação laboral e proteção aos desempregados,
  - A construção de sinergias entre as instâncias governamentais com as organizações de trabalhadores e empregadores e com os diversos atores da capacitação,



- A capacidade de resposta aos requerimentos da produção e do trabalho e da melhoria da qualidade de vida das pessoas.
- 3) Integrar a formação profissional às políticas ativas de emprego, a fim de facilitar às pessoas o acesso a um trabalho decente, seja em relação de dependência ou por conta própria, através de uma iniciativa empresarial formal.
  - 4) Articular a formação profissional com o sistema educacional para possibilitar a atualização e o reconhecimento das qualificações e conhecimentos, com independência de sua forma de aquisição.
  - 5) Garantir que as políticas, programas e ações que se implementem através do sistema ou rede a criar-se, contem com uma avaliação do seu impacto para otimizar seus resultados.
  - 6) Prever os mecanismos adequados para obter informação sobre oferta e demanda de qualificações que permita melhorar a pertinência das políticas de formação profissional. (Ferreira, 2003: 377).

O fato da Formação Profissional ter sido indicada como um dos primeiros pontos a serem avaliados pela Comissão Sócio-Laboral, indica a importância outorgada ao tema e sua pertinência como questão chave no processo de integração. Mas, para avaliar melhor o peso relativo desse aspecto, é necessário considerar o próprio desenho institucional que fragmenta seu tratamento.

Depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), a estrutura orgânica do MERCOSUL foi redefinida, adquirindo a sua feição atual. Dos seis órgãos permanentes que o compõem até hoje, somente três têm capacidade decisória (Conselho Mercado Comum – CMC, Grupo Mercado Comum – GMC e Comissão de Comércio do MERCOSUL – CCM), sendo os outros de caráter consultivo (Comissão Parlamentar Conjunta – CPC, Foro Consultivo Econômico e Social – FCES) e de apoio (Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM).

O CMC, integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos países membros, é o órgão supremo do MERCOSUL

encarregado da condução política do processo de integração. Suas Decisões, adotadas por consenso, tem caráter obrigatório para os Estados Parte. Desde 2002 também emite Recomendações, sem caráter vinculante, com o fim de estabelecer orientações gerais, planos de ação ou incentivar iniciativas para fortalecer o processo de integração.

O GMC, integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes por país, é o órgão executivo do MERCOSUL, encarregado de executar as decisões adotadas pelo CMC. Suas Resoluções são obrigatórias para os Estados Parte.

A CCM, também de natureza inter-governamental, está encarregada da aplicação dos instrumentos da política comercial comum acordada, seja intra-MERCOSUL ou com terceiros países. Suas Diretivas são obrigatórias e suas Propostas constituem projetos elevados para consideração do GMC.

Isso quer dizer que os três órgãos decisórios do MERCOSUL têm caráter exclusivamente inter-governamental e, por estarem compostos de representações nacionais, não adquirem natureza supra-nacional, nem no funcionamento, nem nas suas decisões. Essa estrutura de funcionamento, centrada além do mais, como pode observar-se, no componente comercial da integração, tem efeitos claros nas tomadas de decisões mais abrangentes que envolvem outras áreas de atuação.

Apesar da área laboral ter sido um dos primeiros âmbitos do MERCOSUL a incorporar representantes não governamentais no seu funcionamento (representação tripartite e paritária, segundo o modelo OIT), seu peso relativo na órbita das decisões não se viu alterado por esse fato, ocupando um espaço quase marginal nas preocupações dos órgãos máximos que governam o processo de integração.

De outro lado, o chamado “déficit de supra-nacionalidade”<sup>5</sup>, articulado ao caráter exclusivamente inter-governamental da tomada de

5 Maria Carmen Ferreira aponta a carência de “supranacionalidade” como uma das limitações mais claras do MERCOSUL para aprofundar o processo de integração. Segundo a autora, isso determina “que no haya una visualización, a nivel de los ámbitos de negociación, de la existencia de un proyecto comun consolidado, puesto que en definitiva las decisiones son más resultado de las coyunturas nacionales que de la voluntad de acercarse a los objetivos planteados por la integración.” (Ferreira, 2003: 140).

decisões, conspira contra a efetiva implementação dos acordos alcançados, além de interferir na continuidade e aprofundamento dos processos de integração extra-comercial deflagrados. A contra-cara desses elementos é a carência de representatividade efetiva da sociedade civil no processo de integração, através da não incorporação sistemática de outros atores sociais aos âmbitos decisórios do MERCOSUL. Para além das dificuldades próprias da incorporação desse tipo de representação, a falta de envolvimento dos atores sociais não favorece a transparência necessária a um processo que, para ser democrático, deveria fomentar a participação dos mesmos.

