

# *A dimensão interorganizacional e o efeito rede na construção do Mercosul \**

**Paulo César Negreiros de Figueiredo**

Mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de  
Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas — EBAP/FGV

---

## *Resumo*

Neste artigo é feita uma análise crítica do projeto de construção do Mercado Comum do Cone Sul — Mercosul — através de abordagem das relações interorganizacionais e do **efeito rede**. Inicialmente, são apresentados os fundamentos e as oportunidades de aplicação da teoria das relações interorganizacionais e descritas a origem e as peculiaridades do projeto Mercosul. Em seguida, analisam-se as relações interorganizacionais do projeto, pela perspectiva de redes, representadas por duas matrizes. Finalmente, com base no padrão de interdependência, disposto nas matrizes, e no **efeito rede**, são analisados e discutidos os obstáculos reais e potenciais ao projeto Mercosul.

### **Palavras-chave:**

- Mercosul
- relações interorganizacionais
- redes e matrizes interorganizacionais
- **efeito rede**

---

\* O autor é especialmente grato ao Professor Hermano Roberto Thiry-Cherques (Ebap), pelo incentivo à publicação deste estudo, e ao Professor Enrique Saravia (Ebap), pelas sugestões e críticas que muito contribuíram para o aprimoramento da versão inicial do texto. O trabalho foi apresentado no **XVII Encontro Anual da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração — Anpad**, realizado em Salvador de 27 a 29 de setembro de 1993.

## INTRODUÇÃO

Com grande expectativa, os agentes econômicos das nações latino-americanas, principalmente as do extremo sul do continente, assistem ao desdobramento da mais recente iniciativa de integração regional, consubstanciada no projeto de construção do Mercado Comum do Cone Sul — Mercosul.

A despeito da importância e dos desafios que o projeto de integração representa para os países da região, as poucas publicações existentes sobre o tema têm contemplado somente as abordagens estatísticas, econômicas, jurídicas e diplomáticas, em detrimento da abordagem organizacional que representa aporte imprescindível à compreensão pragmática das dificuldades e dos desafios presentes no projeto Mercosul.

Dessa forma, pretendemos, com este artigo, gerar evidências mais apuradas acerca da controvertida realidade da construção do Mercosul, através da análise de sua dimensão interorganizacional.

### RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS — FUNDAMENTOS E OPORTUNIDADES DE APLICAÇÃO

O campo das relações interorganizacionais, também conhecido como mapeamento interorganizacional, tem se tornado um instrumento gerencial adequado à análise e à avaliação dos mais variados tipos de realidades organizacionais nos últimos anos.

Uma relação interorganizacional emerge quando duas ou mais organizações unem-se para buscar objetivos coletivos, através da transação de diferentes tipos de recursos por período limitado de tempo, e cuja estrutura resultante atua de forma semelhante a uma organização autônoma, ou seja, tem objetivos a cumprir e interage com a sua ambiência externa.

A natureza dessa relação pode ser estudada a partir das seguintes perspectivas (Van De Ven & Ferry, 1980):

- **relacionamento ao par** — transação entre duas organizações;
- **relacionamento focal** — duas ou mais organizações interagem através de uma organização focal. Esta perspectiva privilegia somente os efeitos da ação da organização focal sobre os seus membros e vice-versa, em detrimento do estudo das relações mantidas pelas organizações-membros entre si;
- **rede interorganizacional** — definida como o total de padrões de relacionamento entre as várias organizações que buscam a solução de problemas comuns.

A rede interorganizacional é definida, ainda, como um conjunto de unidades de decisão conectadas atra-

vés de determinado tipo de relacionamento. Além disso, a rede é uma construção do pesquisador, o que comprova não ser ela, necessariamente, uma corporação formalmente constituída, podendo ser representada através de matrizes, diagramas ou sociogramas (Aldrich & Whetten, 1981).

A representação matricial tem sido largamente utilizada para a apresentação das redes interorganizacionais, destacando-se os estudos de Leontief (1966), sobre as relações interindustriais para identificar o volume de transações comerciais entre setores da indústria americana; os de Bollino (1983), quanto à análise da política industrial dos países da Comunidade Européia; e o de Cavalcanti, Monteiro & Castanhar (1986), sobre a administração da política industrial brasileira na primeira metade da década de 80.

Indubitavelmente, tais estudos forneceram subsídios enriquecedores para este trabalho, cujos objetivos são aplicar os fundamentos das relações interorganizacionais como instrumento de análise do projeto Mercosul e, mais especificamente:

- analisar, através da representação matricial, o padrão de interdependências das unidades envolvidas diretamente com o projeto Mercosul;
- analisar, criticamente, através do **efeito rede**, as virtuais influências sobre esse padrão de interdependências e, conseqüentemente, sobre o projeto como um todo.

### CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL — ORIGEM E PECULIARIDADES

O projeto do Mercosul representa a tentativa de criação, planejada para 31 de dezembro de 1994, de um mercado comum entre as economias de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, as quais totalizam um produto interno bruto de US\$ 500 bilhões e mercado potencial de 200 milhões de habitantes.

Na verdade, as tentativas de integração regional da América Latina não são recentes. Em 1960 foi constituída a Associação Latino-Americana de Livre Comércio — ALALC —, através do Tratado de Montevideu, com a finalidade de criar uma zona de livre comércio; em 1980, pelo mesmo Tratado, constituiu-se a Associação Latino-Americana de Integração — ALADI —, com o objetivo mais ousado de, através da alavancagem de esquemas parciais de integração, construir a longo prazo um mercado comum latino-americano (Peña, 1992).

Apesar do entusiasmo e do escopo dessas iniciativas, seus resultados ficaram muito aquém do esperado. Assolados pela crise econômica, principalmente na primeira metade da década de 80, os países latino-americanos abandonaram os esforços de integração e voltaram-se para a luta contra os seus graves problemas internos.

Somente no final da década passada, devido à intensificação das iniciativas mundiais na formação de megabloques econômicos para disputar o comércio internacional e às crescentes exigências de padrões internacionais de competitividade, surgiu novo alento às iniciativas de integração regional na agenda dos países latino-americanos.

Objetivando consolidar as intenções de harmonização e cooperação geradas com a assinatura de diversos protocolos entre Argentina e Brasil (1986-1987), construir a integração econômica entre os dois países e proporcionar impulso à integração latino-americana, os governos desses países assinaram, em 29 de novembro de 1988, tratado de integração, cooperação e desenvolvimento com vistas à criação de um mercado comum, no prazo de dez anos (Brasil-MRE, 1992).

Em julho de 1990, os presidentes Menem e Collor decidiram antecipar o prazo de conclusão do Tratado para 31 de dezembro de 1994 e estabelecer reduções tarifárias de forma linear e generalizada (Araújo Jr., 1992). Tal decisão subestimou o volume e a complexidade dos temas a diagnosticar e harmonizar em prazo tão reduzido, demonstrando o fascínio dos governantes latino-americanos por decisões pretensivas que, normalmente, exigem resultados imediatos.

Com a adesão de Paraguai e Uruguai à decisão tomada por Argentina e Brasil, em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção com o propósito de constituir o Mercosul até 31 de dezembro de 1994, implicando para os Estados-Partes:

- livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação dos direitos alfandegários;
- estabelecimento de tarifa externa comum e adoção de política comercial comum com relação a terceiros Estados;
- coordenação de suas políticas macroeconômicas e setoriais: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes, comunicações e outras que se acordem assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados participantes;
- compromisso entre os Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (Brasil-MRE, 1992).

Entre as datas de assinatura e de conclusão do Tratado há um período de transição repleto de atividades relativas ao processo de harmonização de diversos temas, cuja administração está sob a responsabilidade de aparato institucional composto por várias unidades decisórias que se interrelacionam de formas variadas.

## DIMENSÃO INTERORGANIZACIONAL DA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

### Metodologia

A dimensão interorganizacional da construção do Mercosul é enfocada, neste trabalho, com base na perspectiva de redes interorganizacionais representadas por duas matrizes.

A primeira (figura 1) representa a rede interorganizacional composta pelas principais **unidades de decisão** — UD<sup>s</sup>(<sup>1</sup>) — envolvidas diretamente no projeto e que constituem o aparato institucional como um todo.

A segunda matriz (figura 2) representa a rede interorganizacional composta pelas UD<sup>s</sup> atuantes no âmbito da execução das tarefas de diagnóstico de assimetrias e formulação de propostas de harmonização, ou seja, tratam das questões operacionais do processo de integração.

A interpretação das matrizes será feita da seguinte forma:

- nos tópicos **Rede interorganizacional institucional** e **Rede interorganizacional executiva** são informados os significados das siglas das UD<sup>s</sup> localizadas nas linhas e colunas das matrizes das figuras 1 e 2;
- no quadro **Variáveis de Interdependência Matricial** estão listados os significados dos símbolos das variáveis de interdependência matricial(<sup>2</sup>) que representam as articulações entre as UD<sup>s</sup> e estão localizadas nas células das matrizes.

