

## DOSSIÊ

### A Integração Sul-Americana em Tempos de Cólera: Haverá Futuro para o Mercosul?

Victor Domingues Ventura Pires<sup>1</sup>

Naiane Inez Cossul<sup>2</sup>

### O FUTURO DO MERCOSUL: UMA ANÁLISE CONJUNTURAL A PARTIR DOS GOVERNOS DE BOLSONARO E DE FERNÁNDEZ

### THE FUTURE OF MERCOSUR: A CONJUNCTURAL ANALYSIS FROM THE GOVERNMENTS OF BOLSONARO AND FERNÁNDEZ

#### RESUMO:


A Declaração de Iguaçu, assinada a cerca de 35 anos pelos, então, presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín fora um ponto de virada nas relações entre Brasil e Argentina, ao mesmo tempo que representara a pedra angular do que viria a ser o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Todavia, em um contexto recente, as relações entre esses Estados, e a própria perspectiva do bloco mercosulino, parecem distantes do ímpeto de integração que estivera presente em Foz do Iguaçu. O artigo objetiva discorrer sobre o futuro do Mercosul a partir de uma análise conjuntural dos governos de Bolsonaro e Fernández. Para atingir o objetivo, a primeira seção apresenta um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e a Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, utilizando-se dos três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010). A segunda seção apresenta a Teoria da Dependência, ao mesmo tempo que se discute as dificuldades do processo mercosulino de se consolidar, aproveitando-se das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises, de Schmitter (1970). A terceira seção desenvolve os cenários prospectivos do Mercosul diante de uma liderança brasileira e, de igual forma, a partir de uma liderança argentina, ponderando a vertente concisa de Bolsonaro e a vertente conciliatória de Fernández. A pesquisa conduzida possui caráter qualitativo, exploratório, bibliográfico e prospectivo, a fim de sustentar a problemática desenvolvida, com o apoio de notícias, documentos oficiais, artigos científicos e de literatura especializada para embasar as análises e cenários desenvolvidos.


**Palavras-chave:** Mercosul; Bolsonaro; Fernández; Integração Regional.

#### ABSTRACT:

The Iguaçu Declaration, signed about 35 years ago by then presidents José Sarney and Raúl Alfonsín, had been a turning point in relations between Brazil and Argentina, while representing the cornerstone of what would become the Common Market of the South (Mercosur). However, in a recent context, the relations between these States, and the perspective of the Mercosur bloc, seem far from the momentum of integration that had been present in Foz do Iguaçu. The article aims to discuss the future of Mercosur based on a cyclical analysis of the governments of Bolsonaro and Fernández. To achieve the objective, the first section presents a brief historical context of the relations between Brazil and Argentina, as well as the Mercosur process itself, using the three defining moments of bilateral relations given by Candeas (2010). The second section presents the Dependency Theory, while discussing the difficulties of the Mercosur process to consolidate, taking advantage of the bases developed by the Theory of Decision Cycles Induced by Crisis, by Schmitter (1970). The third section presents the prospective scenarios for Mercosur in the face of a Brazilian leadership and, equally, from an Argentine leadership, considering Bolsonaro's concise and Fernández's conciliatory aspects. The research conducted has an exploratory, qualitative and prospective character, in order to support the problem developed, with the support of news, official documents, scientific articles and specialized literature to support the analyzes and scenarios developed.

**Keywords:** Mercosur; Bolsonaro; Fernández; Regional Integration.

<sup>1</sup> Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Pós-Graduando em Relações Internacionais e Diplomacia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter).  <https://orcid.org/0000-0003-4510-7664>

<sup>2</sup> Coordenadora e Professora do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter). Coordenadora do Laboratório de Estudos em Defesa e Segurança (LEDS) da mesma instituição. Senior Fellow do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre e Graduada em Relações Internacionais (UFSC). [naianecossul@hotmail.com](mailto:naianecossul@hotmail.com).  <https://orcid.org/0000-0001-9006-9607>

## INTRODUÇÃO

Em 30 de novembro - que marca o Dia da Amizade Brasil-Argentina - de 2020, comemorou-se os 35 anos da Declaração de Iguaçu, assinada pelos, então, presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín em 1985. Este momento fora um ponto de virada nas relações entre os dois maiores países do subcontinente sul-americano, ao mesmo tempo que representara a pedra angular do que viria a ser o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A partir de então as dinâmicas entre o Brasil e a Argentina não se dariam mais somente nos contextos bilaterais, mas também na institucionalização de um processo integrativo no Cone Sul. Todavia, mais de três décadas depois desse momento singular, as relações entre esses Estados, e a própria perspectiva do bloco mercosulino, parecem distantes do ímpeto que estivera presente em Foz do Iguaçu.

Jair Bolsonaro, presidente eleito do Brasil em 2018, e Alberto Fernández, seu homônimo argentino, eleito em 2019, se delineiam como contrastes de ideais políticos, tanto internos, quanto externos, que, se não opostos, são divergentes em sua natureza. Tal impacta diretamente sobre os mecanismos regionais, em razão de que planos díspares acabam projetando diferentes cenários para o futuro integrativo do Mercosul. Assim, considerado o momento vivido pelo Brasil e pela Argentina há 35 anos e o atual momento das relações bilaterais e regionais, cabe-se perguntar, qual será o futuro do Mercosul?

Como uma análise de conjuntura, considera-se nesse artigo, de forma hipotética, que o futuro do Mercosul poderá ser concebido em dois possíveis porvindouros: um de predominância do Brasil; e outro de predominância da Argentina. Para verificar tais cenários, a primeira seção deste trabalho apresenta um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e a Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, utilizando-se dos três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010).

A segunda seção apresenta a Teoria da Dependência, considerada a teoria base da

formação da integração regional latino-americana, ao mesmo tempo que se discute as dificuldades do processo mercosulino de se consolidar, bem como as motivações para tal, aproveitando-se das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises, de Schmitter (1970), um ator da vertente neofuncionalista da integração regional.

E, por fim, a terceira seção apresenta os cenários prospectivos do Mercosul diante de uma liderança brasileira e, de igual forma, a partir de uma liderança argentina, ponderando a vertente concisa de Bolsonaro e a vertente conciliatória de Fernández. A pesquisa conduzida possui caráter qualitativo, exploratório, bibliográfico e prospectivo, a fim de sustentar a problemática desenvolvida, com o apoio de notícias, de documentos oficiais, de artigos científicos e de literatura especializada para embasar as análises e cenários a serem desenvolvidos.

## AS RAZÕES HISTÓRICAS DO MERCOSUL: A VISÃO A PARTIR DAS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA

Atendo-se ao escopo desta pesquisa, pode-se começar uma narração histórica já na contemporaneidade. Consideraremos, portanto, os três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010): i) o momento de instabilidade estrutural, cobrindo de 1810 a 1880; ii) o momento de instabilidade conjuntural, que vai de 1880 até 1979; e iii) o momento de construção da estabilidade estrutural, que se define de 1979 até a atualidade, em que cabe a essa seção não somente analisar, mas atualizar. Passa-se, portanto, de forma breve pelos dois momentos anteriores, que representam o caráter histórico mais profundo das relações entre o Brasil e a Argentina.