Tudo isso configura um cenário complexo para a negociação de normas e orientações de formação profissional onde, para além da tensão entre o nacional e o setorial, há de se levar em consideração as particularidades do desenho institucional do MERCOSUL, que perpassam todo o processo.

Nesse quadro, a formação profissional pode ser considerada, ao mesmo tempo, como um elemento marginal, mas importante, do processo de integração. Marginal porque, como parte das questões relativas às relações trabalhistas, ela adquire uma relevância restrita dentro do conjunto dos temas em negociação. Porém, precisamente no contexto dessas relações, constitui um dos poucos temas sobre o qual se elaboraram instrumentos específicos de orientação de políticas nacionais visando à integração regional<sup>6</sup>.

### O MERCOSUL Educacional e a educação técnica e tecnológica

O chamado MERCOSUL Educacional começou a funcionar logo em dezembro de 1991, quando o CMC adotou a Resolução 07/91 criando a Reunião de Ministros da Educação dos Países Membros (RME) como órgão encarregado da coordenação das políticas educacionais da região. Na primeira reunião interministerial foi assinado um Protocolo de

Intenções, conhecido como “Protocolo de Brasília” que definiu os passos iniciais do Mercosul Educacional. Partindo da consideração que “a Educação tem um papel fundamental para que esta integração se consolide e se desenvolva”, o Protocolo considerava imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais conjuntos nas seguintes áreas: a) Formação de Consciência Social Favorável ao Processo de Integração; b) Capacitação dos Recursos Humanos que Contribuam para o Desenvolvimento Econômico e c) Integração dos Sistemas Educacionais.

Para desenvolver as ações e estratégias traçadas no Protocolo de Intenções foi elaborado, no âmbito das RME, um *Plano Trienal para o Setor Educativo do Mercosul (1992-1994)*, aprovado por Decisão do CMC 07/92. Esse plano foi sucessivamente prorrogado até junho 1998, quando da aprovação de um novo *Plano Trienal (1998-2000)*, baseado em novo compromisso assinado pelos Ministros, no sentido de atender às metas e ações estratégicas definidas no documento *Mercosul 2000*, plano estratégico geral do processo de integração. As áreas destacadas para a atuação conjunta dos Ministérios naquele documento foram as seguintes: renovação educacional, avaliação educacional, educação e trabalho, cooperação universitária e sistema de informação (MERCOSUL, 1998).

As ações desenhadas nesse período, constituíram a base para a elaboração do *Plano Estratégico 2001-2005* que, aprofundando os objetivos definidos desde o início para o SEM, focalizava quatro áreas de atuação prioritárias: a educação básica, a educação tecnológica, a educação superior e o fortalecimento de um Sistema de Informações e Comunicações para subsidiar todo o processo.

Da avaliação das ações efetivamente desenvolvidas no período 2001-2005 e da consideração das modificações produzidas no contexto da integração, surgiu o *Plano Estratégico 2006-2010 do Setor Educacional do Mercosul*, que volta a re-desenhar as metas e estratégias do SEM para o período. Assim, o Plano Estratégico 2006-2010 estabelece, como missão atual do SEM:

Conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación

<sup>6</sup> Referimo-nos ao Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Rec. N° 1/03 – CMC)

de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región (MERCOSUL, 2006: 8).

Essa missão deverá ser alcançada através da consecução de cinco objetivos estratégicos, a saber:

1. Contribuir à integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura da paz e do respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.
2. Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.
3. Promover a cooperação solidária e o intercâmbio para o melhoramento dos sistemas educativos.
4. Impulsionar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretivos e profissionais.
5. Pactuar políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL.

Cada um desses objetivos é acompanhado de lineamentos estratégicos e resultados esperados que determinam as estratégias de atuação do Setor Educacional de MERCOSUL para os próximos anos. Deve destacar-se, ainda, que o documento traz uma avaliação crítica sobre o funcionamento do próprio Setor, sobretudo no que diz respeito à gradualidade das ações anteriores e da articulação do SEM com as estruturas nacionais dos respectivos Ministérios, propondo uma redefinição importante para ambos os temas, considerados por alguns especialistas como sérios entraves para o sucesso da integração setorial.

Uma análise preliminar da listagem dos projetos e programas em andamento desde o início do MERCOSUL Educacional aponta duas áreas críticas que, por diferentes razões, tem concitado o esforço e a atenção dos negociadores ministeriais e de outros atores envolvidos: a educação profissional/técnica/tecnológica e a educação superior.