Os dados para a construção das redes interorganizacionais e das interdependências matriciais, atualizados até outubro de 1992, foram coletados através de pesquisa na legislação básica do tema (Tratado de Integração Brasil-Argentina e Tratado de Assunção); em atas das reuniões das UD<sup>s</sup>; decisões, resoluções, instruções, recomendações e pareceres emitidos pelas UD<sup>s</sup>; e material publicado em revistas e jornais. Ressalta-se haver nas matrizes informações decorrentes da arbitrariedade do pesquisador.

### Rede interorganizacional institucional

A administração das atividades do período de transição está a cargo de vários componentes intergovernamentais, os quais nos serviram de base para a construção arbitrária da rede interorganizacional representando a configuração global do projeto Mercosul, denominada **Rede Interorganizacional Institucional**, constituída por 14 UD<sup>s</sup>.

Compõem essas UD<sup>s</sup> representantes dos órgãos governamentais, especialistas, consultores, parlamentares, empresários (setor privado), provenientes de cada Estado-Parte. Assim, os integrantes das UD<sup>s</sup> decidem baseados não só em interesses comunitários,

mas principalmente em interesses dos órgãos, dos grupos, das teorias que defendem, podendo estar impregnados de resistências burocráticas, políticas, sociais e econômicas.

Além disso, em virtude da composição intergovernamental do projeto Mercosul, e não supranacional, como no caso da Comunidade Européia, não se pode lhe atribuir individualidade própria, distinta de seus participantes (Faria, 1992).

Os Estados-Partes deverão definir em conjunto, antes de 31 de dezembro de 1994, a estrutura institucional definitiva para o Mercosul.

Enumeramos a seguir o significado das siglas das UD's dispostas nas linhas e colunas da matriz da figura 1:

<b>CMC</b>	= Conselho do Mercado Comum
<b>GMC</b>	= Grupo do Mercado Comum
<b>SAD</b>	= Secretaria Administrativa
<b>SGT</b>	= Subgrupos de Trabalho
<b>TAB</b>	= Tribunal Arbitral
<b>EP</b>	= Estado-Parte
<b>SN(GMC)EP</b>	= Seção Nacional do Grupo do Mercado Comum no Estado-Parte
<b>CPC</b>	= Comissão Parlamentar Conjunta
<b>CTT</b>	= Comissão de Trabalho de Turismo
<b>CME</b>	= Comissão de Ministros da Educação
<b>RMJ</b>	= Reunião de Ministros da Justiça
<b>RME/BC</b>	= Reunião de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais
<b>RMT</b>	= Reunião de Ministros de Trabalho
<b>SP</b>	= Setor Privado

Constam no quadro a seguir os símbolos, e respectivo significado, das variáveis de interdependência matricial.

### Rede interorganizacional executiva

Para a construção desta rede tomamos como base as UD's envolvidas com as atividades executivas de ação imediata do processo de integração. São atividades voltadas para comparação de políticas, legislações, regulamentações e normas técnicas vigentes em diversas áreas nos Estados-Partes; identificação das assimetrias; formulação de propostas de harmonização; realização de estudos; e negociação de acordos setoriais.

A seguir, enumeramos os significados das siglas das UD's que compõem a rede interorganizacional executiva, dispostas nas linhas e colunas da matriz da figura 2:

<b>SGT 1</b>	= Subgrupo de Trabalho 1 — Assuntos Comerciais
<b>SGT 2</b>	= Assuntos Aduaneiros
<b>SGT 3</b>	= Normas Técnicas

<b>SGT 4</b>	= Políticas Fiscal e Monetárias Relacionadas ao Comércio
<b>SGT 5</b>	= Transporte Terrestre
<b>SGT 6</b>	= Transporte Marítimo
<b>SGT 7</b>	= Políticas Industrial e Tecnológica
<b>SGT 8</b>	= Política Agrícola
<b>SGT 9</b>	= Política Energética
<b>SGT 10</b>	= Coordenação de Políticas Macroeconômicas
<b>SGT 11</b>	= Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social
<b>CMN</b>	= Comitê Mercosul de Normalização, composto das seguintes organizações dos Estados-Partes:
• <b>IRAM</b>	= Instituto Argentino de Racionalização de Materiais
• <b>ABNT</b>	= Associação Brasileira de Normas Técnicas
• <b>INTN</b>	= Instituto Nacional de Tecnologia e Normalização
• <b>IUNT</b>	= Instituto Uruguáio de Normas Técnicas
<b>SCP</b>	= Subcomissão Parlamentar Conjunta
<b>COSAVE</b>	= Comitê Regional de Sanidade Vegetal
<b>CORESA</b>	= Comitê Regional de Saúde Animal
<b>CONASUL</b>	= Conselho Consultivo de Cooperação Agrícola dos Países da Área Sul
<b>SP</b>	= Setor Privado
<b>CTT</b>	= Comissão de Trabalho de Turismo