O primeiro momento narrado por Candeas (2010) inicia-se com um contexto claro de crise global, marcado pelas Guerras Napoleônicas, que foi fonte das insurreições de alguns dos vice-

reinados espanhóis nas Américas e da fuga da família real portuguesa para o Brasil. Isso causou um cenário pouco proveitoso para as relações bilaterais, pois, enquanto em quase toda a América do Sul – o que incluía a Argentina – brotavam repúblicas baseadas nos conceitos iluministas franceses, no Brasil se fixava uma monarquia dinástica de origem portuguesa e escravocrata. Tal não demorou a eclodir em um conflito, a Guerra Cisplatina (1825-1828), quando ambos os lados saíram perdedores, enquanto a República Oriental do Uruguai despontava, sendo sustentado pelos ingleses, que desejavam a livre navegação pelo Prata, o que não poderia ser garantido em caso de uma vitória plena de algum dos beligerantes originais.

Candeas estabelece que, a partir de 1880, há o denominado período de instabilidade conjuntural das relações Brasil-Argentina. Apesar de existirem hiatos de pacificação, a regra não era de uma relação amistosa, mas sim de uma contínua contenção das ações um do outro, seja através de tratados que amarrassem ambos os países a compromissos internacionais, seja pelo discurso diplomático aberto. Esse é justamente o período que cobre a maior parte do século XX, abarcando fenômenos como as Guerras Mundiais, a Crise de 29 e a Guerra Fria, que trouxeram uma crescente disfuncionalidade para a conjuntura global. Em um primeiro momento pode-se verificar uma pacificação de relações, com as presidências de Julio Roca (1880-1886 e 1898-1904) concretizando o princípio de “paz” a partir da solução de contenciosos territoriais, que eram o principal ponto de tensão nas relações entre os dois países. Inclusive proporcionando uma visita de Roca ao Brasil, em 1899, e de Campos Sales à Argentina, em 1900.

A Primeira Guerra Mundial e a Crise de 29 representaram, em conjunto, uma crise dos modelos agroexportadores nos quais se baseavam o Brasil e a Argentina, porém, gerando efeitos diversos e comuns em cada um. As relações bilaterais à época eram, consideravelmente, proveitosas para ambos os países. Em 1933 foram assinados diversos convênios, abordando de

questões de extradição à atos de navegação, diversificando a agenda bilateral. Em paralelo, também foi assinado o Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação, tendo sido ampliado, posteriormente, com as adesões do Chile, do México, do Paraguai e do Uruguai. Em similaridade, retribuindo uma visita do presidente Justo ao Brasil, Vargas foi a Buenos Aires, quando assinou uma nova série de convênios, que assim como o Tratado Antibélico, ficaram abertos à adesão dos demais países da região. Como assinala o autor “Esse é um dos traços mais relevantes dos entendimentos formais entre Brasil e Argentina, que revela o potencial estruturante regional contido na relação bilateral” (CANDEAS, 2010, p. 169). A visita de Vargas também complementava o contexto da Conferência Comercial Pan-americana, além de se dar poucas semanas antes da assinatura do Protocolo de Paz que colocou fim à Guerra do Chaco entre o Paraguai e a Bolívia (1932-1935), em que o quadrilátero Brasil-Argentina-Chile-Peru atuou como mediador. Tal é ainda mais significativo, pois contrariou os interesses estadunidenses de instaurar um procedimento arbitral para o contencioso (CANDEAS, 2010).

A Segunda Guerra Mundial adicionou novas complexidades à dinâmica regional. Argentina e Brasil viram suas economias serem aquecidas pelo consumo de bens primários para alimentar os exércitos em movimento na Europa e para suprir o vácuo deixado pela produção daqueles que haviam sucumbido ao conflito (MELLO, 2002). No plano bilateral, a tentativa de aprofundamento continuava. Isso fica demonstrando pela assinatura do Tratado de Livre Comércio Progressivo, em 1941, organizado pelo chanceler brasileiro Oswaldo Aranha e pelo seu homônimo argentino, Enrique Guiñazú. O tratado já trabalhava com ideias para o estabelecimento de políticas comuns nos setores agrícola e industrial – demonstrando similaridades com o que foi visto décadas mais tarde no Mercosul. E mesmo o tratado não tendo sido ratificado pela Argentina em 1944, o Brasil já despontava como o principal exportador de bens manufaturados para o

mercado argentino.

A queda de Péron e o suicídio de Vargas abriram margem para algum tipo de novo relacionamento bilateral. Constitui-se nesse cenário o discurso mútuo do subdesenvolvimento como a principal ameaça aos Estados latino-americanos. Já sob o governo de Jânio Quadros, a cúpula de Uruguaiana<sup>3</sup>, em 1961, marcou a superação, à sua época, da rivalidade e a afirmação de um estreitamento de laços e de responsabilidades partilhadas entre os maiores Estados da América do Sul, que já tinham suas vias comerciais mais próximas após a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 (MARIANO, 2015). Todavia, a Política Externa Independente – marcada pelo estabelecimento de relações com o mundo socialista – adotada tanto por Quadros, quanto por João Goulart, era vista como de esquerda e muito assimilada a terceira posição peronista pelos militares argentinos – que também desconfiavam de atitudes similares perpetradas pelo governo Frondizi na política externa daquele país (CANDEAS, 2010).

Assim, a história voltou a se repetir, e tanto a Argentina quanto o Brasil, que já haviam experimentado ditaduras, foram varridas pelos golpes militares patrocinados pelos Estados Unidos da América (EUA). Com políticas externas centralizadas e voltadas para as questões de segurança nacional, ambos os países se voltaram para a Guerra Fria como aliados automáticos dos EUA na defesa hemisférica. Logo, nesse sentido, há certa cooperação na prisão e contenção de perseguidos políticos. E, assim como as políticas externas desenvolvidas durante a ditadura militar brasileira migraram de aproximações a contenções nas relações com os Estados Unidos – ou, em outras palavras, do alinhamento automático ao pragmatismo – (CERVO; BUENO, 2011), as relações exteriores da Argentina se desenvolverem de forma similar (CANDEAS, 2010). Isso resultou na

busca de algum nível de parceria entre os dois países, como durante o governo Castello Branco, quando se tentou intensificar as relações comerciais, inclusive com uma malsucedida proposta de união aduaneira (CERVO; BUENO, 2011).

