

# **A FORMAÇÃO DE TÉCNICOS EM SAÚDE NO MERCOSUL: ENTRE AS POLÍTICAS NACIONAIS DE SAÚDE E OS ENTRAVES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL<sup>1</sup>**

**Marcela Alejandra Pronko<sup>2</sup>**

## **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 (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quanto as agências de fomento e cooperação – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), 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/supranacional, a partir da constituição de blocos econômicos entre países, com o objetivo de se inserirem com melhores condições no globalizado mercado mundial (CUNHA, 2001; PRONKO, 2001).

Esses processos de integração regional/supranacional, que geralmente se iniciaram como acordos alfandegários e comerciais

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar do presente artigo foi apresentada no Congresso Latino-americano e Caribenho de Ciências Sociais – 50 anos de FLACSO, realizado em Quito, Equador, em outubro de 2007.

<sup>2</sup> Professora-pesquisadora do Laboratório de Trabalho e Educação Profissional em Saúde (LATEPS), da EPSJV/Fiocruz. Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 2002). Contato: [mpronko@epsjv.fiocruz.br](mailto:mpronko@epsjv.fiocruz.br).

## 12 Estudos de Politécnica e Saúde

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 da materialização 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 Estados.

Na América Latina, o Mercado Comum do Sul - Mercosul constitui a experiência de integração supranacional mais importante das últimas décadas<sup>3</sup>. Nascido da aproximação entre os governos surgidos da reabertura democrática da Argentina e do Brasil, se institucionalizou em 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 regulações trabalhistas nacionais, começam a se confrontar com as demandas e os entraves do próprio processo de integração supranacional. 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.

<sup>3</sup> 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.

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 envolvidos com esses temas; o desconhecimento sobre a situação efetiva dos parceiros do bloco continua grande e, para alguns autores, as propostas extracomerciais do Mercosul ainda não saíram do plano da utopia.

Nesse contexto, o projeto de pesquisa em curso, sob o título “As políticas de educação técnica em saúde no Mercosul: entre os desafios das políticas de saúde e os entraves da integração regional”<sup>4</sup>, — do qual este artigo é resultado parcial — se propõe a caracterizar as políticas de formação de trabalhadores técnicos em saúde no Mercosul, face aos desafios das políticas nacionais 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 o 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 ele.

## **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 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), demonstram que mais da metade desse contingente é composto por trabalhadores técnicos, sendo que 35% deles não dis-

<sup>4</sup> O mencionado projeto, financiado por bolsa PAETEC com recursos FIOCRUZ/FAPERJ, se desenvolve de forma articulada a outro projeto de pesquisa mais abrangente, financiado com recursos MS/CNPq, denominado “A educação técnica 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”.

põem do ensino fundamental completo. Nesse contexto, os trabalhadores sem formação profissional que ingressam nos serviços de saúde passam, quando muito, por treinamentos em serviços que, apesar de desempenharem papel importante diante das circunstâncias que se apresentam, não substituem a formação básica e profissional desejada.

O surgimento dos Centros de Formação (CEFOR) e das Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ETSUS) no Brasil pode ser caracterizado como uma tentativa de superação desses limites. Apesar dessas instituições terem origens diversas, o que as une é o fato de serem escolas do setor Saúde, com a finalidade de melhorar a educação profissional nessa área e promover a qualificação técnica de trabalhadores já inseridos no sistema, 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 não há nem mesmo 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 (RAMOS, 2007).

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 identificou, como uma das funções dessa organização no processo de integração dos países nesse bloco regional, a criação de uma estratégia de coo-

peração específica no campo da 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, 1995: 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. Sua complexidade já pode ser observada no próprio desenho institucional do Mercosul, que trata de aspectos relacionados à formação dos trabalhadores técnicos em saúde de forma concomitante através de, pelos menos, três instâncias setoriais diferenciadas: os chamados 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 de questões relativas ao tema, dando como resultado uma abordagem fragmentária que corre o risco de se perder no labirinto regulatório 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. Nele, só havia uma referência curta e genérica às consequências sociais previsíveis e inevitáveis desse processo, no primeiro parágrafo do Tratado, destacando que “a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição funda-

mental para acelerar seus processos de **desenvolvimento econômico com justiça social**” (MERCOSUL, 1991: 1, grifo nosso).

