

Área: Estudos Organizacionais

Tema: Abordagem Institucional

Título: Aspectos da estruturação do modelo político-organizacional do Mercosul: uma visão do Neo-institucionalismo

AUTORES

HENRIQUE SÉRGIO BARROS CAVALCANTI JÚNIOR

Universidade Federal de Pernambuco

h_sbcj@yahoo.com.br

ISABELA NEVES FERRAZ

Universidade Federal de Pernambuco

isabelanf@gmail.com

Resumo

Possivelmente, depois da UE, o Mercado Comum do Sul – Mercosul é o bloco de integração regional que alcançou maior desenvolvimento e que apresenta o projeto de integração mais ambicioso. Pelo menos, no aspecto formal, é a única União Aduaneira que aspira à formação de um Mercado Comum. Nesse contexto, é difícil não assinalar o bloco como um elemento importante no quesito político e econômico para os seus participantes. Ainda hoje, nas esferas domésticas, há uma série de debates sobre o seu papel.

Dessa forma, o Mercado Comum do Sul, desde a sua fundação, se transformou notavelmente em um objeto amplamente estudado academicamente. Nesse trabalho, procura-se colocar o processo de estruturação do modelo político-organizacional do Mercosul a partir de preceitos do neo-institucionalismo organizacional, procurando mostrar como instituições informais e formais influenciaram o desenvolvimento desse modelo.

Assim sendo, serão utilizados elementos dos estudos organizacionais, para análise em um ambiente prioritariamente político, baseando-se nas alegações de Beckert (2010), que relata não existir comprovações mínimas de que os mecanismos institucionais atuem em ambientes políticos-legais de forma diferenciada da dos ambientes organizacionais.

Palavras-chave: Mercosul; modelo político-organizacional; neo-institucionalismo.

Abstract

Probably, after the EU, the Southern Common Market - Mercosur is the regional bloc that reached the greater development and has the most ambitious integration project. At least, is the only customs union which aspires to create a common market. In this context, it is difficult not to point the block as an important element in the political and economic arena for its members. Even today, in the domestic sphere, there is a lot of debate about its role.

Thus, the Southern Common Market, since its foundation, has become a widely studied object in the academy. In this work, we try to show the process of structuration of the political-organizational model of Mercosur using concepts from new institutionalism, trying to demonstrate how informal and formal institutions influenced the development of this model.

Therefore, we will use elements of organizational studies, for analysis in a primarily political environment, based on allegations Beckert (2010), who reports there is no minimal evidence that institutional mechanisms act in political-legal environments differently of organizational environments.

Keywords: MERCOSUR; political organizational model; new institutionalism.

1. Introdução

Surgindo após a Segunda Guerra Mundial, os processos de organização regional internacional (ORI) constituem-se como um fenômeno presente ao longo dos cinco continentes. Os Estados - Nações participantes deste tipo de projeto objetivam atingir certos níveis estipulados de integração econômica e política, para juntos, contraporem-se melhor à lógica global, mercantil e financeira do livre mercado e às novas demandas sociais e democráticas da sociedade civil.

Em matéria de regionalismo, a União Europeia - UE é, e será certamente ainda por um longo tempo, o caso a alcançar os resultados mais notáveis em níveis de integração política e econômica. Afinal, o bloco europeu é o que se encontra no grau mais avançado de integração (MEDEIROS, 2003). Possivelmente, depois da UE, o Mercado Comum do Sul – Mercosul é a ORI que alcançou maior desenvolvimento e que apresenta o projeto de integração mais ambicioso. Pelo menos, no aspecto formal, é a única União Aduaneira que aspira à formação de um Mercado Comum (MALAMUD; SCHMITTER, 2006).

Nesse contexto, é difícil não assinalar o bloco como um elemento importante no quesito político e econômico para os seus participantes. Ainda hoje, nas esferas domésticas, há uma série de debates sobre o seu papel. Um exemplo são as recentes discussões sobre o processo de incorporação da Venezuela. Dessa forma, o Mercado Comum do Sul, desde a sua fundação, se transformou notavelmente em um objeto amplamente estudado academicamente.

Nesse trabalho, procura-se colocar o processo de estruturação do modelo político-organizacional do Mercosul a partir de preceitos do neo-institucionalismo organizacional, procurando mostrar como instituições informais e formais influenciaram o desenvolvimento desse modelo. Assim sendo, serão utilizados elementos dos estudos organizacionais, para análise em um ambiente prioritariamente político, baseando-se nas alegações de Beckert (2010), que relata não existir comprovações mínimas de que os mecanismos institucionais atuem em ambientes políticos-legais de forma diferenciada da dos ambientes organizacionais.

