

## **A GOVERNANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA CONTRA A PANDEMIA A PARTIR DA VISÃO DO INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL<sup>1</sup>**

Paula Venancio Cardoso<sup>2</sup>

### **Introdução**

A pandemia do coronavírus (COVID-19) marcou o início de um período conturbado para todo o mundo, se configurando como uma grave ameaça à governança regional e, aos sistemas de saúde nacionais, públicos e privados, comprometendo a capacidade de formular, coordenar e gerir respostas a crises, como é o caso do Covid-19 (Ferreira, Melo, 2020) Assim, lidar e responder regionalmente à uma crise sanitária demonstrou ser uma novidade nos blocos e, conseqüentemente, desafios foram impostos aos países pertencentes a blocos, ao passo em que afetou as agendas de integração regional.

Logo, no geral, os blocos sul-americanos se mostraram incapazes de responder à crise sanitária e às sérias conseqüências econômicas. Assim, este trabalho busca examinar o Mercosul, quais as suas respostas no âmbito da governança regional durante a pandemia de COVID-19 e, como as políticas de cooperação foram afetadas pela dinâmica individualista dos países participantes através da sistematização de dados a partir de consulta a documentos institucionais oficiais – de blocos e países participantes –, de notícias de jornais, entre outros, como artigos científicos. Para tal objetivo foi

<sup>1</sup>Este texto é uma produção do grupo de iniciação científica COVID-RI, contemplado no Edital de Iniciação Científica 2020/2021 do Centro Universitário Estácio do Recife.

<sup>2</sup>Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Email: paulinhavcardoso15@gmail.com.

utilizada uma metodologia de estudo de caso, que explica a existência e o desenrolar das crises do Mercosul a partir da teoria do intergovernamentalismo liberal, em um exercício baseado em autores como Marcelo Marino e Karina Mariano (2002), Karine Silva e Rogério da Costa (2013) e Robert Keohane (1984)

### **Visão Teórica**

Até os anos 80, a proposta de integração dos países sul-americanos tinha o enfoque na inserção dos países da região no sistema global de forma que protegesse e fortalecesse as economias dos países periféricos, garantindo condições igualitárias na competitividade global. O objetivo dessa inserção estava, principalmente, em promover o desenvolvimento dos países da América do Sul, a partir de um papel estratégico do Estado nesse processo. Na década de 90, com o surgimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), passa a ser compreendido como uma fase no processo de inserção dos países na economia internacional (Braga, 2002). Assim, considerando o histórico do bloco, o processo de integração sul-americana será analisado pelo intergovernamentalismo liberal, tratando-se, portanto, de um estudo de caso.

Inicialmente, é necessário destacar que o foco do intergovernamentalismo está no papel central que o Estado exerce, dado que é considerada a importância da ação racional do Estado. Esta ação racional afirma que as ações e decisões dos países não são aleatórias e, portanto, os países ao formularem objetivos e metas, buscam promover e maximizar seus interesses. Tais interesses seriam facilitados ou, ao menos, fortalecidos pelo processo de integração, este sendo controlado e desejado pelos próprios Estados. As instituições, nesse sentido, seriam um conjunto de regras, normas, práticas e procedimentos decisórios que influenciam e formatam as expectativas dos atores” (Keohane, 1984, p.57) que assumem, no liberalismo, um papel predominante como solução para os problemas estatais. Destarte, a participação no bloco do Mercosul é pautada pelo propósito de fortalecimento do Estado, estimulada por interesses nacionais.

No intergovernamentalismo liberal, as negociações e o interesse em fazer parte de um bloco de integração, tal como o Mercosul, estão baseados na maximização de lucros e redução de custos dos países-membros, buscando novas oportunidades de benefícios econômicos às suas respectivas nações. Mariano e Mariano (2002) destacam que o Estado tem interesse na integração regional por conta de objetivos puramente econômicos e, apesar da guinada integracionista em outras áreas de 2002 até meados de 2012, o Mercosul como visto adiante, prioriza sobretudo as questões econômicas.

### O caso do Mercosul

Tanto os acontecimentos anteriores como posteriores à pandemia do coronavírus mostram que o processo de evolução do Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constantemente marcado por uma *roller coaster ride*, ou seja, existiram contínuas situações de alargamento e retração quanto ao progresso do Mercosul. Desse modo, assim como em outros momentos, o Mercosul parece enfrentar atualmente outra estagnação, senão a pior já vivenciada, não somente devido ao afastamento do Brasil em virtude da crise político-econômica brasileira que vem se estendendo desde 2014, como também pela crise sanitária desencadeada pelo COVID-19 e pela falta de uma cooperação regional eficaz e coordenada. Destarte, ainda que haja no bloco um histórico para questões sanitárias e de saúde, como o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) de 2012 que objetivou garantir acesso à “serviços integrados de saúde pública, de qualidade e humanizados, como direito básico” (Mercosul, 2012, p. 50-51, tradução nossa) e, ainda, ampliar as capacidades nacionais e regionais de investigação e desenvolvimento na saúde em geral, o bloco do Mercosul vem se mostrando incapaz de responder propriamente às ameaças do coronavírus.

Nas inúmeras reuniões sobre a circunstância extraordinária de pandemia, como a Declaração dos Ministros da Saúde do Mercosul perante a situação epidemiológica da dengue, do sarampo e do coronavírus no Mercosul, a Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a

contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto e a Declaração de Ministros da Saúde do Mercosul sobre COVID-19, nenhuma medida prática foi adotada com intuito de prevenir ou enfrentar o surto de COVID-19 nos países-membros. (Mercosul,2020a). Essas reuniões, demasiadamente vagas, funcionaram mais como uma forma de declaração de comprometimento através da troca de informações e dados sobre o quadro de cada um dos países do que no sentido de ações regionais práticas e de respostas ágeis ao Covid-19.