A partir de 1967, mesmo com o Itamaraty voltando a conduzir os rumos da política externa – o que, como assinala Candeas (2010, p. 193), deixou “a Argentina na postura de defesa das fronteiras ideológicas” –, durante o governo Costa e Silva, sinalizando um retorno ao momento pragmático da política externa, o governo militar-nacionalista do general Organía, que durou de 1966 até 1970, não permitiu qualquer condução de uma política regionalista – a exceção foi o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969, que superou as discrepâncias jurídicas sobre as temáticas relativas “à navegação, alisamento, pilotagem e dragagem na área” (CANDEAS, 2010, p. 204). Algumas mudanças aconteceram posteriormente, principalmente com a derrocada argentina em relação à economia brasileira, que vivia um dos seus momentos de *boom* econômico. Tal levou a alçada de governos de despostas esclarecidos na Argentina, que tinham na via regional um ponto de necessidade e de atenção – apesar de ainda terem o Brasil como um sub-imperialista (CANDEAS, 2010; CERVO; BUENO, 2011).

## A ESTABILIZAÇÃO DE RELAÇÕES BILATERAIS

Contudo, em 1979 outro *turn point* foi dado, e não somente para o bilateralismo Brasil-Argentina, mas também para o regionalismo sul-americano em si (MARIANO, 2015). A utilização das águas do rio Paraná pela Usina de Itaipu se tornou ponto de discórdia entre Buenos Aires e Brasília. Os portenhos temiam que a barragem se tornasse uma bomba hídrica que pudesse causar a inundação da capital argentina, e mais do que isso,

<sup>2</sup> Aqui residem mais um dos aspectos históricos fundacionais do processo integrativo mercosulino, pois, como destaca Candeas (2010, p. 188): “No plano bilateral, os Presidentes se comprometeram a abandonar as tradicionais desconfianças recíprocas e a política de equilíbrio de poder sub-regional, iniciando um esforço de cooperação para o desenvolvimento. Antecipando questões que viriam à tona nas décadas seguintes, Quadros propôs o aproveitamento conjunto dos recursos energéticos da Bacia do Prata e assinalou sua disposição de retirar as tropas brasileiras estabelecidas na fronteira com a Argentina e enviá-las ao interior do Brasil, onde constituiriam “focos de civilização”.

Itaipu representava a expansão econômica brasileira, portanto, uma alavanca para o crescimento acima do argentino. Após diversas rusgas diplomáticas, tanto no plano multilateral, quanto no bilateral – indo ao ponto de a questão ter sido levada à ONU, e com o Brasil atuando para isolar diplomaticamente a Argentina, colaborando com os golpes de Estado na Bolívia, no Chile e no Uruguai –, as três partes interessadas, Argentina, Brasil e Paraguai, assinaram o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979, que permitiu o aproveitamento das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica e, também, para uma normalização das relações entre o Brasil e a Argentina (CANDEAS, 2010; BARTHELMESS, 2016). Em paralelo, como destacam Abreu e Florência (2015) e Bartherlmess (2016), o acordo abriu caminho para o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado no ano seguinte, que basicamente dissipou a possibilidade de uma corrida nuclear no Cone Sul; enquanto pelo lado comercial, acontecia a substituição da Alalc por uma organização de cunho mais realista e baseada em acordos bilaterais, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (MARIANO, 2015).

O fim desse período é marcado pela redemocratização no Brasil e na Argentina e pela definitiva atenuação das rivalidades de cunho securitário. A Argentina, desgastada pela Guerra das Malvinas e pelos anos de ditadura, passou a sinalizar, a partir da eleição de Raúl Alfonsín, em 1983, uma dedicação maior a temática dos direitos humanos e do liberalismo econômico, enquanto suas relações exteriores eram abarcadas pelo censo da Argentina como um país-latino americano e terceiro mundista. O Brasil, dois anos depois, elegia, pelo Congresso, Tancredo Neves, que devido ao seu súbito falecimento, foi substituído por José Sarney – o primeiro presidente não-militar desde 1964 –, que concedeu uma nova atenção ao entorno regional e a pacificação de relações, preferindo bases mais sólidas para o relacionamento bilateral com a Argentina (CANDEAS, 2010; CERVO; BUENO, 2011). Esses

contextos tornaram possível uma das, se não a principal entre elas, gêneses contemporâneas do Mercosul: a Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985, com as seguintes intenções:

[...] promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral (CANDEAS, 2010, p. 216).

O teor da declaração, basicamente, “ênfatisa a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns” (MARIANO, 2015, p. 59). Ainda assim, a concretização começou somente em 1988, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Nele, para além de uma cooperação como meio e a integração como um fim, a integração passa a ser o meio para a constituição de um espaço econômico comum – focado, principalmente, na indústria e no setor agrícola (ABREU; FLORÊNCIA, 2015).

Em 1991, o projeto bilateral fora expandido para abarcar Paraguai e Uruguai, mas, não somente isso. Devido ao contexto neoliberal, propagado pelo Consenso de Washington (MARIANO, 2015), dos anos 80 e 90, que passou a ser a regra em diversos países latino americanos, o Tratado de Assunção, em lugar de preconizar uma política industrializante e desenvolvimentista, voltou-se para uma liberalização comercial, criando o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. E, apesar dos números pouco favoráveis de suas duas principais economias, havia otimismo político e econômico suficientes para que fosse realizado o próximo passo da integração pouco tempo depois, já que, no cenário do comércio intrarregional os números eram consideravelmente favoráveis. Em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito

internacional, portanto, se tornando apto a aceitar novos membros e a negociar acordos comerciais com outros projetos de integração, como a União Europeia, e países terceiros (ABREU; FLORÊNCIA, 2015). Todavia, como alerta Candéas (2010), a ótica comercial não deve esconder os interesses que permeavam o processo integracionista mercosulino. Para o Brasil, tratava-se de um projeto político-estratégico, que consolidaria o entorno de paz, de segurança e de cooperação. Enquanto a Argentina, aliado a essas questões políticas, tinha no Mercosul também a oportunidade de ter ganhos de escala pelo acesso ao mercado brasileiro.

As relações bilaterais no período, apesar de breves bravatas diplomáticas quanto ao rumo da integração mercosulina e do papel do Brasil nela – a Argentina mantinha seu temor quanto a que tipos de anseios o vizinho cultivava –, se mantiverem estáveis e sem grandes sobressaltos. Após os anos 2000, com a ascensão de governos ideologicamente próximos, a natureza das relações bilaterais e regionais fora diversificada. A pungência econômica, em ambos os países, também permitiu certo otimismo (VAZQUEZ; RUIZ, 2009).

Em termos regionais, o período Lula/Dilma e os Kirchner fora de aprimoramento, com instituições sociais sendo colocadas em prática, como a criação, em 2007, do Instituto Social do Mercosul (ISM, 2020); além de certo retorno a ideia inicial de uma integração produtiva, posta em prática através da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), suma ferramenta de redução de assimetrias entre os membros (WEILAND, 2015). Ainda nesse período, o Mercosul passou a contar com seu próprio órgão legislativo, o Parlasul, que entrou em funcionamento em 2007 com o objetivo de ser uma representatividade supranacional para os cidadãos do bloco, com representantes eleitos diretamente – algo que nunca chegara a ser completamente implementado (DRI; PAIVA, 2016).