A problemática em discussão, em ambas as áreas, está diretamente vinculada à possibilidade da livre circulação de trabalhadores entre os países integrantes do bloco, ainda que em níveis bem diferenciados. No que se refere à educação superior, os esforços têm se concentrado na criação de mecanismos de reconhecimento dos títulos e diplomas concedidos pelas instituições nacionais, se apoiando e reforçando os órgãos de credenciamento e avaliação do ensino superior existentes em cada um dos países, para facilitar a livre circulação de profissionais em áreas consideradas prioritárias ou estratégicas. Apesar dos avanços, esse processo tem se revelado lento, pela complexidade dos interesses envolvidos (nacionais, profissionais/corporativos e institucionais), mas também pelas limitações reais de um processo de integração que constitui uma iniciativa essencialmente inter-governamental, no qual a participação dos diferentes grupos e atores sociais, apesar de legalmente reconhecida em alguns âmbitos, não está integrada, de fato, ao processo decisório que traça os caminhos do bloco.

No que diz respeito à educação profissional/técnica/tecnológica, as negociações tem reproduzido nas instâncias supra-nacionais, a mesma dualidade com que o tema é tratado nos âmbitos nacionais. Dois são os espaços, paralelos e concomitantes, para tratamento das medidas atinentes à integração desse setor: de um lado, a Comissão Regional Coordenadora da Educação Tecnológica (CRC-ET), pertencente à estrutura do SEM, cujos programas vêm sendo orientados para a harmonização de perfis profissionais em algumas áreas estratégicas. De outro lado, e como já foi apontado, o SGT 10 sobre “Relações laborais, Emprego e Seguridade Social”, órgão consultivo do CMC, de composição tripartite (empregadores, trabalhadores e governos), que produziu o “Repertório de Recomendações Práticas de Formação Profissional” e avança na elaboração de mecanismos regionais de certificação de competências profissionais por setor da produção, numa tentativa de acelerar e suprir os

tempos institucionais que “atrapalham” a lógica da competitividade e o desenvolvimento.

As contradições, entraves e conflitos que atravessam essas duas áreas estratégicas para a integração educacional no MERCOSUL evidenciam a complexa trama dos interesses envolvidos nesse processo, que colocam em tensão concepções de educação diferenciadas e diferenciadoras, de acordo com os projetos de nação e de integração dos atores (nacionais/setoriais) subjacentes aos projetos. Tudo isso em um contexto no qual se constata que o eixo da integração ainda é fundamentalmente comercial, o que introduz um estado permanente de instabilidade, produto dos atritos constantes entre os interesses comerciais nacionais concorrentes dos países que conformam o bloco.

As vicissitudes da constituição do MERCOSUL Educacional, brevemente descritas até aqui, mostram a complexidade de um processo que se debate entre o fortalecimento das políticas nacionais de educação dos países membros do bloco e a consolidação de uma estratégia regional que as apóie e potencialize seus resultados.

### O MERCOSUL da Saúde e a Educação Profissional em Saúde

Por sua vez, a conformação de um subgrupo de trabalho sobre questões relativas à saúde foi tardia, em relação com os subgrupos anteriores. De fato, o SGT-11 (sobre Saúde) foi criado em 1996 pela Resolução GMC nº 151/96, tendo como tarefa geral “harmonizar as legislações dos Estados Partes referentes aos bens, serviços, matérias-primas e produtos da área da saúde, os critérios para a vigilância epidemiológica e controle sanitário com a finalidade de promover e proteger a saúde e a vida das pessoas e eliminar os obstáculos ao comércio regional, contribuindo dessa maneira ao processo de integração”.

Nesse contexto, a questão da Educação Profissional em Saúde ficou confinada à Sub-Comissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional - uma das três subcomissões funcionando no âmbito da Comissão de Serviços de Atenção à Saúde-, cujos objetivos são:

- Identificar e especificar, em função das necessidades e das políticas de saúde dos Estados Partes, quais profissões e áreas de atuação serão priorizadas;
- Definir critérios de avaliação e certificação de profissionais e especialistas de acordo com essas prioridades;
- Desenvolver o processo de compatibilização das especialidades das profissões de nível superior.

Com a ênfase voltada a compatibilizar as profissões em saúde de nível superior, muito pouco tem se tratado, especificamente, sobre a formação de técnicos que representam, entretanto, importante parcela dos trabalhadores em saúde na região.