A princípio, o artigo traz uma revisão dos principais elementos inseridos no neo-institucionalismo organizacional. Em seguida, apresenta um breve relato introdutório do desenvolvimento do Mercosul. Dando continuidade, faz-se uma análise das diversas crenças e ideias, presentes no âmbito regional, sobre o desenvolvimento institucional do bloco. Além disso, aponta a semelhança entre as instituições políticas domésticas e as instituições políticas regionais. Objetiva-se mostrar como ambas instituições, informais (crenças, ideias) e formais (modelo político), influenciaram a estruturação do modelo organizacional mercosulino, o que será explicitado nas considerações finais.

2. O Neo-institucionalismo

Neo-institucionalismo significa, antes de tudo, um revigoramento teórico sobre a importância das “instituições” nas escolhas dos indivíduos. É a retomada de uma determinada perspectiva, embora com modificações, para bater de frente com as visões behavioristas dominantes nos anos 60 e 70 (HALL; TAYLOR, 2003).

Basicamente, enquanto o behaviorismo aponta que os fenômenos sociais e as preferências dos indivíduos poderiam ser entendidos a partir da observação rigorosa do comportamento humano, os neo-institucionalistas demonstraram que essa metodologia não é suficiente para explicar todos os fenômenos. Muitas vezes, as preferências e decisões são artifícios fomentados em contextos criados e embasados por instituições (IMMERGUT, 1998).

Mas o que seriam instituições? Steinmo (2001) aponta que, dentro de um sentido amplo, instituições são simplesmente regras e, como tal, são alicerces para todo o

comportamento. Algumas são formais (leis constitucionais), outras são informais (normas culturais). De uma forma ou de outra, o mais importante é saber que sem as instituições não se poderia ter uma sociedade ou vida política organizada (STEINMO, 2001). Steinmo e Tolbert (1998) colocam que estruturas institucionais distintas ajustam as regras de ações dos indivíduos e organizações de diferentes formas, moldando os interesses. Assim, os arcabouços institucionais definem os fins e os significados pelos quais interesses são perseguidos (Scott, 1987). Não se quer dizer, todavia, que exista um determinismo por parte das instituições (IMMERGUT, 1998). Essas podem ser mais bem definidas como mecanismos que trabalham a favor de interpretações particulares ou rumo a melhores meios de se chegar onde os atores ambicionam.

Contudo, é importante colocar que o neo-institucionalismo não é uma corrente unificada. Pelo contrário, pode-se separá-lo em várias linhas teóricas: político, sociológico e econômico (CARVALHO et al., 2005); racional, histórico e organizacional (IMMERGUT, 1998); ou histórico, racional e sociológico (Hall & Taylor, 2003). Como aponta Tolbert e Zucker (1998), embora tenha existido uma grande expansão dos estudos com abordagem teórica neo-institucional, há pouco consenso sobre conceitos e métodos, embora existam obviamente similaridades (SCOTT, 1987).

Nos estudos organizacionais, o neo-institucionalismo surge a partir da década de 70 com um enfoque, em grande parte sociológico, que enfatiza os aspectos simbólicos e normativos das instituições (CARVALHO et al., 2005). Nessa perspectiva, a teoria institucional das organizações procura estudar tanto o nível micro, da cognição individual, como também o nível macro organizacional, como a difusão de mudanças estruturais (TOLBERT, 1988). Pois, ambos, macro e micro, estão entrelaçados no processo de institucionalização (ZUCKER, 1977).

No entanto, como aponta Carvalho *et al.* (2005), mesmo havendo no neo-institucionalismo organizacional uma alta confluência na utilização de conceitos como isomorfismo, legitimidade e institucionalização, há também, dentro dessa vertente, certa dificuldade operacional para trabalhar com certas categorias em vista do grande foco em aspectos de homogeneidade estrutural (BECKERT, 2010). Isso então desemboca em explicações superficiais de fenômenos complexos como mudança institucional e surgimento de novos arcabouços institucionais (CARVALHO et al., 2005). Mesmo assim, não se tem dúvida de que os estudos neo-institucionais tornaram-se uma abordagem altamente utilizada nas análises organizacionais (MIZRUCHI; FEIN, 1999).

3. Os principais conceitos do Neo-institucionalismo Organizacional

No neo-institucionalismo organizacional, o processo de institucionalização é inspirado na etnometodologia de Garfinkel (1967) e na sociologia do conhecimento de Berger e Luckmann (1983). Baseado nesses autores, Zucker (1977), Tolbert (1988) e Tolbert e Zucker (1998), desenvolveram trabalhos apontando a institucionalização com uma variável em diferentes graus. Desse modo, Tolbert e Zucker (1998) dividem o processo em três fases: habitualização, objetivação e sedimentação.