### O EFEITO REDE NA CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

Se uma rede interorganizacional atua de forma semelhante a uma organização autônoma (item **Relações interorganizacionais — fundamentos e oportunidades de aplicação**), sua sobrevivência e seu êxito no cumprimento dos objetivos, que justificam sua existência, são determinados não só pela eficiência das interdependências das UD's na rede, mas principalmente pela adequação dessa rede às ameaças e oportunidades geradas pela ambiência externa na qual está inserida.

Exposta às variações da ambiência externa, uma rede interorganizacional recebe, pelas UD's, diversos tipos de influências na forma de oportunidades e ameaças que se proliferam por sua estrutura através de processo de otimização de resultados ou comprometimento da sobrevivência. Neste trabalho denominamos tal processo de **efeito rede**.

Dito de outra forma, o **efeito rede** significa a multiplicação de articulações otimizadoras ou prejudiciais entre as UD's que conduz, por extensão, ao fortalecimento ou à debilitação generalizada da rede interorganizacional.

Assim, as Redes Interorganizacionais Institucional e Executiva são sujeitas às variações de comporta-

## Variáveis de Interdependência Matricial

Símbolos	Significado
<b>Centralização</b>	
$\Delta_1$	Subordinação hierárquica de A com relação a B ( $A \rightarrow B$ )
$\Delta_2$	Regulamentação funcional das atividades da UD ( $A \rightarrow B$ )
$\Delta_3$	Avaliação, consideração e instrumentação, em A, das recomendações encaminhadas por B
$\Delta_4$	Recepção, registro, arquivo e distribuição de decisões, acordos, resoluções, recomendações, instruções e queixas geradas na UD (de A para B)
<b>Formalização</b>	
FAn	Número de acordos setoriais fechados entre as UDs
FNn	Número de acordos setoriais em negociação
<b>Complexidade</b>	
Xn	Número de comissões existentes dentro da UD
XDn	Número de tipos de tarefas relacionadas à formulação de diagnósticos (identificação de assimetrias, obstáculos ao comércio e à integração)
XHn	Número de tipos de tarefas relacionadas à formulação de propostas de harmonização de regulamentações e políticas
XTn	Número de normas técnicas a serem harmonizadas
<b>Intensidade</b>	
Rn	Número de reuniões realizadas pela UD entre março de 1991 e setembro de 1992
<b>Consenso</b>	
A	Existência de tomada de decisão conjunta ou necessidade de realização conjunta de trabalhos, entre as UDs
<b>Similaridade de Domínio</b>	
S <sub>1</sub>	Similaridade de objetivos, atividades, tipo de competência de <i>staff</i> entre as UDs
S <sub>2</sub>	Uso das mesmas fontes de informações de documentação
S <sub>3</sub>	Similaridade de esforços para obtenção de resultados idênticos
<b>Comunicação</b>	
C <sub>1</sub>	Necessidade de troca de informações, instruções, recomendações sobre diagnósticos de assimetrias e formulação de propostas de harmonização
C <sub>2</sub>	Participação de A nas reuniões de caráter preparatório para decisões finais de B
C <sub>3</sub>	Participação de A nas reuniões deliberativas de B
C <sub>4</sub>	Dificuldade de comunicação e articulação entre as UDs
<b>Influência</b>	
Id	Influência direta de A em atividades, decisões e resultados de B
Ii	Influência indireta de A em atividades, decisões e resultados de B
<b>Dependência de Recursos</b>	
D <sub>1</sub>	Dependência seqüencial de resultados dos estudos, pareceres, informações e resultados de A para o funcionamento de B
D <sub>2</sub>	Dependência de membros de <i>staff</i> , especialistas e corpo técnico de A para o funcionamento de B
<b>Composição</b>	
<b>• Representantes dos Estados-Partes (A) que compõem B:</b>	
PR	Presidente da República
MR	Ministro das Relações Exteriores
ME	Ministro da Economia
PB	Presidente do Banco Central
P	Parlamentares
MEd	Ministro da Educação
MJ	Ministro da Justiça
MT	Ministro do Trabalho
<b>• Número de representantes dos órgãos públicos dos Estados-Partes (A) que compõem B:</b>	
ME <sub>n</sub>	Ministério da Economia
MR <sub>n</sub>	Ministério das Relações Exteriores
BC <sub>n</sub>	Banco Central
P <sub>n</sub>	Parlamento (com igual número de suplentes)