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 Subgrupo de Trabalho<sup>5</sup>, o de número 11, encarregado de tratar das questões referentes às Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esse Subgrupo, seguindo o modelo de funcionamento tripartite da OIT, contou com a participação paritária de empregadores, trabalhadores e governo, e funcionou até 1994, quando, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico Social<sup>6</sup>.

Em 1995 foi reativado o antigo Subgrupo 11, renomeado então como Subgrupo de Trabalho 10, para dar continuidade às atividades realizadas na análise da dimensão social do processo de integração regional em suas diversas perspectivas institucionais. Como ponto alto do trabalho desse Subgrupo, cabe destacar a elaboração e assinatura, em 1998, da “Declaração Sociolaboral do Mercosul”.

A “Declaração Sociolaboral do Mercosul”<sup>7</sup>, instrumento básico para a harmonização de políticas públicas de trabalho e renda, se

<sup>5</sup> Os Subgrupos 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.

<sup>6</sup> Este Foro visava substituir, parcialmente, as atribuições do Subgrupo 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, mero caráter consultivo, e o escopo da sua atuação é bem mais amplo que o dos subgrupos de trabalho.

<sup>7</sup> A “Declaração Sociolaboral, do Mercosul”, assinada no Rio de Janeiro em 10 de dezembro de 1998 pelos presidentes dos países membros, adota os seguintes princípios e direitos na área do trabalho: a) Direitos individuais: não discriminação, promoção da igualdade, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, do trabalho infantil e do de menores, e direitos dos empregadores. b) Direitos coletivos: liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, greve, promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos. c) Outros temas: diálogo social, fomento do emprego, proteção aos desempregados, **formação pro-**

baseia na articulação de regulamentações jurídicas nacionais com vistas à construção de normas supranacionais (sobretudo a partir da ratificação e cumprimento efetivo dos Convênios da OIT). De fato, a pretendida harmonização de políticas implicou, nesse primeiro estágio, no acordo sobre a vigência de uma série de direitos básicos a partir de sua enunciação genérica, mas respeitando a regulamentação vigente em cada país.

A mencionada Declaração previa a criação de uma Comissão Sociolaboral 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 do Trabalho de cada país, em consulta junto às 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 Sociolaboral. 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 questão da 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

---

**fissional** e desenvolvimento dos recursos humanos, saúde e seguridade no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social. Termina com um capítulo sobre aplicação e seguimento, criando uma Comissão Sociolaboral Regional. Por sua vez, dispõe sobre a revisão da Declaração após dois anos da sua assinatura.

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 de a Formação Profissional ter sido indicada como um dos primeiros pontos a serem avaliados pela Comissão Sociolaboral, 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.



## **O DESENHO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

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, têm 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<sup>8</sup>, 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 intergovernamental, está encarregada da aplicação dos instrumentos da política comercial comum acordada, seja intramercosul 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 intergovernamental e, por estarem compostos de representações nacionais, não adquirem natureza supranacional, nem no funcionamento, nem nas suas decisões. Essa

---

<sup>8</sup> Entre eles, obrigatoriamente, deve haver representantes dos ministérios de Relações Exteriores, de Economia e dos Bancos Centrais de cada país, podendo ser convocados representantes dos órgãos da Administração Pública e/ou da própria estrutura institucional do Mercosul.

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), 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.

Uma simples análise quantitativa demonstra esse fato: das 1.090 resoluções emanadas do GMC desde 1991 até setembro de 2005, pouco mais de dez correspondem a assuntos relativos às relações laborais, emprego e seguridade social, área de atuação do Subgrupo de Trabalho 10 (antigo 11) do Mercosul. Se afunilarmos mais ainda o escopo da nossa busca para temas relativos à formação profissional, encontraremos apenas uma resolução a respeito<sup>9</sup>. Se tomarmos como referência as decisões do CMC, o panorama não é muito diferente: das 404 decisões adotadas entre 1991 e setembro de 2005, cinco estão relacionadas às relações de trabalho e nenhuma, especificamente, à formação profissional.