Já a questão da segurança e da política regional fora maximizada – ainda que fora do Mercosul –, em 2004, com a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que integrou os Estados-membros do Mercosul e da Comunidade Andina em um único bloco – posteriormente, em 2008, a CASA foi transformada em União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e que, de forma inédita no continente, tivera seu próprio braço de defesa, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que trabalhou na constituição de uma zona de paz e segurança continental e na edificação de uma identidade sul-americana de defesa (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Como pode se ver, esse período, para além de qualquer outro na história da América do Sul, foi de extrema vividez da integração regional, ainda que com certas discrepâncias em como articular esses diferentes processos integrativos de maneira coesa e sem sobreposições (VÁZQUES; RUIZ, 2009).

O cenário mudou a partir da crise financeira de 2008. As dificuldades globais impactaram os mercados sul-americanos. Brasil e Argentina voltaram a apresentar rugas em questões comerciais não abrangidas pelo Mercosul, muito em parte devido à alta inflacionária argentina que se configurou a partir de 2011. A crise política Paraguaia de 2012, que resultou em sua suspensão do Mercosul e na entrada da Venezuela no vácuo de poder deixado, também configuraram problemáticas que se agravariam posteriormente. Logo, os governos Dilma e Kirchner representaram para a integração sul-americana poucas novidades, sendo mais importantes pelos aprimoramentos das estruturas existentes (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Contudo, a partir da eleição de Mauricio Macri na Argentina e do impeachment de Dilma no Brasil, que alçou Michel Temer como presidente do Brasil, apesar de não haver grandes turbulências, mas, na verdade, congruências recorrentes na política bilateral, o âmbito regional pareceu ser esvaziado (BARTHELMESS, 2016), com o Mercosul

<sup>3</sup> Para mais sobre as particularidades na relação entre Estado e religião ao redor do mundo, especialmente no que tange à liberdade religiosa, espírito democrático entre fiéis, controle religioso por parte do Estado e à participação de autoridades religiosas no aparato institucional do Estado, ver: Fox (2008) e Stepan (2011).

retornando aos seus anseios da década de 90, quando predominava o objetivo comercial e econômico.

E, com a subida ao poder de Jair Bolsonaro, discursivamente avesso ao projeto regionalista, mas simpático ao governo argentino de Macri, a dinâmica mercosulina de aprofundamento pareceu realmente ameaçada (LEMOS; MORAIS; SANTOS, 2019). Todavia, a ascensão de um novo líder de esquerda na Argentina, em 2019, Alberto Fernández, trouxe novas dinâmicas à conjuntura.

Diante do exposto, podemos perceber a grande alternância de momentos dentro do Cone Sul e das relações bilaterais. Logo, fica o questionamento, por que tantos avanços e retrocessos, ao longo das décadas? As teorias, podem ter a resposta.

## A INTEGRAÇÃO MERCOSULINA EM PERSPECTIVA TEÓRICA

Ao se observar a experiência latino-americana de integração regional como um todo, nota-se que ela é fortemente perpassada pela influência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948. De cunho academicista e analítico, a CEPAL tinha por objetivo inicial a elaboração de estudos, de pesquisas e de análises sobre o desenvolvimento econômico na região e como tal poderia ser auxiliado. Sua primeira ação fora na defesa da industrialização latino-americana como forma de romper a dependência econômica dos países mais desenvolvidos (ESTEVES, 2009), que, como pode-se observar na seção anterior, fora a tônica do Brasil e da Argentina durante quase todo o período pós-1950, até os anos 90.

No início dos anos 60, como parte desse bojo explicativo e analítico, a Teoria da Dependência surge como um segmento da escola de pensamento cepalina. Seu objetivo se propunha a explicar e a entender a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia global, e como esse sistema aumentava a diferença em diversos padrões entre países e regiões. Em outras palavras, como se mantinham as relações de

dependência entre os Estados em termos de suas capacidades econômicas e produtivas. Como resume Bresser-Pereira (2010, p. 22) os autores cepalinos olhavam para o desenvolvimento industrial como “uma condição para o crescimento porque o valor agregado *per capita* é maior nas indústrias de transformação, na medida em que elas exigem mão-de-obra mais qualificada do que a agricultura ou a mineração.” A partir de uma visão mais economicista, a teoria entendia que os problemas estruturais de dependência perpassavam as relações de comércio e de mercado, mas também estavam enraizadas nas dinâmicas do capitalismo global, no fluxo de investimentos e na dependência tecnológica. Somando tal ao fator político e securitário do imperialismo das economias centrais, relegava os países latino-americanos ao subdesenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A partir disso, e mesmo antes da Teoria da Dependência, a integração regional, através de um “Mercado Comum Latino Americano”, passou a ser defendida pela CEPAL como uma forma de superar essas problemáticas e dar uma alternativa de desenvolvimento viável para a região. Contudo, tal nunca conseguiu ser posto em prática devido a diversas problemáticas, como a ausência de uma união política da região, bem como da preocupação com países menos desenvolvidos, que poderiam ser engolidos pelos gigantes regionais (ESTEVES, 2009). Tal paralelo, quando aplicado a origem do Mercosul, parece indicar as motivações de o processo ter conseguido sair do papel, pois, como argumenta Esteves (2009, p. 7), “os países do chamado ‘Cone Sul’ optaram por uma perspectiva intermediária” entre o nacional desenvolvimentismo e uma abertura comercial mais liberal. Contudo, essa primeira via, mais alinhada aos ideais cepalinos e de superação da dependência, parece ter se perdido durante os anos 90 – mesmo sendo a pedra angular da integração na América Latina – e que, após os governos de esquerda no Cone Sul – que trouxeram novamente esses ideais cepalinos à tona -, tivera uma nova derrocada para o lado mais economicista da integração. Então, por que os

governos constituintes do Mercosul optaram por abandonar cinco décadas de estudo e análise sobre o subdesenvolvimento no subcontinente, em prol de práticas que tinham suas origens, justamente, naqueles países aos quais as relações desiguais eram a regra? O que explicaria essas mudanças estruturais e de lógica integrativa?

Schmitter (1970), um ator da vertente neofuncionalista da integração regional, observando a inadequação da concepção original da teoria diante dos desenvolvimentos da Comunidade Econômica Europeia, criou seu próprio arcabouço teórico para explicar os fenômenos dos processos integrativos, a denominada teoria dos “Ciclos Decisionais Induzidos por Crises”. De forma básica, a teoria de Schmitter (1970) compreende que a melhor forma de entender como os centros regionais ganham ou perdem no nível de sua autoridade frente aos centros nacionais pré-existent é através de uma série de ciclos de decisão provocados por crises - entendendo aqui as crises como eventos e não algo necessariamente negativo.