Na habitualização, ocorre a geração de novos arcabouços institucionais em resposta a problemas, de determinados ambientes, em que os antigos arcabouços não são capazes de funcionar. Essa inovação acontece devido a certos atores organizacionais compartilharem uma base similar de ideias e perspectivas que tornam a inovação atraente. Em seguida, na objetivação, surge um crescente consenso entre as organizações frente aos novos arcabouços institucionais. Por fim, na sedimentação, ocorre a institucionalização total. Constitui um processo que se dá com a continuidade da estrutura institucional ao longo do tempo. Um exemplo ilustrativo básico é a transmissão contínua de valores entre as gerações (ZUCKER,

1977). Tolbert e Zucker (1998) afirmam que a continuidade institucional depende, em grande medida, da baixa resistência de grupos de oposição, de um apoio continuo dos defensores e de uma correlação positiva das novas estruturas com os resultados esperados. Conforme o grau de institucionalização vai aumentando, maior vai se tornando a resistência às mudanças (ZUCKER, 1977). O próprio desenvolvimento e estabilização de elementos e crenças institucionalizadas acabam por tornar desnecessária a existência de mecanismos formais de controle direto nas organizações (TOLBERT, 1988).

Segundo Scott (1987), o neo-institucionalismo reflete a consciência de que nenhuma organização está dentro de um ambiente totalmente técnico e racional. Por consequência, toda organização existe em um ambiente institucional que define e delimita a realidade social. Por ambiente organizacional, estendem-se todas as organizações que juntas constituem áreas reconhecidas da vida institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Para entender bem do que se trata um ambiente institucional deve-se se compará-lo a um ambiente técnico. Nesse último, existem padrões nítidos de trocas, processos regulatórios estruturados e outros fatores que levam de alguma forma a existência de formas eficientes de organizações. Já no primeiro, importa mais a legitimidade advinda da conformidade para com as normas e rituais institucionalizados no ambiente (ORRÚ et al., 1991).

Nota-se então o importante papel que têm o conceito de legitimidade em sociedades modernas, amplamente institucionalizadas. Nelas, os atores externos a determinadas organizações precisam se utilizar de regras institucionalizadas, *take for granted*, para que tenham confiança nos resultados dessas (MEYER; ROWAN, 1991). Entre outras coisas, a legitimidade faz com as atividades das organizações não tenham suas condutas questionadas (MEYER; ROWAN, 1991).

Quando os resultados podem ser facilmente avaliados, em ambientes mais simplificados, ou técnicos, o mercado e os consumidores ganham certa capacidade de aferição da eficiência das organizações. Todavia, o surgimento da sociedade moderna traz consigo o advento das mais variadas relações sociais e tipos de organizações que erodiram a possibilidade de um ambiente baseado somente no mercado.

Entretanto, ao mesmo tempo em que as organizações devem atender às suas demandas institucionais, ela não podem abrir mão de suas demandas práticas. Algumas demandas institucionais são custos puros que minam a eficiência da organização. Isso cria, por sua vez, um profundo conflito interno, em que as organizações precisam tentar equalizar as demandas técnicas com as institucionais. Meyer e Rowan (1977) apontam que organizações resolvem isso da seguinte forma: 1) podem adquirir modelos que são empregados parcialmente (*decoupling*), já que esses podem bater de frente, se realmente utilizados, com as demandas técnicas; 2) os chefes e gerente, tendo a consciência dos custos de vigiar e controlar a toda hora empregados e processos, toleram desvios e infrações até um limite que não afete demais a eficiência da organização; 3) por fim, as organizações ceremonializam os mecanismos de controle e inspeção. Isto é, embora aparentemente existam, eles não são realmente aplicados. Mantêm-se a aparência no intuito de evitar conflitos e rupturas na organização.

Assim, pode-se notar que as organizações são influenciadas por pressões normativas, que levam a guiar-se por elementos de legitimidade. As adoções dos elementos institucionalizados levam as organizações ao isomorfismo com o ambiente (ZUCKER, 1987; MEYER; ROWAN, 1991). Esse isomorfismo traz então certa estabilidade e fluxo de recurso às organizações, o que as ajudam na busca do sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A ideia básica, defendida por DiMaggio e Powell (1983), era de que uma vez que os modelos organizacionais fossem institucionalizados, esses tornavam-se difundidos dentro de um setor institucional, o que levaria esses modelos a serem adotados por mais e mais organizações similares. Isso explicaria as similaridades existentes em organizações presentes em campos semelhantes. Contestando pressupostos weberianos, os autores, todavia, não

acreditam que isso acontece como fruto de uma racionalização conduzida pelo mercado, mas originado dentro de uma dinâmica institucional.