A única operação feita para lidar com a pandemia foi o fundo de US\$16 milhões criado pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Fica evidente que não foram transcendidas as fronteiras nacionais em prol de uma ação regional coordenada para essa crise sanitária que, notadamente, não respeita fronteiras. Isto é, não foram adotadas medidas comuns e tampouco práticas para a prevenção ou enfrentamento do surto de COVID-19 nos países do Mercosul (Mercosul, 2020a).

### **Considerações Finais**

Os avanços em diversas áreas de cooperação do Mercosul dos anos 2000, com a ascensão ao poder de governos com viés integracionista e a busca pelo desenvolvimento econômico e social, assim como a ampliação dos direitos cidadãos e proteção social, sob a forma de projetos e programas sociais, foram sendo minados à medida em que os países-membros optaram por uma atuação individualizada. Isso se deve, primordialmente, ao fato de que a centralidade das tomadas de decisão dos Estados-membros se manifesta na forma de intergovernamentalismo em detrimento do institucionalismo supranacional.

Destarte, dado que para o intergovernamentalismo a cooperação ocorre exclusivamente para a defesa dos interesses nacionais de cada país, no momento em que se percebe que as instituições não estão cumprindo com o papel predominante de solução para os problemas estatais, o arranjo da cooperação institucional deixa de ser a melhor escolha para minimizar os custos e aumentar os benefícios para os seus participantes.

Assim pode ser visto em termos de políticas públicas para a saúde no âmbito do Mercosul, em que as ações dos governos refletiram o caráter unilateral de decisão e ação dos países do bloco – como a desarmonia dos países no fechamento das fronteiras nacionais e na compra de vacinas -, e conseqüentemente os diferentes resultados obtidos no combate à pandemia. Exemplo disso pode ser visto nos dois extremos do bloco: no caso do Uruguai, o país vem se destacando como um dos mais bem sucedidos na contenção do vírus, apostando em medidas como utilização de máscaras e distanciamento social (Charleaux, 2020); enquanto que o Brasil aparenta ser o país mais afetado na região, diante da postura negacionista e depreciativa em relação à seriedade do COVID-19 pelo Presidente Bolsonaro e da influência desses discursos na sociedade brasileira (Cerioni, 2020; Schelp, 2020). Portanto, não houve avanço na construção de ações multilaterais no Mercosul para o enfrentamento à COVID-19 e suas conseqüências políticas, econômicas e sociais no estudo de caso aqui realizado.

## Referências Bibliográficas

BARBOSA, Regina Kfuri. (2014). *O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CERIONI, Clara. (2020) “Palavras importam”: estudo revela como Bolsonaro prejudicou isolamento. *Exame*, [s.l.]. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/aspalavras-importam-estudo-revela-como-bolsonaro-prejudicou-isolamento/>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CHARLEAUX, João Paulo. Por que o Uruguai tem tão poucos casos de COVID-19. *Nexo*, [s.l.], 10 set. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/09/10/Por-que-o-Uruguai-tem%C3%A3o-poucos-casos-de-covid-19>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CMC. (2011b) Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). . [S.l.]: *Mercosul*.

FRAGA, Raiza Gomes; VIANNA, João Nildo de Souza; ARAÚJO, Caroline Lopes. (2014) Uma análise sobre a América do Sul e a sua integração energética a partir das teorias da integração regional. *Revista InterAção*, v. 7, n. 7, 39-71

FRENKEL, Alejandro. (2020) El Mercosur ante la COVID-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria. *Análisis Carolina*, vol. 40, 1-14. ISSN: 2695-4362. [https://doi.org/10.33960/AC\\_40.2020](https://doi.org/10.33960/AC_40.2020)

KEOHANE, Robert. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World. Political Economy*. Princeton: Princeton UP.

MARIANO, Marcelo Passini. MARIANO, Karina Pasquariello. (2002) As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Revista IMPULSO*, Volume 13, Número 31, p. 47-69.

MERCOSUL e Estados Unidos. (2020g). *Comunicado conjunto de Presidentes dos Estados partes do MERCOSUL e Estados Unidos*. Documento. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-unidos/>. Acesso em: 01 mar. 2021. 26 set. 2020.

MERCOSUL. (2020) *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19>. Acesso em 01 mar. 2021.

MERCOSUL. (2020b) *Os presidentes do MERCOSUL acordam medidas contra o coronavírus*. Documento. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/os-presidentes-do-mercosul-acordam-medidas-contr-o-coronavirus/>. Acesso em: 03 mar. 2021. 26 set. 2020.

MERCOSUL. (2012) *Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS)*. Documento. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/plan-estrategico-de-accion-social-del-mercosur-peas/>. Acesso em: 05 mar. 2021.

NEVES, Bárbara Carvalho; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. (2020). E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19. *Cadernos de Regionalismo ODR*, São Paulo, v. 4, p. 42-51. ISSN: 2675-6390.

SARAIWA, Miriam Gomes. (2011). Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011*. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300028&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300028&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 03 mar. 2015.

SCHELP, Diogo. (2020). Dados de celulares mostram impacto de discurso de Bolsonaro em isolamento. *UOL*, [s.l.]. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/diogo-schelp/2020/04/06/dados-de-celulares-mostram-impacto-de-discurso-de-bolsonaro-em-isolamento.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

SILVA, Karine de Souza. COSTA, Rogério Santos da. (2013). *Organizações internacionais de integração regional: União Européia, Mercosul e Unasul*. Editora UFSC. Florianópolis, RS, Brasil.