

ENSAYO

Aqui, lá e em todo lugar: a ressignificação de fronteiras através da institucionalização de políticas sociais de saúde no MERCOSUL

Aquí, allá, en todo lugar: la resignificación de fronteras a través de la institucionalización de políticas socio-sanitarias en el MERCOSUR

Gabriela Becker Pinto¹

Resumo: Tendo em vista a globalização das crises sanitárias contemporâneas durante o evento pandêmico da Covid-19, muito tem se debatido sobre o papel da integração regional para a consecução de ações coordenadas entre nações em zonas de fronteira. A investigação acerca de como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em tempos de pandemia, poderia contribuir nesse ínterim é, portanto, o objetivo que fomenta esta pesquisa. A justificativa para este estudo encontra seus principais anseios na natureza inter-governamental do Bloco, a qual não sustenta organizações supranacionais na busca de uma instrumentalização metodológica comum. No entanto, ainda que o crescimento dos Estados-membros no MERCOSUL e a criação de novos órgãos na organização representem uma resposta ao processo de integração dos últimos anos, os resultados deste estudo apontam que os caminhos mais promissores para uma interação eficiente são a aplicação uniforme de um direito regional e o desenvolvimento de uma cidadania mercosulista. Dessa forma, conclui-se que ainda há uma institucionalização teórica desfavorável dentro do MERCOSUL, e que essa consideração segue por uma constante histórica desde o nascimento da organização, mas que a interdependência emergencial vivenciada atualmente representa uma grande oportunidade para ressignificar as políticas sociais de saúde em regiões mercosulistas daqui para frente.

Palavras-chave: integração regional, institucionalidade, cidadania, MERCOSUL.

Resumen: Ante la globalización de las crisis de salud contemporáneas durante la pandemia del Covid-19, se ha debatido mucho sobre el papel de la integración regional en el logro de acciones coordinadas entre naciones en zonas fronterizas. La

1 Universidad de La Empresa, UDE, Uruguay.
Email: gabriela.bp@hotmail.com
Recibido: 15/9/2020. Aceptado: 22/11/2020.
doi: 10.28917/ism.2020-v4-176



investigación sobre cómo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en tiempos de pandemia, podría contribuir en el ínterin es, por tanto, el objetivo que impulsa esta investigación. La justificación de este estudio encuentra sus principales preocupaciones en el carácter intergubernamental del Bloque, que no apoya a las organizaciones supranacionales en la búsqueda de una instrumentación metodológica común. Sin embargo, si bien el crecimiento de los Estados Miembros en el MERCOSUR y la creación de nuevos órganos en la organización representan una respuesta al proceso de integración de los últimos años, los resultados de este estudio indican que los caminos más prometedores para una interacción eficiente son la aplicación uniforme del derecho regional y el desarrollo de una ciudadanía mercosurista. Así, se puede concluir que aún existe una institucionalización teórica desfavorable dentro del MERCOSUR, y que esta consideración ha seguido una constante histórica desde el nacimiento de la organización, pero que la interdependencia de emergencia que se vive hoy representa una gran oportunidad para resignificar políticas sociales de salud en las regiones del MERCOSUR a partir de ahora.

Palabras clave: integración regional, institucionalidad, ciudadanía, MERCOSUR.

Diante dos embates suportados pelas crises sanitárias globais, muito se fala na integração regional e transfronteiriça para a consecução de ações coordenadas entre as nações. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), embora surja como uma resposta evidente à comunidade latino-americana nesse viés, encontra obstáculos diante de sua natureza intergovernamental, uma vez que não suporta intervenções supranacionais. O estudo dos aportes de institucionalização teórica para a implementação de políticas sociais de saúde em zonas de fronteira no âmbito do Bloco, portanto, é o objetivo que fomenta esta reflexão. Tais que, os caminhos mais promissores coadunam-se com o desenvolvimento de uma cidadania mercosulista e com a aplicação uniforme de um direito regional entre os Estados-membros (Devoto, 2018).

Historiograficamente, as bases provisórias para a criação de um mercado

comum foram implementadas com o Tratado de Assunção no dia 26 de março de 1991. Iniciou-se, por conseguinte, um processo de assentimento político e econômico entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Ainda nesta mesma década, no mês de dezembro de 1994, houve a modulação estrutural definitiva do Bloco com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. E, embora tenha marcado o contexto dos blocos econômicos na América Latina, o Mercosul colacionou a sua trajetória uma crescente demanda por vencimento de seus conflitos institucionais (Gallegos, 2016).

Naturalmente, com o transcorrer do tempo, proporcionou-se normativamente o crescimento de membros partes e associados à Organização. Destaca-se o artigo 20 do Tratado de Assunção,

que possibilitou o ingresso dos Estados que integravam a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o artigo 25 do Tratado de Montevideu, que favoreceu a entrada de nações que assinaram Tratados com o Bloco.

Como uma resposta ao processo de integração dos últimos anos, também foram criados diferentes órgãos de abrangência dentro da organização, tais como o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), a Secretaria do MERCOSUL (SM), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

Especificamente, o TPR e o PARLASUL são iniciativas basilares para a institucionalização teórica das políticas sociais fronteiriças, pois impulsionam a aplicabilidade do direito regional e da identificação mercosulista. O exercício do TPR, criado a partir do Protocolo de Olivos, ressoa como um importante avanço jurídico-institucional. Isso porque favorece o pacto legislativo comum entre os países no que se refere à solução de controvérsias dentro do MERCOSUL. A circunstância de árbitros permanentes com nacionalidades sul-americanas trouxe um caráter multifacetado às decisões emitidas pelo Tribunal.