Esses ciclos, de forma recorrente, gerados por contradições endógenas e/ou tensões exógenas ao processo de integração e aos seus membros, exigem que as autoridades nacionais e regionais revisem suas respectivas estratégias e, coletivamente, determinem se as instituições regionais serão expandidas, como forma de responder a crise, ou não. Logo, a estrutura básica desse modelo não consiste em algo contínuo ou de múltiplos contínuos, nem pressupostos de progresso cumulativo e irreversível rumo a um objetivo único. Os ciclos de tomada de decisão induzida podem envolver movimentos complexos “para cima” e “para baixo”, simultaneamente em diferentes temáticas. Várias estratégias, nacionais e regionais, podem e possivelmente serão adotadas nesse cenário, com vários resultados ou pontos finais. E seria esse processo de repetição sistemática de crises que daria dinâmica ao processo integrativo. Assim, o autor sugere que haveriam sete cenários possíveis em respostas a essas crises, conforme o Quadro 1 (anexo).

Em vez de explicarmos ponto a ponto de

cada estratégia concebida por Schmitter, acreditamos ser mais didática uma explicação baseada em cima do próprio processo integrativo mercosulino. Dessa forma podemos oferecer a real capacidade explicativa da teoria dos Ciclos Decisionais.

Do primeiro acerto de relações, entre Sarney e Alfonsín, até a construção do Mercosul, em 1991, houve um importante momento de ruptura, que, apesar de exógeno ao sistema sul-americano, reverberou por todo o mundo: a Queda do Muro de Berlim, em 1989. Como afirma Hobsbawm (2017), o colapso do mundo soviético fora visto pelos comentaristas ocidentais como o triunfo definitivo do capitalismo e da democracia. A esse passo, o triunfalismo capitalista e de ordem neoliberal, encabeçada pelo Consenso de Washington, fora adotado tanto pelo governo Menem, quanto pelo governo Collor. Assim, a primeira crise do ideal integracionista mercosulino, antes mesmo de sua concepção como instituição, e especialmente daquele ideal concebido pela CEPAL, fora dada por um efeito exógeno, que influenciara os atores nacionais e seus valores, o que, por sua vez, reverberou na forma como a instituição seria formatada, representando um *encapsulate* do Mercosul, quando mudanças marginais foram feitas no plano original, para adequá-lo à situação e aos valores nacionais.

Um segundo momento de crise pode ser observado na virada do milênio e na ascensão de governos à esquerda do espectro ideológico. As crises financeiras pelos quais passaram os países sul-americanos na segunda metade da década 90, o *superávit* das *commodities* nos primeiros anos do milênio e a subida ao poder de governantes que divergiam do modelo estabelecido durante os anos 90 refletiram na condução do processo integrativo, representando crises tanto para os atores nacionais, que tiveram que adaptar suas estratégias e valores, quanto para a estrutura regional, que passou a ser constrangida pelas crises e a ser exigida de novas formas a partir dos governos de esquerda. Aquilo que fora exclusivamente comercial, passou por um



processo de *spillover*, quando os atores nacionais passaram a se comprometer mais com o Mercosul, enquanto o processo de integração regional passou a integrar mais áreas ao seu escopo, como as questões sociais (VAZQUEZ; RUIZ, 2009). Foi um retorno ao desenvolvimentismo e aos ideais cepalinos do desenvolvimento industrial, da proteção das produções nacionais e do papel do Estado na economia.

Como destacam Vazquez e Ruiz (2009), houve alguns problemas nesse período, como a definição de como se daria a representatividade no Parlasul, além de dificuldades para a adesão de novos membros. Podemos classificar essas várias pequenas crises internas como um momento de *Muddle-about*, em que as temáticas foram deixadas para as burocracias, dando lugar na agenda das lideranças regionais para pontos nos quais o avanço através do *spillover* era mais fácil, como o entendimento de uma maior participação da sociedade civil na instituição, ainda que sem um real poder deliberativo. Esse modelo integrativo perpassado pelo *spillover* duraria, basicamente, até o *impeachment* de 2016 no Brasil e as eleições de Macri na Argentina. E, mesmo que o Mercosul tenha passado por sua própria crise, com a suspensão do Paraguai, a integração não fora paralisada, mas respondeu à crise seguindo suas próprias normas institucionais e fazendo avanços ao adicionar um novo membro ao seu escopo, o que se aproxima do que podemos entender como um *encapsulate*.

Entretanto, a ascensão de novos governos de direita, e, principalmente, a partir do governo Bolsonaro, representaram um retorno a tônica do Mercosul mais comercial – que, por mais que houvessem outros três membros para contrabalancear tal ação, a Argentina e o Paraguai já estavam mais alinhados com essa mesma tônica, sobrando pouca resistência dentro do projeto mercosulino -, o que pode ser representado pelo abandono da ideia de eleições diretas para o Parlasul em 2019 (MOLINA, 2019) -, o que, observando-se Schmitter (1970), configura-se como um *Spill-back*, pois há um retorno a uma lógica anterior de integração e um esvaziamento

do Mercosul de outras áreas temáticas.

Ainda assim, as mudanças de rumo na Argentina, em dezembro de 2019, podem representar uma nova fase de crise para o Mercosul. Contudo, sem podermos, por enquanto, ter o olhar do afastamento histórico, far-se-á necessária uma análise conjuntural da Argentina e do Brasil como forma de prospectar o futuro do bloco.

## AS LIDERANÇAS DA ARGENTINA E DO BRASIL E O FUTURO DO MERCOSUL

Para além de rusgas diplomáticas no entorno de questões comerciais, nunca mais houve qualquer sinal de inimizade aos níveis do que foi visto nos dois séculos anteriores a fundação do Mercosul. No entanto, o que aconteceu desde 1991 foi uma sucessão de governos similarmente ideológicos ou com algum mínimo de compromisso na manutenção do Mercosul e com as boas relações bilaterais. As eleições de Jair Bolsonaro e de Alberto Fernández parecem representar uma ruptura. Isso coloca em xeque o futuro do Mercosul, bem como de que tipo de relacionamento bilateral e regional pode se esperar para os próximos anos. Uma análise de cada presidente, suas falas e atos direcionados ao projeto mercosulino e ao país vizinho pode dar algumas respostas sobre que futuro se avizinha para os dois países.

### A VERTENTE CONCISA: O MERCOSUL DE JAIR BOLSONARO

Como descreve Casarões (2019), Bolsonaro representou, ainda como candidato à presidência, uma candidatura que se debruçou sobre o desenvolvimento nacional por meio da reestruturação da identidade internacional do Brasil, aproximando o país dos ditos desenvolvidos e democráticos, e tal aproximação seria feita, principalmente, com fins comerciais e de transferência tecnológica. Em seu discurso havia um forte repúdio ao que foi desenvolvido durante os governos do Partido dos Trabalhadores,

marcados por uma estratégia de aproximação sul-sul. O interesse de Bolsonaro estava – e, de muitas formas, ainda está – em aproximações de cunho mais ideológico com países como EUA, Israel e Itália. É importante notar que esse discurso, para além do presidencialista, era aventado, em maior ou menor medida, pelos seus cinco pilares de apoio: a bancada ruralista, a bancada evangélica; o grupo formado por militares e pela bancada da segurança pública, o grupo econômico; e, por fim, o grupo orbitante ao próprio presidencialista e ao autointitulado filósofo Olavo de Carvalho.