A \ B	CMC	GMC	SAD	SGT	TAB	EP	SN(GMC)EP	CPC	CTT	CME	RMJ	RME/BC	RMT	SP
CMC	R2	$\Delta_2$ $\Delta_3$			$\Delta_2$	D2				$\Delta_2$	$\Delta_2$	$\Delta_2$	$\Delta_2$	Id II
GMC	$\Delta_1$ A	R6	$\Delta_2$	$\Delta_3$ $\Delta_4$ D2 D1 $\Delta_2$		D2	$\Delta_2$	$\Delta_3$	$\Delta_3$ D1	$\Delta_3$ D1	$\Delta_3$	$\Delta_3$	$\Delta_3$	$\Delta_3$
SAD		$\Delta_1$		D1		$\Delta_4$ D2 $\Delta_4$		D1	D1					
SGT		$\Delta_1$ C1		A Id II XT200 X93 XD144XH238	D2	S1 S2 Id	Id		D1					
TAB	D1 S2	D1 S2 Id		Id	D2 Id									Id
EP	PR ME MR PB	ME4 MR4 BC4 Id	MR4	$\Delta_3$ Id		C4		P II $\Delta_3$	$\Delta_3$ Id	MEd $\Delta_3$ Id	MJ $\Delta_3$ Id	ME Id PB $\Delta_3$	MT $\Delta_3$ Id	
SN(GMC)EP		$\Delta_1$				$\Delta_1$ $\Delta_2$								$\Delta_4$
CPC	C1	Id C1	C1	II S2 S3 C1		D2 II C1		R1 P16 $\Delta_2$	C1 II	C1 II	C1 II	C1 II	C1 II	II C1
CTT		Id		D1 C2		D2 D1 C1			R2					II C1 D2 D1
CME		Id II		Id II		D2 D1		D1			C4 D1 C1	R3 D1 C1 C4	C1 D1 C4	C1 II C4
RMJ		Id		Id		D2 D1		D1			R1 C1 C4	C1 C4	C1 C4	II
RME/BC		Id $\Delta_3$		Id $\Delta_3$		D2				C1 C4 C4	C1 C4	R3	C1 C4	Id C1
RMT		Id		Id		D2							R1	II
SP		C4 II		C2 C4 II		C4		II	C3 Id			C1 C4 II II		FA1 FN42

Figura 1: Mercosul — Matriz Interorganizacional Institucional

A \ B	SGT1	SGT2	SGT3	SGT4	SGT5	SGT6	SGT7	SGT8	SGT9	SGT10	SGT11	CMN	SCP	COSAVE/ CORESA/ CONASUL	SP	STT
SGT1	X10	D <sub>1</sub> A S <sub>2</sub>		D <sub>1</sub>	Id	Id		Id	Id	A				Ii	Id	
SGT2	Id	X10		A D <sub>1</sub>	Id C <sub>1</sub>	Id		Id						Ii		Id
SGT3	Id	Id	X18 XT93			Id	Id	Id	D <sub>1</sub> C <sub>2</sub> D <sub>1</sub> C <sub>3</sub>	Id		A S <sub>1</sub> S <sub>2</sub> C <sub>1</sub>		A S <sub>3</sub> S <sub>1</sub>	Id	
SGT4	Id	Id	Ii	X6	D <sub>1</sub> Id	Id	Id	Id	Id	Id A S <sub>2</sub>				Ii	Id	A Id
SGT5	D <sub>1</sub>	C <sub>1</sub> D <sub>1</sub>		D <sub>1</sub>	X5					D <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>				Id	
SGT6	D <sub>1</sub>	C <sub>1</sub> S <sub>2</sub> D <sub>1</sub> A		D <sub>1</sub>	A C <sub>1</sub>	X6										
SGT7	D <sub>1</sub>		D <sub>1</sub> A	D <sub>1</sub>			X7	A		D <sub>1</sub>		C <sub>1</sub>		A		
SGT8		D <sub>1</sub> A	D <sub>1</sub> C <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>			A	X8	A D <sub>1</sub>					C <sub>2</sub> C <sub>3</sub> A S <sub>2</sub> S <sub>1</sub>		
SGT9	D <sub>1</sub>		A D <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>			D <sub>1</sub>		X9			C <sub>1</sub>				
SGT10	D <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>		D <sub>1</sub> A C <sub>1</sub>			D <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>	XT10					Id	Δ <sub>3</sub>
SGT11	C <sub>2</sub> C <sub>3</sub> Id	Id	Ii	D <sub>1</sub>	Id	Id	C <sub>2</sub> C <sub>3</sub> Id	Id	Id		X11					
CMN	Id	Id	C <sub>1</sub> A			Id	Id	Id	Id						Id	
SCP	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>			S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>	S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>		S <sub>2</sub> S <sub>3</sub>		P2			
COSAVE/ CORESA/ CONASUL			Δ <sub>3</sub> C <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>			Δ <sub>3</sub> C <sub>1</sub> C <sub>4</sub>									
SP	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	Ii	C <sub>2</sub> Ii			Id		
CTT		C <sub>2</sub> D <sub>1</sub>		C <sub>2</sub> D <sub>1</sub>	Δ <sub>3</sub> D <sub>1</sub>					D <sub>1</sub>				C <sub>2</sub> D <sub>1</sub>	Id	