Idem, a construção de uma identidade regional cativa maior amplitude com a previsão do PARLASUL, o qual substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta originalmente prevista no

Protocolo de Ouro Preto, em virtude do acordo político no ano de 2009. Este órgão de índole democrática e legislativa tornou-se o responsável pela representação civil dos países-membros. No ano de 2010, foi expedida uma Decisão (Nº 64/10) no Conselho do Mercado Comum (CMC) para a formalização de um Estatuto da Cidadania (Zardo, 2019). Assim como o PARLASUL, o diploma normativo tencionou instrumentalizar uma plataforma de comunicação para a identidade regional. E as diretrizes na construção paulatina dessa identificação estiveram ao entorno de onze corpos temáticos de atuação (circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação cooperação consular, empregos, seguridade sociais, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor, e direitos fundamentais aos Estados-membros da Organização). Ainda, a Decisão n. 32/2017 e a LIII Reunião Ordinária do CMC de 2018, acompanharam o intento e elaboraram uma Cartilha da Cidadania do MERCOSUL.

Não obstante, na sua dimensão institucional, a Organização sofre altos e baixos. Fundamentalmente, está distante da construção palpável de uma cidadania mercosulista, cujos desdobramentos conglobam-se na insuficiente concessão de direitos regionais à população. Evitar essa instabilidade de atuação consiste na dilatação de uma institucionalidade social no MERCOSUL a qual seja inclusiva, vinculante e que promova respeito as identidades nacionais e aos bens públicos regionais. A interdependência e articulação produtiva também figuram com importância para evitar os conflitos

latentes do presidencialismo, agendas paralelas e os discursos de fragmentação no Bloco. O transpasse da linha tênue entre cidadania e nacionalidade, sobretudo deve ser evitado no intuito de conservar a soberania nacional dos Estados-membros (Santana Peña, 2017).

O recente evento pandêmico da Covid-19, em derrocada, pressionou a abordagem cooperativa e denunciou a complexidade que é interagir-se internacionalmente. Da mesma forma, expôs pilares negativos no funcionamento sistemático da América Latina, como as níveis díspares de desigualdades socioeconômicas, os padrões históricos de discriminações sociais e os dilemas institucionais democráticos. Dado o reconhecimento da universalidade do direito à saúde, direito que é merecedor de toda e qualquer prioridade, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu a Resolução n. 01/2020 aos Estados Americanos (CIDH, 2020). Nesse estigma global, formulou 85 recomendações, aclamando deveres internacionais no campo dos direitos humanos, econômicos-sociais, culturais e ambientais. E holisticamente, interpretou o direito à saúde como inseparável nas suas esferas psíquica, física e mental.

Dessa forma, conclui-se que ainda há uma institucionalização teórica desfavorável dentro do MERCOSUL, e que essa consideração segue por uma constante histórica desde o seu nascimento (Villamar, 2018). Mas, a preocupação crescente na criação de normatividades únicas e instrumentos regionais para as migrações, para a identidade mercosulista e para as políticas sociais em zonas de fronteira, especialmente as

de saúde durante o evento pandêmico, evidenciam que a cooperação regional foi resignificada e aprofundada. Quando se observa que também há um retorno do regionalismo aberto, constata-se que essa interdependência emergencial e momentânea representa uma grande oportunidade de integração entre as regiões.

Referências

- Comissão Interamericana de Direitos Humanos, CIDH. (2020). *Resolução n. 01/2020: Pandemia e Direitos Humanos nas Américas*. OEA. <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>
- Devoto, M. (2018). Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 326-332. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-326>
- Gallegos, J. R. (2016). *Hacia el Sur: La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional*. CELAG.
- Santana Peña, I. A. (2017). Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 13-34. <https://doi.org/10.28917/ism.2017-v1-13>
- Villamar, M. C. V. (2018). Regionalismos e Migrações Internacionais na América do Sul: Contexto e Perspectivas Futuras sobre as Experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul. *Espazo Aberto*, 2, 131-148. <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspazoAberto/article/view/20197/12582>

Zardo, L. M. Z. (2019). Processos de integração e cidadania regional no MERCOSUL. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 45-68. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-45>

Here, there and everywhere: a resignification of borders through the institutionalization of social health policies in MERCOSUR

Abstract: In view of the globalization of contemporary health crises during the Covid-19 pandemic event, much has been debated about the role of regional integration in achieving coordinated actions between nations in border areas. Research on how the Southern Common Market (MERCOSUR), in times of pandemic, could contribute in the interim is, therefore, the objective that fosters this research. The justification for this study finds its main concerns in the inter-governmental nature of the Bloc, which does not support supranational organizations in the search for a common methodological instrumentation. However, even though the growth of the Member States in MERCOSUR and the creation of new members in the organization represent a response to the integration process of the last years, the results of this study indicate that the most promising paths for an efficient interaction are the uniform application of regional law and the development of a MERCOSUR citizenship. Thus, it can be concluded that there is still an unfavorable theoretical institutionalization within MERCOSUR, and that this consideration has followed a historical constant since the birth of the organization, but that emergency interdependence experienced today represents a great opportunity to resignify social health policies in MERCOSUR regions from now on.

Keywords: regional integration, institutionality, citizenship, MERCOSUR.

Resumo biográfico

Gabriela Becker Pinto

Mestranda em Direito das Relações Internacionais e da Integração na América Latina pela Universidad de La Empresa (UDE/Uruguai). Especialista em Direito Notarial e Registral pelo Instituto Damásio de Direito (IDD Faculdade IBMEC São Paulo/SP/Brasil). Bacharela em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF/Brasil).

Como citar

Pinto, G. B. (2020). Aqui, lá e em todo lugar: a resignificação de fronteiras através da institucionalização de políticas sociais de saúde no MERCOSUL. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 4, 176-180. <https://doi.org/10.28917/ism.2020-v4-176>