Em termos de regionalismo e do Mercosul, Bolsonaro foi amplamente aversivo ao projeto mercosulista, mesmo antes de se quer ser candidato. Em 2017 escreveu “Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!” (BOLSONARO, 2017). Seu filho, Eduardo Bolsonaro, deputado federal reeleito no mesmo pleito que elegeu o pai presidente e que ocupou o cargo de presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, também defendeu a retirada brasileira do Mercosul, aproveitando o contexto da saída do Reino Unido da União Europeia (CASARÕES, 2019). No programa de governo de Jair Bolsonaro, já efetivado como candidato à presidência, apesar de não mencionar o Mercosul, há um desejo – apesar de não ser trabalhado ou detalhado – de aprofundar a integração com os demais países latino-americanos, desde que estivessem livres de ditaduras. Em paralelo, há a ênfase nas relações e nos acordos de natureza bilateral (PSL, 2018).

Já no segundo turno, despontando como o favorito a ganhar o pleito, Jair Bolsonaro entrou em contato direto com os presidentes da Argentina e do Paraguai, Mauricio Macri e Mario Abdo Benítez, respectivamente, além de aventar a possibilidade de uma aproximação com o presidente do Chile, Sebastián Piñera, formando o que poderia ser uma aliança de governos de direita liberal – que mais tarde se configuraria no Prosul (CASARÕES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019). Já na presidência, o único grande avanço em termos

do Mercosul foi a conclusão do acordo com a União Europeia, que foi, durante os seis primeiros meses do governo Bolsonaro, buscado com um enorme afinho pela chancelaria brasileira. Como destacam Saraiva e Silva (2019), a partir desse sucesso do campo econômico – já que se tratava de um acordo negociado desde os anos 90 – o objetivo seria tornar o Mercosul mais austero, ao ponto de não limitar a atuação internacional de seus membros.

É importante notar que os discursos antiglobalista e antirregionalista – perpassado pela ideia de que a globalização e o regionalismo eram projetos da esquerda internacional – de Bolsonaro também se dirigiram aos demais países da América do Sul que haviam experimentando governos de esquerda, como no caso da Argentina. Sobre o país portenho, o já presidente realizou declarações abertas sobre as eleições presidenciais que ocorreriam naquele país em outubro de 2019. Disse que as relações bilaterais não poderiam voltar a corrupção do passado, na busca desenfreada pelo poder. Também disse que contava com o povo argentino para que um candidato de centro-direita fosse eleito – no caso, Mauricio Macri, candidato derrotado naquele pleito. Além disso, falou abertamente das possíveis relações bilaterais dúbias durante os governos de Lula e Kirchner (ARMENDÁRIZ, 2019).

Diante a expressiva votação de Alberto Fernández no primeiro turno do pleito argentino, o presidente Bolsonaro se utilizou de expressões como “esquerdalha” e “bandidos de esquerda”. Tal foi amenizado por parte da cúpula diplomática do governo e pelo vice-presidente brasileiro, Hamilton Mourão, que colocaram a parceria estratégica entre os dois países acima das disputas ideológicas. Todavia, Bolsonaro voltou a se dirigir contra Fernández após a confirmação da vitória desse último, já que o novo presidente argentino defendeu abertamente a liberdade do ex-presidente Lula da Silva. O presidente colocou que Fernández havia feito uma afronta à democracia brasileira e de que a Argentina havia escolhido mal seu presidente. Ao lado de Bolsonaro, o então chanceler brasileiro, Ernesto

Araújo, declarou que as forças do mal estariam celebrando a vitória de Fernández. A própria perspectiva do Mercosul ficou ameaçada, já que o presidente Bolsonaro solicitou uma avaliação sobre o futuro do bloco a partir daquele momento, quando a ala ideológica defendeu a reversão da participação brasileira, enquanto a ala mais pragmática aventou contra um posicionamento precipitado (SARAIVA; SILVA, 2019).

De forma prospectiva, a única coisa que parece poder manter o Brasil como um Estado membro do Mercosul, pelo menos da forma como tem se mantido desde os anos 90, é a ala pragmática, representada por alguns diplomatas e pelos militares, que conseguem observar os ganhos estratégicos, políticos e comerciais da permanência brasileira no bloco. Jair Bolsonaro, como figura pessoal, já demonstrou sua completa insatisfação com o bloco e um forte desejo de abandoná-lo. A perspectiva comercial do Mercosul é a única palpável à Bolsonaro, e tal é fato, pois, na nota divulgada pelo Ministério de Relações Exteriores brasileiro sobre o primeiro encontro entre ele e o presidente argentino, a questão fora tratada a partir do “aperfeiçoamento do Mercosul e nas negociações comerciais do bloco com outros parceiros” (BRASIL, 2020). Durante a reunião de cúpula dos líderes do bloco, em dezembro de 2020, Bolsonaro declarou que as discordâncias entre os países do Mercosul deviam ficar de lado, já que isso pertenceria a um passado já superado, todavia, declarou ainda que o Mercosul atuou com flexibilidade e pragmatismo e defendeu que isso seja mantido no próximo ano, denotando novamente a ideia de uma integração regional flexível (MAZUI, 2020).

Assim o cenário que se desenha, diante de uma possível predominância brasileira no bloco, é de abandono gradual de outras áreas temáticas fora do comércio, o que encontraria pouca resistência diante dos outros membros, já que uma saída do Brasil do bloco seria muito mais destrutiva. O Mercosul regrediria ao passo de poder ser comparado a uma zona de livre comércio e com uma baixíssima capacidade de gerenciamento por parte dos seus membros. À

exceção de uma aposta no Mercosul como parte de um projeto de recuperação econômica no pós-pandemia do Coronavírus (CHABAY, 2020), parece haver pouco espaço para o regionalismo mercosulista na agenda de Bolsonaro. Enquanto as relações com a Argentina, considerando a continuidade de um governo não convergente ao brasileiro, poderá ser esperado um relacionamento bilateral marcado pelo afastamento e pela impossibilidade de qualquer tratativa mais personalista.

## A VERTENTE CONCILIATÓRIA: O MERCOSUL DE ALBERTO FERNÁNDEZ

Alberto Fernández foi eleito a partir de uma coalização consideravelmente heterogênea de atores e de posições. A principal figura da oposição à Mauricio Macri - que estava desgastado diante dos resultados econômicos pouco favoráveis a uma reeleição -, Cristina Kirchner, se via diante de altos índices de rejeição e de falta de apoio do peronismo, pontos que poderiam fazê-la perder a eleição em um eventual segundo turno. Com isso, Cristina anunciou que seria candidata a vice-presidência por uma chapa encabeçada por Alberto Fernández, com quem já tinha tido rugas políticas, mas que ocupou o cargo de chefe do Gabinete de Ministros da Argentina durante os governos Kirchner. Com esse movimento, abriu-se margem para Fernández conquistar o apoio peronista ao Partido Judicialista, conseguindo se confirmar como uma liderança alternativa ao projeto de Macri. Com o fracasso econômico macrista e o peronismo sob um único nome, Alberto Fernández conseguiu vencer as eleições já no primeiro turno (PEREIRA; FRANZONI, 2020).