**Figura 2:** Mercosul — Matriz Interorganizacional Executiva

mento dos ambientes social, político e econômico em que se encontram inseridas e nelas se infiltram, gerando muito mais ameaças do que oportunidades e desencadeando o **efeito rede** através da grande incidência das variáveis de interdependência **A**, **C1**, **Id**, **Ii**, **D1** e **D2** mencionadas nas figuras 1 e 2.

Analisaremos a seguir as principais influências percebidas nos ambientes político e econômico em que essas Redes estão inseridas.

- Escolha, pelos governos dos países-membros, da alternativa mais complicada e arriscada à integração quando optaram pela construção de um mercado comum. Tal forma de integração exige a união aduaneira, somente possível de ser alcançada após a harmonização e a coordenação das legislações internas dos países quanto a temas complexos como o econômico, o financeiro, o comercial e o trabalhista. Procedimentos estes a serem levados a efeito em prazo tão curto e sob uma conjuntura econômica incerta. Talvez a opção por uma área de livre comércio fosse mais factível<sup>(3)</sup>. As ameaças geradas consistem em descrédito no mercado internacional, retração de investimentos, indefinições quanto aos acordos setoriais entre as UD's **Setor Privado** e às articulações subseqüentes.

- Natureza intergovernamental das Redes (incidência de **D2** na figura 1) aumenta a vulnerabilidade das mesmas em face dos grupos de interesse políticos e econômicos que atuam através dos negociadores, da burocracia estatal e dos parlamentares, resultando em potencial resistência à supressão de regulamentações, subsídios ou normas; à modificação de políticas e legislações; e às concessões necessárias nos processos de harmonização e de acordos setoriais. Os grupos de interesse desejam, em alguns casos, manter o *status quo* ou adquirir vantagens unilaterais no processo de integração. Neste caso, o **efeito rede** age principalmente através das UD's apresentadas na figura 2, na qual se encontram as tarefas executivas da integração.

- Complexidade percebida nas Redes (variáveis **Xn**, **XDn**, **XHn** e **XTn**), combinada com a não-existência uniforme de políticas setoriais (a exemplo do Brasil, único país a possuir política agrícola explícita e código de defesa do consumidor formalizado); disparidades entre as legislações e normas técnicas vigentes; e constantes oscilação e indefinição das **regras do jogo** quanto às medidas de ajustes macroeconômicos internos. No caso brasileiro, pairam total indefinição e imobilismo decisório no ambiente econômico. Através das UD's **SP**, **SGT1**, **SGT2**, **SGT4**, **SGT8** e articulações subseqüentes com outras UD's das figuras 1 e 2, o **efeito rede** pode comprometer totalmente o cumprimento

dos prazos estipulados no cronograma de medidas e, por extensão, a credibilidade do acordo<sup>(4)</sup>.

- Súbito aparecimento de medidas protecionistas adotadas pelos países-membros (Argentina, agricultura), manutenção de subsídios (Brasil, agricultura) e persistência na defasagem das tarifas públicas com relação à inflação e ao mercado internacional (Brasil, tarifas públicas)<sup>(5)</sup>. Através das UD's **SP**, **SGT4**, **SGT7**, **SGT8** e **SGT9** (figura 1) o **efeito rede** pode gerar entraves ao desenvolvimento dos trabalhos nas duas Redes.

- Observada falta de interesse ou de disposição dos atores do processo de integração em participar de reuniões para discussão de legislação, negociação de acordos setoriais, promoção de eventos de interesse comum (comprovada pelas variáveis **Rn**, **FAn** e **FNn** na figura 1), facilitando o predomínio de interesses locais sobre interesses comunitários.