De outro lado, o chamado “déficit de supranacionalidade”<sup>10</sup>, articulado ao caráter exclusivamente intergovernamental da tomada de decisões, conspira contra a efetiva implementação dos acordos alcançados, além de interferir na continuidade e aprofundamento dos processos de integração extracomercial deflagrados. A contraface desses elementos é a carência de representatividade efetiva da sociedade civil no processo de integração, através da não incorporação sistemática de sujeitos políticos organizados aos âmbitos decisórios do Mercosul.

<sup>9</sup> Trata-se da Resolução n° 59/01, antecessora direta do Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Recomendação CMC, n° 01/03).

<sup>10</sup> 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 común 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).

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 a integração regional<sup>11</sup>.

## **O MERCOSUL EDUCACIONAL E A EDUCAÇÃO TÉCNICA E TECNOLÓGICA**

O chamado Mercosul Educacional<sup>12</sup> 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 Fa-

<sup>11</sup> Referimo-nos ao Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Rec. n° 1/03 – CMC)

<sup>12</sup> Chama-se Mercosul Educacional o âmbito de negociação e gestão intergovernamental que, no contexto do Mercosul, trata das questões relativas à educação e, principalmente, dos sistemas educacionais.

vorável ao Processo de Integração<sup>13</sup>; b) Capacitação dos Recursos Humanos que Contribuam para o Desenvolvimento Econômico<sup>14</sup> e c) Integração dos Sistemas Educacionais<sup>15</sup>.

Para desenvolver as ações e estratégias traçadas no Protocolo 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).

<sup>13</sup> Para o desenvolvimento desse tópico deveriam incluir-se, prioritariamente, programas e ações destinados à: incorporação de conteúdos vinculados ao Mercosul, nos currículos de todos os níveis de ensino; formação e aperfeiçoamento de docentes de modo a viabilizar a melhoria dos sistemas educacionais nacionais; fomento e circulação de bens culturais e sua produção conjunta; promoção de programas de difusão que possibilitem a compreensão dos benefícios sociais, econômicos e culturais da integração (MERCOSUL, 1991b).

<sup>14</sup> Para o desenvolvimento desse tópico deveriam incluir-se, prioritariamente, programas e ações destinados à: reformulação dos currículos, em todos os níveis, introduzindo temas referentes ao trabalho, emprego, produção e inovação científico-tecnológica; promoção e coordenação de ações de formação profissional e técnica em instituições governamentais e não governamentais, que respondam às necessidades do mercado; flexibilização dos currículos escolares de modo a permitir respostas rápidas e eficientes às demandas dos setores sócioeconômicos; estímulo para que as instituições educacionais se voltem para as questões referentes ao trabalho e à produção na Região, à pesquisa e à formação de recursos humanos que requer o Mercosul; estímulo para que as universidades se constituam em centros de reflexão e análise dos problemas emergentes da integração regional; criação de Centros de Altos Estudos do Mercosul para a investigação permanente dos aspectos necessários ao processo de integração e cooperação (MERCOSUL, 1991b).

<sup>15</sup> Para o desenvolvimento desse tópico deveriam incluir-se, prioritariamente, programas e ações destinados à: criação de um conjunto de medidas no sentido de superar as barreiras jurídicas e administrativas, que permita a mobilidade e intercâmbio de pessoas e bens nas áreas científicas, técnicas e culturais; implantação de um sistema de informações que possibilite o conhecimento dos dados educacionais relevantes dos Países Membros, assim como o acesso ao conhecimento disponível sobre o mercado de trabalho e setores de atividade; criação de uma rede institucional de cooperação técnica, preferencialmente nas áreas de Educação Pré-Escolar, Fundamental, Média, Especial e de Jovens e Adultos; definição de perfis mínimos de formação profissional e técnica, de modo a possibilitar a equivalência de estudos e títulos, facilitando o exercício profissional nos Países Membros; compatibilização dos perfis para a formação dos recursos humanos de nível superior, especialmente dos conteúdos das disciplinas fundamentais nas áreas e interesses do Mercosul, possibilitando o estabelecimento de mecanismos que facilitem a circulação de alunos, docentes e profissionais na região (MERCOSUL, 1991b).