4. O desenvolvimento institucional do Mercosul

Na região do Cone Sul, o fenômeno da integração regional começou a dar seus primeiros passos ainda na década de 70, entretanto, só se tornou mais presente durante a década de 80. Como consequência da redemocratização e queda das antigas desconfianças políticas, o relacionamento entre o Brasil e a Argentina passou a ser mais pacífico. Coincidemente, ambos os Estados apresentavam histórias semelhantes de convivência com ditaduras militares e, particularmente, devido a isso, passaram a adotar novas políticas para o aprofundamento da convivência democrática que abria caminho para uma maior aproximação entre ambos (ONUKI, 2004). Junto a isso, com o fim do Mundo Bipolar, surgiu para os dois Estados a necessidade de inserção em um novo cenário globalizado.

A partir de então, os dois maiores países da América do Sul começaram a moldar, através de declarações conjuntas dos respectivos presidentes, o aceleração de um processo de integração bilateral. O projeto entre as duas nações foi assim convergindo para objetivos mais claros e consistentes, que desembocaram no Mercado Comum do Sul. No ápice do seu firmamento, Paraguai e Uruguai juntaram-se aos seus vizinhos.

Desde a sua fundação, com o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, o Mercosul não apresentou nenhuma pretensão de comportar órgãos supranacionais permanentes. O sistema mercosulino ficou sendo intergovernamental por consenso, em que todos os Estados tinham o mesmo peso político. Os órgãos decisórios eram ligados aos Executivos regionais e auxiliados por órgãos consultivos.

Explicando melhor, o modelo político-organizacional mercosulino é classificado como um sistema intergovernamental oposto ao sistema supranacional presente na União Europeia. Intergovernamentalismo denota uma determinada base de cooperação, assentada através do trabalho conjunto de governos de Estados soberanos, com vista a um mesmo objetivo, sem que algum dos participantes ceda parte de sua soberania para algum órgão político independente. Em estruturas intergovernamentais, as decisões veem somente através do consenso dos membros (CLEMENS et al., 2008, P. 72). Já Supranacionalismo explicita um conjunto de Estados que cede uma parte de sua soberania para uma determinada instituição, essa sendo independente da vontade individual dos países. As decisões (da Instituição), em determinadas áreas acordadas, devem ser respeitadas pelos Estados (CLEMENS et al., 2008, P. 96).

É verdade que, durante o período transitório (1991-1994), surgiram discussões sobre o modelo político-organizacional que deveria se firmar. Chegou-se a advogar a troca do modelo consensual por um de peso político gradativo, e até mesmo foi proposta a criação de instituições supranacionais. Entretanto, através o Protocolo de Ouro Preto, 1994, que marca o fim do período transitório, ratificou-se a estrutura político-institucional existente. Juntos, o Tratado e o Protocolo confirmaram uma maior ênfase do bloco sobre os aspectos econômicos (VIZENTINE, 2000; VIGEVANI et al., 2000).

5. As ideias e crenças legitimadas no ambiente regional

A formação da estrutura política que rege o Mercado Comum do Sul foi bastante influenciada pelas visões que as elites políticas e burocráticas dos países-membros apresentaram. Isso aconteceu, principalmente, no Brasil e na Argentina, que são países que sempre tiveram um protagonismo inegável dentro do bloco.

Seguindo essa linha de entendimento, Saraiva e Ruiz (2009) defendem que as percepções e perspectivas que existem dentro dos Estados (diplomatas, burocratas, acadêmicos, etc.) são um elemento importante na integração. Tentaram assim colocar a importância das ideias nesse processo, mostrando as várias visões que se tem sobre o MERCOSUL e a integração sul-americana a partir das elites da Argentina e do Brasil.

Pode-se colocar, do lado argentino, a existência de três grupos: os ortodoxos, que visam uma aproximação maior com os Estados Unidos e vislumbram manter o Brasil somente como parceiro econômico; os pragmáticos, que defendem um enfoque prioritariamente econômico sobre o bloco, em que a institucionalização somente é relevante se for para se manter a eficácia nesse setor; e os progressistas, que teriam uma maior preocupação política, pois defendem o desenvolvimento de uma democracia e cidadania regionais. Para esses, em longo prazo, a integração viria para fortalecer a posição argentina.

Já pelo lado do Brasil, pode-se apresentar, também no aspecto político, três grupos: os desenvolvimentistas, os quais dão forte ênfase na integração sul-americana sob a liderança brasileira, estimulando a ampliação do bloco para novos membros; os institucionalistas pragmáticos, que, a semelhança do grupo argentino, também colocam que a institucionalização só é relevante se for para potencializar a capacidade do bloco de produzir benefícios; e, por fim, os progressistas, que defendem um maior aprofundamento político/social do bloco convergindo para uma maior institucionalização.