- Percebido dinamismo decisório insuficiente nos órgãos governamentais dos países-membros, em virtude da complexidade do projeto e da tendência à multiplicação das instâncias decisórias, típica da burocracia estatal latino-americana<sup>(6)</sup>.

- Desníveis de produtividade e qualidade das empresas dos países-membros com relação ao Mercosul e ao restante do mercado internacional. Por exemplo, entre as 500 maiores empresas do Brasil, 62,4% e 39,8% apresentam, respectivamente, índices de produtividade e qualidade inferiores aos do mercado internacional geral. Além disso, entre essas empresas, apenas 15,8% implantaram programas de produtividade e qualidade total há mais de três anos e 39,1% não possuem ou ainda não estão implantando tais programas<sup>(7)</sup>. Influência direta sobre as UD's **SP**, **SGT1**, **SGT2**, **SGT4** e **SGT7**. Através do **efeito rede** as metas das economias dos países para atingir maior competitividade no comércio internacional ficam comprometidas e o Mercosul pode se tornar comercialmente impotente para concorrer com outros megamercados.

- Notada agressividade competitiva das empresas do México no âmbito do Nafta, reforçando a influência analisada no tópico retro, sobre desníveis de produtividade e qualidade.

- Discrepâncias de vantagens comparativas do Brasil relativamente aos demais países-membros do Tratado nas seguintes áreas, por ordem de importância: disponibilidade de recursos naturais; sistema de correios e telégrafos; sistema de telefonia; sistema

energético; proximidade a recursos naturais; estrutura empresarial e gerencial; qualificação da mão-de-obra; e tecnologia<sup>(8)</sup>.

- Quanto às estratégias das 500 maiores empresas do Brasil em face das perspectivas do Mercosul, 31,3% não planejam qualquer movimento específico frente ao acordo, 7,1% esperam estabelecer associações para exportar a macrorregiões e 59,8% pretendem orientar suas ações para o aumento das exportações<sup>(9)</sup>. Vale ressaltar que tais empresas condicionam suas estratégias às medidas de política macroeconômica do governo brasileiro e dos outros países. Influência direta sobre UD **SP** (figuras 1 e 2).

## CONCLUSÃO

A visualização da realidade do projeto Mercosul, através de mapeamento da sua dimensão interorganizacional, análise dos padrões de interdependência das unidades de decisão nas Redes e análise desses padrões em face do **efeito rede**, leva-nos a concluir que, mantidas as influências percebidas nos ambientes político e econômico, o cumprimento do cronograma de medidas do Tratado de Assunção corre sério risco de não ser integralmente factível no tempo previsto.

A fixação de prazo tão curto para a construção de um mercado comum, em região assolada por quadro de agudas instabilidades política e econômica, alarmantes índices de pobreza, ausência de perspectivas para recuperação de investimentos sociais e enorme atraso tecnológico, representa uma decisão desafiadora.

Tal decisão desencadeia processo abrangente, intensivo e de tarefas variadas que pode levar seus executores a atuarem sob constante clima de aflição, tornando os resultados obtidos, como verificável em situações administrativas dessa natureza, vulneráveis e muito aquém dos esperados.

Não significa, entretanto, já estar comprometida a concretização do Mercosul. Atualmente, não interessa apenas ter certeza de o cumprimento do cronograma de medidas ser realizável ou não. Ocorre que a iniciativa de construção do Mercosul não é um fato isolado no mundo. Está sintonizada com a tendência mundial de formações de megamercados que representam a conjugação de esforços nacionais para a conquista de espaços no mercado global do próximo milênio. Portanto, embora constitua desafio à região, essa decisão deveria ser irreversível.

Conforme recente declaração do presidente do Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, as diferenças brutais entre as economias impedem a coordenação das políticas macroeconômicas. Por outro lado, segundo o presidente, a questão importante não é somente se o Mercosul funcionará, como concebido, a partir de 1º de janeiro de 1995, mas também garantir o avan-

ço de acordos setoriais, pois "a integração é o único caminho" (10).

Além da garantia no avanço dos acordos setoriais, a concretização do projeto Mercosul depende de outra ação: a gestão estratégica das duas redes interorganizacionais aqui apresentadas. Isto significa gerenciar o padrão de interdependência presente nas redes, antecipando-se às influências geradas pelo **efeito rede**, ou seja, minimizar as consequências das ameaças e potencializar as oportunidades, para que as tarefas de integração possam avançar.