Nesse documento, foi também redefinida a missão específica do Setor Educacional do Mercosul (SEM):

Contribuir para os objetivos do Mercosul, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social e consequente com a singularidade cultural de seus povos (MERCOSUL, 1998: 2)

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 redesenhar 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 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 para a 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 setores envolvidos: 1) a educação profissional/técnica/tecnológica e 2) 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 comercial e intergovernamental, 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 supranacionais, 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, gerado pelos atritos constantes entre os interesses comerciais nacionais concorrentes dos países que conformam o bloco.

Essas características, em um plano mais geral, podem nos levar a constatação de que o Mercosul ainda constitui uma somatória de países, sem que haja uma consciência comunitária do bloco. Esse elemento, somado ao fato de se tratar de uma iniciativa eminentemente intergovernamental, estaria na base do chamado “déficit de supranacionalidade” do Mercosul, apontado por alguns autores, como um dos principais “pontos fracos” do processo de integração (FERREIRA, 2003). Perante esse contexto, a pergunta sobre como essas características interferem e condicionam o processo de integração educacional se torna não só pertinente, mas necessária para avaliar suas consequências e potencialidades para o desenvolvimento e a democratização da educação nos nossos países.

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 aos subgrupos anteriores. De fato, o SGT-11 (sobre Saúde) foi criado em 1996 pela Resolução GMC n° 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”.

Desde seu início, o SGT 11 ficou composto por três Comissões de trabalho: a) Comissão de Produtos para a Saúde; b)



Comissão de Vigilância em Saúde e c) Comissão de Serviços de Atenção à Saúde. Nesse contexto, a questão da Educação Profissional em Saúde ficou confinada à Subcomissão de Desenvolvimento e Exercício Profissional — uma das três subcomissões funcionando no âmbito da Comissão de Serviços de Atenção à Saúde —, cujos objetivos foram definidos, por Resolução GMC nº 14/2007<sup>16</sup>, da seguinte forma:

- 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;
- Definir e acompanhar o processo de implementação da Matriz Mínima para o exercício profissional<sup>17</sup>;
- Identificar as necessidades de conhecimento sobre desenvolvimento e exercício profissional dos Estados Parte, visando elaborar insumos para avançar no processo de harmonização normativa.

Nesse contexto e com a ênfase voltada para a compatibilização das 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. Porém, essa “lacuna” reflete as próprias contradições do processo de negociação, subordinado aos imperativos da integração econômica. Nesse sentido, “é significativo constatar que das Resoluções aprovadas pelo GMC do Mercosul referentes à saúde, poucas

<sup>16</sup> Essa Resolução determina a Pauta Negociadora do SGT 11 para os próximos anos, revogando a Pauta anterior e atualizando os principais temas e objetivos de trabalho do Sub-Grupo.

<sup>17</sup> A Matriz Mínima para o Exercício Profissional, aprovada por Resolução do GMC nº 27/2004, trata do registro de profissionais de saúde (de nível superior) do MERCOSUL que exercem ou pretendem exercer sua profissão no exterior ou em áreas de fronteira. Constitui uma matriz de dados sobre o profissional de saúde, incluindo aspectos sobre sua formação e conduta ética e disciplinar.

dizem respeito diretamente à gestão do trabalho e à educação em saúde” (MACHADO e outros, 2007)<sup>18</sup>.

Entretanto, os desafios que coloca o processo de integração ao setor saúde não são menores. Segundo Machado, Paula e Aguiar Filho, devem ser considerados no debate, entre outros:

As diferenças culturais e especificidades regionais; a falta de dados na área de recursos humanos que orientem a tomada de decisões; o desequilíbrio quantitativo de profissionais de saúde nos Estados Parte; as diferentes estruturas de organização dos profissionais; a desigual estrutura de fiscalização do exercício profissional; as dificuldades na definição de políticas no setor saúde para as áreas de fronteiras; a inadequação de programas de educação permanente voltados para os profissionais de saúde no âmbito do MERCOSUL; a criação indiscriminada de faculdades e escolas *off-shore*. (MACHADO e outros, 2007: 298, destacado no original).

Muitos desses elementos não são específicos do setor saúde. Porém, em se tratando da garantia de um direito fundamental das populações dos países envolvidos, adquirem uma relevância maior. Se o que fica constatado é que poucos avanços têm se verificado até agora, isso nos remete à pertinência de examinar os próprios fundamentos que embasam o processo de integração pretendido.