Por sua vez, Malamud e Castro (2007) discriminam somente duas percepções dentro do Brasil. Uma seria a realista/liberal, que defende um maior aprofundamento econômico focando, principalmente, na importância da interdependência comercial entre os membros. Para essa visão, os aspectos político-institucionais seriam, por enquanto, menos relevantes. A outra percepção, mais ligada a elementos presentes a partir do governo Lula, é classificada como progressista/desenvolvimentista. Nessa linha, são mais focados os aspectos sociais e políticos, chamando a atenção, por exemplo, para a criação de uma identidade regional acoplada a uma maior participação da sociedade civil.

É notório, como relatam Saraiva e Ruiz (2009), que, com a subida dos governos Lula e Kirchner, cria-se para os progressistas uma maior expectativa com relação ao desenvolvimento de uma integração mais institucionalizada. Todavia, já nos primeiros anos, dos respectivos governos, começam a aparecer limitações para isso. Os governos de Lula e de Kirchner não trazem propostas consistentes, com vistas a uma via institucional mais aprofundada. Assim, não são tomadas ações concretas nesse sentido.

Onuki e Oliveira (2006) defendem que a esquerda e a direita, na América Latina, suportam projetos substantivamente distintos de integração regional. Enquanto a primeira focaliza uma maior aproximação com países em desenvolvimento e aplica uma maior ênfase aos aspectos sócio-políticos, a segunda apresenta uma disposição mais acentuada a acordos com países ricos e focaliza mais os aspectos comerciais da integração. Santos (2006) também apresenta uma visão semelhante, colocando que os governos de esquerda e de direita apresentam diferenças nítidas no que tange ao modelo pelo qual enfrentam os desafios advindos da globalização. Enquanto os governos de esquerda são mais propensos à manutenção dos gastos sociais, ampliação da carga tributária e investimentos em capital humano; os governos de direita preferem agir através da diminuição da carga tributária e transferência da responsabilidade, pelo aperfeiçoamento da mão de obra, para a iniciativa privada.

No caso sul-americano, Santos (2006) aponta que integração regional surge como um tema central para viabilidade da esquerda na região. Coloca-se o argumento de que a continuidade do governo Lula, através da reeleição em 2006, juntamente com advento e permanência de governos esquerdistas nos países vizinhos, seriam fatores que juntos constituiriam um impulso alentado para uma política regional irreversível. No entanto,

semelhantemente a Saraiva e Ruiz (2009), Onuki e Oliveira (2006) discordam nesse ponto. Segundo os autores, os recentes governos progressistas / esquerdistas reforçaram a convergência política em direção à integração ou à governança regional. Contudo, a forte prospecção desses governos em manter alto grau de liberdade em relação à formulação de políticas econômico-industriais, dificulta os esforços de ação coletiva.

De forma semelhante, Ramanzini Júnior e Vigevani (2010) colocam que essa ascensão de governos com afinidades ideológicas não se constitui em um mecanismo real para alavancar o aprofundamento da integração na região do Cone Sul. Isso porque o fortalecimento do Estado continua a ser observado através da ótica do fortalecimento nacional. Concomitantemente, a integração não é visualizada como uma estratégia ímpar nessa empreitada, pois a perspectiva nacional-desenvolvimentista ratifica uma postura desfavorável para com essa via, já que se incentiva um alto grau de liberdade e autonomia na constituição das políticas externas.

Quem explica melhor esse último argumento é Malamud (2005). Ele sugere que o MERCOSUL é um caso visível de dissonância, no qual o discurso político convencional reflete mais as expectativas de seus falantes do que o mundo real. O autor relata que, no final dos anos 90, começa a existir uma confusão de percepções. O problema acontece devido ao surgimento de certa dissonância entre o que bloco realmente é, e o que algumas pessoas queriam que ele fosse. O projeto integracionista, que é em sua origem mais enfático sobre comércio, união aduaneira e mercado, se torna repentinamente num símbolo de luta para políticos esquerdistas que veem a integração regional como um instrumento de embate frente ao neoliberalismo e a globalização. Dentro dessa visão mais politizada, por exemplo, encontra-se Hélio Jaguaribe (2002). Ele ressalta a necessidade da institucionalização e ampliação do bloco, alegando que o MERCOSUL constitui-se um elemento vital para preservação das identidades e autonomias regionais frente ao fenômeno da globalização e a pressões internacionais.