Assim, acreditamos que o projeto Mercosul possa ser uma jornada triunfante na trilha da integração latino-americana!

## NOTAS

- (1) Termo também utilizado por Cavalcanti, Monteiro & Castanhar (1986). Neste trabalho, **unidade de decisão** — UD — refere-se a cada um dos componentes das Redes Interorganizacionais que desempenham atividades decisórias no processo de integração.
- (2) Adaptadas de Van De Ven & Ferry (1980) e Van De Ven, Walker & Liston (1979).
- (3) A Comunidade Européia, que opera há 34 anos, não conseguiu ainda alcançar a harmonização das políticas e o *North American Free Trade Agreement* — Nafta — prevê o prazo de 15 anos para a obtenção de tarifa externa comum.
- (4) Ver, Mudança no cronograma afetaria a credibilidade do acordo, diz Itamaraty. *Gazeta Mercantil*, 4 set. 1992.
- (5) Ver, Os subsídios estatais como sérios obstáculos ao Mercosul. *Gazeta Mercantil*, 31 mar. 1992.
- (6) Ver, IRELA advierte "ciertas dificultades". *Diplomacia en Accion*, Montevideo, julho, 1991. p.16.
- (7) Ver, Indicadores de Qualidade e Produtividade. Price Waterhouse. *Série Relatórios Especiais — II Sondagem*, 1992.
- (8) Ver, XII Indicadores de Investimentos. Price Waterhouse. *Série Tendências Econômicas*, quadrimestre set./dez. 1992.
- (9) Ver, XIII Saúde Econômico-Financeira. Price Waterhouse. *Série Tendências Econômicas*, quadrimestre set./dez. 1992.
- (10) Ver, Wasmosy critica diferenças nas políticas. *Gazeta Mercantil*, 21 set. 1993.

This paper makes a critical analysis about the building project of the South Cone Common Market (*Mercosul*) through the interorganizational relations approach and the **network effect**. Firstly, the fundamentals and the opportunities of applications of the interorganizational relations theory are presented and the origin and peculiarities of the *Mercosul* project are described. Secondly, the interorganizational relations of the project, through the network perspective, represented by two matrices are analysed. Finally, based upon the interdependence pattern, displayed in the matrices, and the **network effect**, the real and potential obstacles to the *Mercosul* project are analysed and discussed.

**Uniterms:**

- *Mercosul*
- interorganizational relations
- interorganizational networks and matrices
- **network effect**

*Referências Bibliográficas*

- ALDRICH, H. & WHETTEN, D.A. Organizations-sets, action sets and networks: making the most of simplicity. In: NYSTROM, P. & STARBUCK, W.H. (eds.). *Handbook of organization design*. New York, Oxford University Press, 1981.
- ARAÚJO Jr., J. Tavares de. Mercosul, Plano Bush e competitividade da indústria brasileira. SEMINÁRIO SOBRE INTEGRAÇÃO HEMISFÉRICA. Rio de Janeiro, CEM/FGV, 1992.
- BOLLINO, Andrea C. Industrial policy: a review of European approaches. In: ADAMS, G.F. & KLEIN, L.R. (eds). *Industrial policies for growth and competitiveness*. Massachusetts, Lexington Books, 1983.
- BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Tratado de Assunção. In: *Mercosul — origem, legislação, textos básicos*. Brasília, 1992.
- BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Tratado de integração Brasil-Argentina. In: *Mercosul — origem, legislação, textos básicos*. Brasília, 1992.
- CAVALCANTI, B.S.; MONTEIRO, J.V.; CASTANHAR, J.C. Administração da política industrial no Brasil: relatório final. *Cadernos EBAP*, n.35, Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1986.
- FARIA, Werter R. Estrutura institucional de comunidades e mercados comuns. *Boletim de Integração Latino-americana*. Brasília, MRE, 1992.
- LEONTIEF, Wassily. *Input-output economics*. New York, Oxford, 1966.
- PEÑA, Félix. Competitividade, democracia e integração nas Américas. SEMINÁRIO SOBRE INTEGRAÇÃO HEMISFÉRICA. Rio de Janeiro, CEM/FGV, 1992.
- VAN DE VEN, A.H. & FERRY, D.L. *Measuring and assessing organizations*. New York, John Wiley, 1980.
- VAN DE VEN, A.H.; WALKER, G.; LISTON, J. Coordination patterns within an organizational network. *Human Relations*, v.32, n.1, p.19-36, Jan. 1979.

Recebido em março/93  
2ª versão em agosto/93