Ainda durante a campanha, Fernández se encontrou com líderes da esquerda latino-americana, incluindo uma visita na prisão ao ex-presidente Lula da Silva. Em paralelo, a própria existência de Cristina como vice-presidenta já denotava que a plataforma da política externa se daria no entorno de uma agenda progressista e orientada para a autonomia nacional e regional, abrindo mão da visão mais economicista e

neoliberal do governo Macri. Neste sentido, a plataforma judicialista tinha em suas vontades externas o anseio pela revitalização dos mecanismos regionais, incluindo o Mercosul – considerado um espaço regional abandonado (DOMINGUEZ, 2020) –, gestados nos governos Kirchner (PEREIRA; FRANZONI, 2020).

Mesmo com os ataques sofridos a partir da cúpula do governo Bolsonaro, Fernández, em seu discurso de posse, declarou que era necessária a construção de uma agenda ambiciosa, criativa e inovadora com o Brasil, e que considerasse aspectos estratégicos e produtivos, e que tal deveria ser feito com base no histórico de boas relações e acima de qualquer diferença de pensamento que os governos presentes tivessem. O Mercosul também foi citado, defendendo o robustecimento do bloco e colocando em evidência a dimensão social que o Mercosul ganhou a partir de 2003 (ARGENTINA, 2019).

Em 24 de abril de 2020, poucos meses após a subida de Fernández ao poder, o governo argentino comunicou aos seus pares no Mercosul que o país deixaria de participar das negociações comerciais em curso, bem como de futuras negociações – o que, portanto, não incluiria o acordo com a União Europeia, firmado já em 2019 –, argumentando sobre a incerteza do cenário internacional devido ao alastramento da pandemia de COVID-19, e da própria situação delicada da economia argentina, sendo, portanto, imprudente um avançar das negociações. Porém, alguns dias depois, a decisão foi revista e a Argentina voltou à mesa de negociação. Não obstante, tal ação abriu margem para a discussão sobre o que esperar do futuro do Mercosul (ALBERTONI, 2020; DOMINGUEZ, 2020).

Nesse sentido, parece haver certa confusão na política externa portenha, em um cenário assimilado ao que se pode ver no Brasil. Como argumentam Pereira e Franzoni (2020), Fernández enfrenta o desafio interno de construir equilíbrios entre as coalizões e apaziguar as tensões entre as diferentes pretensões que se debruçam sobre a sua política externa. E tal implica, diretamente, sobre como o governo argentino vê o Mercosul.

Esta tentativa de equilibrar as forças internas é impressa no bloco mercosulino, ao passo que Fernández busca uma postura mais conciliatória, não somente diante do Brasil, mas também diante do Paraguai e do Uruguai, que também experimentam governos liberais. E que, caso tal postura não fosse adotada, poderia travar ou até mesmo dissolver o bloco (DOMINGUEZ, 2020). No entanto, como aponta Chabay (2020), tal cenário pode mudar a partir da troca da presidência pro-tempore, que passou do Paraguai para a Argentina, em dezembro de 2020. Fernández, ao lado de seu homônimo Luis Arce, eleito presidente da Bolívia, discutiram a intenção de ver o país andino como membro definitivo do Mercosul – adesão que só falta ser aprovada pelo parlamento brasileiro. Além disso, a ideia de uma política externa pragmática pode ameaçar o próprio acordo União Europeia – Mercosul, já que esse pragmatismo levaria a Argentina a aumentar o comércio regional e a levantar suas barreiras protetivas.

Contudo, a pandemia não permitiu que sua agenda maturada durante a campanha e durante os primeiros meses de governo se desenvolvesse no âmbito de Mercosul, o que a deixou menos visível do que a rejeição de Bolsonaro ao bloco. Ainda assim, o cenário previamente delineado parece representar um rumo para o Mercosul sob um mandato argentino. Entre a conciliação e o retorno a um Mercosul mais politizado, o cenário prospectivo para o Mercosul sob a liderança de Fernández é formado de tentativas. Uma tentativa de trazer aspectos mais políticos ao bloco, com a adesão de um governo ideologicamente mais próximo ao seu, a Bolívia, e de uma nova concertação em torno da cooperação regional. Ao mesmo tempo, haveria a contínua tentativa de conciliar o ideal de uma Argentina mais protetiva à sua indústria com os anseios mais comerciais de Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Quanto às relações bilaterais, a postura de Fernández, que vem sendo pragmática até o momento, deverá se manter assim. Ter o Brasil como um antagonista seria um percalço desnecessário para um país fragilizado economicamente, e que precisa do

projeto regionalista para se manter competitivo dentro dos mercados menores da região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo centrara-se em discorrer sobre o futuro do Mercosul a partir de uma análise conjuntural dos governos de Bolsonaro e Fernández. A Declaração de Iguaçu que representou a pedra angular do que viria a ser o Mercosul e a perspectiva de integração regional desenvolvida ali, parecem distantes diante das perspectivas distintas entre os dois países na atualidade. Para atingir o objetivo delineado, utilizou-se de um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, a partir de Candeas (2010), bem como dos pressupostos da Teoria da Dependência e das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises de Schmitter (1970).

Percebeu-se, todavia, que a incerteza parece ser a tônica do Mercosul daqui em diante, enquanto as relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina parecem ser levadas a um contencioso de animosidade e de relações pragmáticas. Contudo, como observara-se na história das relações entre esses dois países, a inimizade e a desconfiança foram a regra desde a formação dos Estados, não a exceção. O momento de cooperação iniciado em 1979, que culminaria no Mercosul, foi único em suas dimensões durante todo o histórico das relações entre os dois países sul-americanos. E, mais importante, tal oportunidade de cooperação foi gerada a partir de uma crise no relacionamento de ambos. Logo, tendo em consideração as postulações de Schmitter, reside aí a oportunidade para um avanço, mas, igualmente, para um retrocesso.

Se entre rumos mais próximos dos ideais cepalinos, como a gosto de Fernández, ou caminhos para um neoliberalismo irrestrito, mais próximo aos anseios de Bolsonaro, o que se desenha para o Mercosul reside entre o dinamismo e a estagnação, ou ainda a ruptura. Se Fernández conseguir se valer de seu pragmatismo

para gerenciar a integração mercosulina para rumos similares aos dos anos 2000, poderá liderar o Mercosul em uma nova fase de aprofundamento da integração, ainda que mais comedida, já que teria que lidar com outros três Estados não tão dispostos a se investirem numa integração mais forte. Já se a visão de Bolsonaro prevalecer, acompanhada pelas óticas do Paraguai e do Uruguai, o Mercosul será reduzido e atomizado, fazendo de sua vertente comercial o centro da integração e sua única motivação de existência.