Em princípio, a defesa pela institucionalização se apresentou mais nítida no período transitório (1991-1994), quando ainda se discutia o arcabouço institucional que o bloco deveria ter. Entretanto, essa via ainda não era justificada como um meio de embate frente à globalização. Mesmo assim, a visão por uma maior institucionalização do bloco, embora existente, nunca se apresentou como dominante perante as elites do Brasil e Argentina. O aspecto econômico da integração sempre teve uma maior ênfase e respaldo desde a fundação do MERCOSUL, tanto que foi nessa via que o bloco conseguiu mais avanços. Mesmo com a subida de governos progressistas na região, que procuram em seus discursos enfatizar a importância da integração regional, é muito nítida a falta de ações concretas na direção de um aprofundamento político.

Dessa forma, a postura dos governos brasileiros pela continuidade da baixa intensidade de integração aparentemente coincide com as expectativas das elites dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. O que acontece de forma semelhante na Argentina (RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2010). Nesse contexto, pode-se apontar a Argentina e o Brasil como os principais opositores da criação de instituições supranacionais dentro do bloco (ALMEIDA, 2000; VIGEVANI et al., 2000).

6. A estrutura político-organizacional do MERCOSUL e sua relação com as instituições domésticas

No MERCOSUL, as decisões políticas de relevância são tomadas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) e pelo Grupo do Mercado Comum (GMC). Deve-se chamar a atenção para o fato de que todas as decisões tomadas nessas instâncias são através da presença

de todos os seus membros e do consenso entre eles. Almeida (1998) analisa que esse processo ao mesmo tempo em que leva os Estados a se postarem de acordo por uma decisão válida e legítima, traz junto também uma rigidez estrutural na resolução de problemas. Pois se coloca todos os membros em situação igualitária, sem levar em conta o peso econômico ou mesmo a magnitude de seus interesses. Analisando essa situação, Scharpf (2006) relata que sistemas com múltiplos *Veto Players* vão progressivamente perdendo a capacidade de inovação política. Um fato importante a ser lembrado é que, o voto de um, ou mesmo de poucos, vai impedir a vontade de todos os outros. Todavia, isso também garante uma grande previsibilidade dos resultados e controle do processo, já que os Estados têm a sua soberania totalmente resguardada.

O órgão institucional máximo do Mercado Comum do Sul é o Conselho do Mercado Comum. Esse é composto pelos ministros de Relações Exteriores e Economia, e se reúne, em média, duas vezes ao ano. “Ao Conselho cabe definir as linhas gerais do processo de integração em sentido mais amplo, bem como articular o esforço político necessário ao desenvolvimento do mesmo” (VIZENTINE, 2000, p. 32).

Depois do CMC, aparecem dois órgãos de auxílio. O Grupo do Mercado Comum, que assiste ao Conselho nas suas decisões políticas, sendo responsável pela implementação e supervisão das políticas mercosulinhas. É composto por representantes dos ministérios envolvidos no processo de integração. Em seguida, existe a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) que é um órgão técnico que auxilia o GMC com relação aos mecanismos da política comercial do bloco. Além disso, o CCM é assessorado por dez comitês técnicos que são responsáveis por temas comerciais diversos.

Além desses corpos políticos, existem outros órgãos, que são eminentemente técnicos e consultivos. A saber, o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), com sede em Montevidéu, que representa os parlamentos dos países-membros e é composto por 18 parlamentares indicados pelas respectivas instâncias legislativas. No mesmo patamar, há o Foro Consultivo Econômico Social (FCES), que é uma via para que diferentes setores da sociedade civil (empresários, sindicatos, consumidores, etc.), discutam assuntos que afetam os povos da região e enviem propostas aos órgãos de decisão. Ainda deve-se chamar atenção para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), sendo de criação recente, e representando os governos locais dos Estados membros. É composto por integrantes de seus respectivos territórios. Por fim, existe a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), com sede em Montevidéu, que é responsável pelo registro das decisões tomadas pelos órgãos permanentes e facilita o processo de solução de controvérsias na fase arbitral.

A partir disso, pode-se ilustrar com o seguinte quadro o arcabouço institucional do Mercosul:

Órgãos decisórios	Órgãos consultivos	Órgãos administrativos
Conselho do Mercado Comum	PARLASUL	
Grupo Mercado Comum	Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos	Secretaria Administrativa
Comissão de Comércio	Fórum Consultivo Econômico Social	

Quadro 1 – Estrutura institucional do Mercosul
Fonte: Elaborado pelos autores.

Até o momento, como já colocado, o Mercosul não possui instituições regionais (supranacionais) de relevância. Além disso, não existe efeito direto ou qualquer supremacia

da lei comunitária, já que as leis devem ser internalizadas nos respectivos países-membros, de acordo com seus processos, antes de entrarem em vigor.

Malamud (2003) coloca que, no decorrer do seu desenvolvimento, o processo de integração não cresce com um limbo institucional, porém é sustentado por outros tipos de instituições menos visíveis que as de característica supranacional. Esse mínimo de arcabouço institucional tem sido possível devido ao aspecto local de uma instituição regional, o formato do Executivo. No caso, o presidencialismo teria conseguido agir como um equivalente funcional de instituições regionais ao longo do processo de integração mercosulino.