## 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 for-

<sup>18</sup> Entre elas, encontram-se: Resolução nº 29/1996, sobre boas técnicas em investigação clínica; Resolução nº 21/2000, que estabelece um glossário comum aos serviços de saúde no Mercosul; Resolução nº 73/2000, que trata do reconhecimento mútuo da Lista de Especialidades Médicas Comuns no Mercosul; Resolução nº 58/2001, que estabelece os princípios éticos médicos comuns ao MERCOSUL; e a Resolução nº 27/2004, que aprova a Matriz Mínima de Exercício Profissional (MACHADO e outros, 2007). Um levantamento completo das Resoluções do GMC relativas à Saúde até 2002 encontra-se no Relatório Final do Seminário Internacional sobre Mercado de Trabalho: Formação e Regulação no Âmbito do Mercosul (MS/SGTES, 2004).

ma, 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; 2007), 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 si própria, nenhum remédio para as tragédias sociais: tudo depende do modelo e dos interesses sociais que predominem nos convênios. O próprio autor contrapõe o Mercosul, caracterizado como projeto de integração que promove a “subordinação das reivindicações populares à improvável construção de um capitalismo regional integrado” (KATZ, 2006: 123), a outras iniciativas de unidade latino-americana, como a 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, desenhando uma direção política específica.

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.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Guy de (2003) "Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no MERCOSUL", In 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.

BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves, (1999). "A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?", In: Revista Múltipla, Brasília, 4 (7): 9:34, dez.

BRASIL, Ministério da Saúde (2003). A saúde no MERCOSUL, Brasília, MS.

CUNHA, Luiz Antônio (2001). "Ensino Médio e Ensino Técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile", em YANNOULAS, Silvia (org.), Atuais Tendências na Educação Profissional, Brasília, FLACSO/Paralelo 15.

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). Consultado em 15/05/2006.

KATZ, Claudio (2006). El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_, (2007). Integración o unidad latinoamericana. Trabalho apresentado no I Congresso de Economia do Desenvolvimento, Universidade de Málaga, disponível em <http://katz.lahaine.org>. Consultado em 25 de maio de 2008.

MACHADO, Maria Helena; PAULA, Aida El-Khoury de e AGUIAR FILHO, Wilson (2007). "O trabalho em saúde no MERCOSUL: uma abordagem brasileira sobre a questão". In: Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23 Sup 2.

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>. Consultado em 15/05/2007

\_\_\_\_\_, (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 15/05/2007.

\_\_\_\_\_, (1998). Plano Trienal do Setor Educacional 1998-2000. Disponível em <http://sicmercosul.mec.gov.br/asp/Planos/TrienalOficial.asp> Consultado em 15/05/2007.

\_\_\_\_\_, (2004). Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, Disponível em <http://www.mec.gub.uy/educacion/default.htm>. Consultado em 15/05/2007.

MIRANDA, Roberto Alfredo, (2001). "O projeto educativo do Mercosul: notas sobre a problemática internacional", em Teias, FAE-UERJ, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, jul./dez.

MS/SEGETES (2004). Seminário Internacional sobre Mercado de Trabalho: Formação e Regulação no âmbito do Mercosul. Brasília. Disponível em <http://www.saude.gov.br/sgtes>. Consultado em 22/08/2007.

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.

PRONKO, Marcela (2001). "As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no Mercosul", em YANNOULAS, Sílvia C. (org.). Atuais tendências na educação profissional. Brasília: Paralelo 15.

RAMOS, Marise (2007a). "A pesquisa sobre educação profissional em saúde no MERCOSUL: uma contribuição para políticas de integração regional referentes à formação de trabalhadores técnicos em saúde", In: Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23 Sup 2.

\_\_\_\_\_, (2007b). "Políticas Públicas de Educação Profissional em Saúde no Brasil e no MERCOSUL", In: Anais / Seminário de Pesquisa: trabalho de políticas públicas de educação: Projetos em disputa na sociedade brasileira, Rio de Janeiro, 4 e 6 de dezembro de 2006: UFF, UERJ e EPSJV.