A pandemia do coronavírus congelou e, até certo ponto, impossibilitou qualquer grande desenvolvimento regional no ano de 2020. Do mesmo modo, a cúpula de 2021, que marcou o aniversário de 30 anos do Mercosul terminou com ânimos acirrados, mostrando fissuras entre os Estados-membros, alcançando seus 30 anos em um dos seus pontos mais críticos. Porém, a retomada deverá ser feita em algum momento futuro, e o Mercosul voltará à mesa de debate. Continuar acompanhado tais desenvolvimentos é essencial para a prospecção de cenários. Talvez a pandemia, aliada às tensões entre Fernández e Bolsonaro, se torne um ponto chave para o futuro do Mercosul e para que tipo de integração ele fluirá: se de uma integração forte, baseada na cooperação para a superação de uma crise sistêmica, ou o retrocesso a um projeto menos ambicioso. O futuro do Mercosul, parece, mais do que nunca, estar nas mãos de seus líderes.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Sergio; FLORÊNCIA, Lima. **Trajatória do MERCOSUL e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: Começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

ALBERTONI, Nicolás. El futuro posible del Mercosur: Ni refundación, ni desaparición. Modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. **Diálogo Político**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3gLOVBx>. Acesso em: 03 dez. 2020.

ARGENTINA. Alberto Fernández (2019 - : Alberto Fernández). **Discurso de posesion del presidente Alberto Fernández**. Buenos Aires, 10 dezembro 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34b1I9E>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ARMENDÁRIZ, Alberto – Jair Bolsonaro: “La Argentina y Brasil no pueden volver a la corrupción del pasado. **La Nación**, 1º jun. 2019 Disponível em: <https://bit.ly/2Ki5TJM>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BARTHELMMESS, Eugenia. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, p. 27-43, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gLu9Qt>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **[Sobre o Mercosul]**. 25 ago. 2017. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://bit.ly/2Kpzp01>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Videoconferência entre os Presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37fELUX>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As Três Interpretações da Dependência. **Perspectivas**, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Lt3OuZ>. Acesso em: 17 out. 2020.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do futuro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamiento Propio**, n. 24, p. 231–274, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qSPIJ9>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.

CHABAY, Ezequiel M. Alberto y Bolsonaro pujan

por imponer sus modelos del Mercosur: “Patria Grande” o libre comercio recargado. **El Cronista**, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oULs4O>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DOMINGUEZ, Juan Jose. Alberto Fernández: “Volver a potenciar el Mercosur”. **Chequeado**, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37g0bB7>. Acesso em: 13 dez. 2020.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3glfs0C>. Acesso em: 02 nov. 2020.

ESTEVES, Thiago de Jesus. Da Cepal ao Mercosul: origens e significado da integração regional na América Latina. In: Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009, Buenos Aires, 27. **Anais [...]**. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2WiEhXv>. Acesso em: 20 out. 2020.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ISM. Instituto Social do Mercosul. In: **Instituto Social del Mercosur**. 2020. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/institucional/acerca-del-ism/>. Acesso em: 14 out. 2020.

LEMOES, T. D. D.; MORAIS, L. A. M.; SANTOS, E. P. A. Análise de Política Externa do Governo Bolsonaro: Desafios e possibilidades. In: Fórum Estadual de Relações Internacionais, 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: IntegRI, 2020. Disponível em: <https://integri.com.br/ferisp/ferisp-2019/>. Acesso em: 03 nov. 2020.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MAZUI, Guilherme. Ao Mercosul, Bolsonaro diz

que divergências ficaram no passado e fala em atuar com 'pragmatismo'. **G1**, 16 dezembro 2020. Disponível em: <http://glo.bo/3nr7RW7>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Brasil e Argentina em Perspectiva Histórica. **Perspectivas**, v. 24, n. 25, p. 131-143, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3nit05s>. Acesso em: 08 ago. 2020.

MOLINA, Federico Rivas. Mercosul suspende a eleição direta dos deputados de seu Parlamento. **El País**, 16 abril 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PdLncv>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; SILVEIRA, Isadora Loreto da. De Lula a Dilma: Mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul? **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, n. 2, 2015. p. 134-159. Disponível em: <https://bit.ly/3gNKRif>. Acesso em: 25 set. 2020.

PEREIRA, Matheus de Oliveira; FRANZONI, Marcela. Los Límites del Progresismo: La política exterior de Argentina y México hacia América Latina. **Revista NEIBA – Cadernos Argentina – Brasil**, v. 9, 2020, p. 01-23. Disponível em: <https://bit.ly/3nkXLqB>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PSL – Partido Social Liberal. **O Caminho da Prosperidade**: Proposta de Plano de Governo. Partido Social Liberal, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/384Hake>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SARAIWA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, dez. 2019. p. 117-137. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n64/n64a08.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, Wisconsin, vol. 24, n. 4, 1970. p. 836-868. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706154?seq=1>. Acesso em: 25 nov. 2020.

VAZQUEZ, Mariana; RUIZ, José Briceño. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. **Nueva Sociedad**, dezembro 2009. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/o-mercosul-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

WEILAND, Cristhofer. O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira. In: **Estudos Internacionais**, v. 3 n. 1 jan-jun 2015 p. 93-114. Disponível em: <https://bit.ly/3fkD6Ox>. Acesso em: 15 out. 2020.

## ANEXOS

Quadro 1: Cenários Possíveis de Resposta da Integração diante de uma Crise

ESTRATÉGIAS	DEFINIÇÃO
<i>Spillover (transbordamento)</i>	Aumenta a participação e o nível de compromisso (ou lealdade) de um ator concomitantemente. Há um avanço na integração.
<i>Spill-around (derramamento)</i>	Aumenta apenas a participação, mantendo estabilizado o nível de indiferença quanto ao processo integrativo. Ou seja, há um avanço, mas a integração continua em segundo plano.
<i>Buildup (acumulação)</i>	Há concordância quanto ao aumento da autonomia e da capacidade decisória do organismo internacional, mas há negação quanto a sua entrada em novas áreas.
<i>Retrench (redução)</i>	Aumenta o nível de deliberação em conjunto, mas retira as instituições de certas áreas.
<i>Muddle-about (confusão)</i>	Deixa os burocratas do organismo debaterem, sugerindo e expondo diversas questões. Contudo, retira parte de sua capacidade de alocar valores.
<i>Spill-back (vazamento)</i>	Há o retrocesso no nível e no escopo da autoridade, com a possibilidade de retornar à situação de antes da integração.
<i>Encapsulate (encapsulamento)</i>	Responde a crise com modificações marginais.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Schmitter (1970, p. 846)