O que acontece é que existe um elemento onipresente ao longo da história do Mercosul: o forte papel dos presidentes nacionais. Sem os presidentes, nem o impulso inicial, muito menos as soluções durante as crises, teriam sido alcançadas. Segundo esse raciocínio, Almeida (2000) postula que o modelo político mercosulino foi importante, durante o começo da integração, na medida em que pode ter salvado o bloco de um desastre político nos seus primeiros anos. Esse modelo adaptou-se bem as necessidades dos seus membros.

Para Malamud (2003), esse fenômeno é um benefício, já que no Cone Sul os níveis nacionais e regionais convergem em direção a um mínimo de flexibilidade e institucionalização. As únicas autoridades reais, dentro do Mercosul, seriam as mesmas que resolvem os problemas em casa. Em ambos os casos, os presidentes exercem uma influência decisiva para garantir seus resultados preferidos. Como são atores unificados e autoritários, eles podem capitalizar melhor seus recursos frente a uma ampla arena com atores de baixo nível de autoridade.

Segundo Cheibub e Limongi (2002), o presidencialismo brasileiro distingue-se amplamente do modelo americano. O presidencialismo norte-americano é concebido como uma forma de legislativo descentralizado, na qual o corpo legislativo tem uma forte capacidade de impedir as iniciativas congressuais por parte do executivo, o qual tem um fraco controle da agenda. Já no caso brasileiro, o presidente basicamente tem o monopólio da iniciativa legislativa nas áreas de maior peso político e um alto grau de sucesso na aprovação da sua agenda. Devido a esse fenômeno e a outros mecanismos do desenho institucional brasileiro, existe um baixo conflito entre o Congresso e o executivo, com os membros do legislativo tendo baixa capacidade de influenciar o processo. Assim, o modelo brasileiro é mais bem concebido com uma forma centralizada de processo-decisório.

Por sua vez, Malamud (2003, 2000) aponta que o presidencialismo sul-americano pode ser classificado como um modelo *concentracionista*. Isso significa dizer que na arena doméstica existe um número reduzido de *veto players*. Aumentando assim a capacidade de iniciativa individual e rápida resposta política por parte do executivo. Isso levaria então a uma maior efetividade em certas áreas do que outras. Pode-se citar, por exemplo, as relações exteriores, a política comercial e a manutenção de acordos internacionais. Características essenciais do presidencialismo, como o tempo fixado para o mandato do executivo, junto com características presentes no tipo *concentracionista*, providenciam assim, em médio prazo, uma política sem reverso na área da integração.

Por fim, Malamud (2005) coloca que os governos nacionais do bloco não têm sinalizado nos últimos anos a vontade concreta de delegar poder a um órgão supranacional independente. Isso se dá em vista de três motivos: primeiramente, os governos nacionais não gostariam de perder controle sobre o processo de integração; em segundo lugar existem lições derivadas do passado, da integração latino-americana, sobre uma institucionalização precoce que se revelou falha; e, por fim, não existe demanda social para isso. Empresários e outros atores sociais estão acostumados a apelar para os governos domésticos quando os seus interesses entram em conflito com a postura do bloco. Além disso, deve-se colocar que alguns países membros, como Paraguai e Brasil, profalam nitidamente nas suas constituições qualquer delegação de soberania a instituições supranacionais.

O sistema intergovernamental do Mercosul tem sido visto como eficiente, até o momento, para o nível de integração presente. Sua flexibilidade nas negociações advém do fato das instituições regionais convergirem com as instituições domésticas, o que acarreta os mesmos atores em ambos os planos. Isso se provou eficaz durante as crises e pode ter até salvado o bloco de um possível desastre político precoce.

Junto a isso, o sistema político se mostra como de baixa capacidade de inovação. As decisões são levadas em torno do consenso dos Estados-membros. Isso faz com que elas sejam difíceis de serem alcançadas, em vista do poder de Veto dos atores. Todavia, quando alcançadas, elas se mostram em alto grau legitimadas pelos participantes já que eles têm sua soberania totalmente resguardada. Em função disso, se torna muito difícil que os Estados abdiquem de um sistema político institucionalizado, que lhes garante alto grau de certeza nas negociações e previsibilidade dos resultados, para um sistema independente que, de alguma forma, esteja fora do seu controle direto.

7. Considerações finais

O trabalho procurou utilizar aspectos do neo-institucionalismo organizacional para analisar a estabilidade do modelo organizacional político do Mercosul. O objetivo primordial foi tentar mostrar como instituições domésticas – ideias, crenças; e o modelo presidencialista – influenciam e relacionam-se com a estruturação do intergovernamentalismo mercosulino.