Entre as poucas iniciativas à respeito, pode se destacar a atuação do Ministério da Saúde do Brasil que realizou o “Seminário Internacional sobre Mercado do Trabalho: formação e regulação no âmbito do MERCOSUL”, em 2004, integrando representantes dos Ministérios da Saúde dos respectivos países, na tentativa de avaliar a incidência das políticas públicas em curso nos países sobre a gestão do trabalho e da educação dos trabalhadores de saúde e, ainda, visando a criar uma linguagem comum e uma agenda inter-governamental para o tema. Dentre outros aspectos, tratou-se, nesse seminário, sobre as tendências da formação profissional, as políticas de educação permanente em saúde, e a regulação profissional e do mercado de trabalho em saúde. (MS/SEGETES, 2004: 6). Entretanto, poucos avanços têm se verificado até agora.

### Repensando a integração regional

Para além da complexidade que introduz o próprio funcionamento das diversas instâncias do MERCOSUL, seus próprios objetivos políticos e sociais podem ser também questionados. Os objetivos políticos e sociais da integração deveriam constituir, na realidade, o ponto de partida para a

análise de todo o processo. Dessa forma, a consideração dos modelos ou enfoques de integração, assim como seus entraves e possibilidades, não podem ser separados da consideração do fundamento político que o sustenta, ou seja, do para quê da integração, dos seus fins. Segundo Gadotti (2004):

Existem várias formas de integração, mas duas podem ser particularmente caracterizadas: uma elimina apenas as fronteiras econômicas para tornar mais lucrativa a exploração do trabalho, a outra caracteriza-se como processo de libertação e desenvolvimento com justiça para todos. (Gadotti, 2004: 4).

Nesse sentido, a pergunta pelos pressupostos e/ou determinantes ideológicos e epistemológicos do processo de integração como um todo, torna-se altamente relevante. Afinal, como aponta Katz (2006), o caráter que assume a unidade regional depende do programa, das prioridades e dos sujeitos envolvidos nessa iniciativa, já que a integração não oferece, em se própria, nenhum remédio para as tragédias sociais: todo depende do modelo e dos interesses sociais que predominem nos convênios. O próprio autor contrapõe o MERCOSUL, caracterizado como a “subordinação das reivindicações populares à improvável construção de um capitalismo regional integrado” (Katz, 2006: 123), à iniciativa da ALBA (Alternativa Bolivariana das Américas), que caracterizaria uma alternativa popular ao modelo de integração empresarial.

Nesse aspecto, o cotejo entre os documentos oficiais, as estratégias propostas e as atividades efetivamente realizadas se revela como um instrumento indispensável para aferir a orientação concreta e os pontos de conflito que impulsionam ou travam a integração setorial.

Entretanto, sejam quais forem esses caminhos, o conhecimento mútuo entre os parceiros do bloco no que diz respeito, nesse caso, às políticas de educação profissional em saúde, pode contribuir tanto para o desenho de atividades de cooperação horizontais e democráticas, quanto para o enriquecimento da reflexão sobre a própria situação brasileira.

## Bibliografia

- Almeida, Guy de (2003) “Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no MERCOSUL”, em FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela e YANNOULAS, Silvia (orgs.), Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, Tomo I, Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas, Brasília, Abaré, 2003.
- Barbiero, Alan e CHALOULT, Yves, (1999), “A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?”, em Revista Múltipla, Brasília, 4 (7): 9:34, dez.
- Ferreira, Maria Carmen (2003) La formación profesional en el MERCOSUR, Montevideo, CINTERFOR.
- Gadotti, Moacir (2004) O MERCOSUL educacional e os desafios do século XXI, Texto preparado para o Seminário “O Mercosul e os desafios da educação no século XXI” na Reunião do Comitê Coordenador Regional do Setor Educacional do Mercosul e XXVII Reunião de Ministros de Educação do Mercosul, Porto Alegre, novembro de 2004. Disponível em [www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=904](http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=904). Consulta 15/05/2006.
- Katz, Claudio (2006) El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- MERCOSUL (1991a) Tratado de Assunção, assinado em Assunção, em 26 de março de 1991. Disponível em <http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Tratados/tradassu.asp> . Consulta 15/05/2006.
- , (1991b) Protocolo de Intenções, assinado em Brasília em 13 de dezembro de 1991. Disponível em <http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Acordos/acordo8.asp>. Consulta 15/05/2006.
- , (2004) Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, consultado em <http://www.mec.gub.uy/educacion/default.htm>. Consulta 15/05/2006.
- MS/SEGETES (2004) Seminário Internacional sobre Mercado de Trabalho: Formação e Regulação no âmbito do Mercosul. Brasília (mimeo).

OPS/OMS (1995) Recursos Humanos em Saúde no Mercosul. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Pereira, Isabel Brasil (2002) A formação profissional em serviço no cenário do Sistema único de Saúde. Tese de Doutorado. São Paulo: Puc/SP.