Na parte das ideias e crenças, pondera-se a existência de duas visões distintas sobre o aprofundamento institucional do Mercosul, que se distinguem entre a defesa ou não de uma maior integração política. A perspectiva em prol de uma menor integração institucional teve, ao longo do desenvolvimento do bloco, uma maior preponderância. Embora, com a subida recente de governos de esquerda, tenha surgido a possibilidade de uma maior integração, nota-se que os discursos pela integração distanciam-se em alto grau das ações políticas. Embora o discurso em prol de uma maior integração institucional seja presente dentro do Mercosul, esse vem bater de frente, por um lado, com uma lógica nacional-desenvolvimentista fortemente institucionalizada entre as esquerdas sul-americanas e, por outro lado, com um modelo político-organizacional, o intergovernamentalismo, também fortemente legitimado e que se acopla a essa lógica nacional-desenvolvimentista.

Pelo lado das estruturas formais, podemos notar que o presidencialismo constitui-se num elemento onipresente que, de alguma forma, une os atores nacionais dentro do ambiente regional. Nesse contexto, o modelo intergovernamental, além de ser um elemento legitimado institucionalmente, a partir de relações isomórficas com os modelos presidencialistas nacionais, apresentou-se, até o presente momento, com resultados que são, possivelmente, de difícil contestação.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul**: fundamentos e perspectivas. São Paulo: LTr, 1998.
- _____. O futuro do Mercosul: os desafios da agenda interna e da liberalização. In: MEDEIROS, M. A; COSTA LIMA, M. (Org.). **Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BECKERT, Jens. Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change?. **Sociological Theory**, v. 28, n. 2, p. 150-166, 2010.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1983.

CARVALHO, Cristina; VIEIRA, Marcelo; GOULART, Suely. A trajetória conservadora da teoria institucional. **RAP**, v. 39, n. 4, p. 849-874, 2005.

CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, p. 151-179, 2002.

CLEMENS, Gabriele; REINFELDT, Alexander; WILLE, Gerhard. **Geschichte der europäischen Integration**. Stuttgart: UTB, 2008.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, William. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. **American Sociological Review**, v. 48, p. 147-160, 1983.

GARFINKEL, Harold. **Studies in ethnomethodology**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1967.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, v. 58, p. 193-223, 2003.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JAGUARIBE, Hélio. MERCOSUL e a nova ordem mundial. **Dossiê CEBRI**, v. 1, p. 1-11, 2002.

MALAMUD, Andrés. **Mercosur**: from delegative democracies to delegative integration? In: Meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Malamud.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

_____. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: LAURSEN, F. (Org.). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. London: Ashgate, 2003.

_____. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, p. 421-36, 2005.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America. **Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 37, n. 1, p. 111-130, 2007.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Phillip C. Lecciones de la integración europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales**, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**, v. 58, p. 141-168, 2003.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: DI MAGGIO, P. W.; POWELL, W. (Org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

ONUKI, Janina. O Mercosul e a incoerência da política externa argentina. **Política Hoje**, v. 1, n. 14, p. 20-35, 2004.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 13-29, 2006.

- ORRÙ, M.; BIGGART, N. W.; HAMILTON, G. G. Organizational isomorphism in East Asia. In: DI MAGGIO, P. W.; POWELL, W. (Org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **OSAL**, v. 27, p. 45-63, 2010.
- SANTOS, Fabiano. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. **Análise de Conjuntura**, 2: 1-14, 2006.
- SARAIVA, Miriam; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p.149-166, 2009.
- SCHARPF, Fritz W. The Joint-Decision Trap Revisited. **Journal of Common Market Studies**, v. 44, n. 4, p. 845-864, 2006.
- SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, v. 24, n.4, p. 836-868, 1970.
- SCOTT, Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n.4, p. 493-451, 1987.
- STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: CLARRK, B.; FOWERAKER, J. (Org.). **The Encyclopedia of Democratic Thought**. London: Routledge, 2001.
- STEINMO, Sven & TOLBERT, Caroline J. Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 31, n. 2, p. 165-87, 1998.
- TOLBERT, Pamela S. Institutional Sources of Organizational Culture in Major Law Firms. In: ZUCKER, L. G. (Org.). **Institutional patterns and organizations: Culture and environment**. Boston: Ballinger Press, 1988.
- TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG et al. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO; Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: MEDEIROS, M. A.; COSTA LIMA, M. (Org.). **Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIZENTINE, Paulo. Mercosul: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas. MEDEIROS, M. A.; COSTA LIMA, M. (Org.). **Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ZUCKER, Lynne G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977