

---

# As relações de poder intra-Mercosul

---

Sônia Unikowsky Teruchkin  
Walter Meucci Nique

O objetivo neste texto é mostrar que se pode considerar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como uma organização regional, sob a perspectiva política, em que a dicotomia entre as prioridades dos parceiros e os compromissos regionais tem importantes implicações nas relações intrabloco e coloca a questão do poder em destaque.

O Mercosul, constituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visa à conformação de amplo espaço político e econômico integrado, como forma de alcançar melhor inserção na ordem econômica internacional. Tendo em vista os princípios de gradualismo e flexibilidade, que orientaram a integração sub-regional, inicialmente foi estabelecida uma Zona de Livre Comércio e depois, com o Protocolo de Ouro Preto (17 de dezembro de 1994), foi formada uma União Aduaneira e dada personalidade jurídica internacional ao Mercosul. A partir daí, pode-se analisar o Mercosul como uma organização, pois o bloco passa a ser uma entidade distinta dos países que o integram.

Como o Mercosul engloba países com realidades sociopolítico-culturais e econômicas distintas, para se compreender as relações intra-Mercosul é necessário ter presente a importância das relações de poder internas à organização, principalmente no que se refere às decisões do Mercosul em acelerar, modificar ou postergar as negociações intrablocos.

A análise sob o enfoque dos interesses, conflitos e uso do poder favorece a compreensão da dimensão política da organização. A ênfase no papel do poder na determinação das relações supera a idéia de que as organizações funcionam como sistemas integrados e reconhece as tensões existentes entre interesses específicos e organizacionais.

Quando se analisam as interações entre membros de uma organização intergovernamental como o Mercosul, deve-se identificar os níveis de relações e os valores existentes, os quais podem influenciar sobremaneira a estratégia a ser adotada. As estratégias resultantes de um processo de negociação e concessões entre indivíduos, grupos e coalizões não são necessariamente ótimas, mas refletem os interesses dos grupos mais poderosos da organização (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2000:177).

Um processo de integração, como o Mercosul, exige negociações contínuas e, muitas vezes, renegociações à medida que as condições

Recebida em setembro/2000

---

Sônia Unikowsky Teruchkin, Doutoranda em Administração de Empresas no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é Técnica do Núcleo de Relações Internacionais da Fundação de Economia e Estatística, do Rio Grande do Sul.  
E-mail: thor@portoweb.com.br

Walter Meucci Nique, Doutor de Estado em Ciências da Administração (*Docteur d'Etat en Sciences de Gestion*) pela Universidade de Grenoble II (França), é Professor da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor Visitante do *Institut de Gestion de Rennes* da *Université de Rennes* (França).  
E-mail: wmnique@adm.ufgs.br

ambientais se modificam, pois as políticas internas dos países membros podem mudar como resposta a essas modificações, alterando as condições de competitividade intrabloco. Nesse caso, algumas das negociações em andamento são reavaliadas e/ou postergadas, dependendo do poder de influência dos grupos que se sentem prejudicados.

Visando compreender como ocorrem as decisões intrabloco, busca-se, neste estudo, analisar as relações de poder existentes no Mercosul. Para tanto, considera-se, após esta introdução, alguns aspectos relevantes do poder nas organizações e, a seguir, analisa-se o Mercosul sob o ponto de vista econômico e sob a perspectiva do poder, no que se refere às suas decisões políticas e à sua estrutura. Por fim, apresenta-se as considerações finais, seguidas das referências bibliográficas.

### O PODER EM UMA ORGANIZAÇÃO<sup>(1)</sup>

Apesar de todas as sociedades modernas terem características em comum, existem diferenças transculturais entre elas. E uma organização constituída por elementos de diferentes países, culturas e interesses, como ocorre no Mercosul, provavelmente contém muitos grupos com cultura própria, o que pode gerar atritos. As diversidades de valores afetam o comportamento intra-organizacional e as suas relações com as demais organizações.

Apesar da tendência de preservação da cultura, na maioria das organizações, Fleury (1993) demonstrou que a conjugação de forças externas e internas à organização pode impulsionar algumas modificações nos padrões culturais vigentes e alterar os grupos de poder.

Nas organizações ocorrem jogos de poder e conflitos derivados dos interesses divergentes que manipulam indivíduos, grupos e coalizões (Carvalho, 1998). As coalizões surgem quando grupos de indivíduos ficam juntos para cooperar em relação a assuntos específicos. Portanto, os sistemas de competição e de colaboração coexistem nas organizações.

Sob a visão pluralista do poder, este se constitui em importante variável para a compreensão das atividades de uma organização, pois é por meio dele que os conflitos de interesse são diminuídos e resolvidos. A organização é encarada, nesse caso, como uma pluralidade de detentores do poder (Hall, 1982).

A partir da análise das diferentes concepções de poder, em um contexto histórico-social, Lukes (1983) divide-o em duas amplas categorias, assimétrica e simétrica, não mutuamente exclusivas. A categoria assimétrica envolve conflitos e resistências, reais ou potenciais, pois pressupõe a interpretação das relações sociais ou políticas como competitivas e inerentemente conflituosas. Nesse caso, o poder é concebido como uma relação de controle, dependência e desigualdade. Já para a categoria simétrica, ou

coletiva, o poder é uma realização harmoniosa em que todos podem ganhar, o que não significa que todos tenham a mesma quantidade de poder. Esses dois tipos de poder coexistem nas relações intrabloco e nas do Mercosul com os demais blocos.

No entanto, o poder também pode ser proveniente do controle sobre os recursos, do processo decisório, do conhecimento e da informação, da tecnologia, bem como da formação de alianças interpessoais e organizacionais. Essas formas de poder têm sido muito usadas pelas grandes organizações, principalmente as multinacionais e globais, para ampliar o seu poder nas relações internacionais. O relevante papel dessas grandes organizações nos blocos econômicos e, em especial, no Mercosul é inquestionável.

O poder é constituído por regras, as quais oferecem oportunidades de resistência. Adicione-se, ainda, a possibilidade de surgimento de novos poderes e a de os poderes existentes serem transformados. Essa dinâmica faz com que as relações não sejam estáveis (Hardy & Clegg, 1996). Embora o poder seja o instrumento para viabilizar a efetivação da mudança organizacional, ele tem sido usado, com muita regularidade, para a manutenção da situação, conservando a desigualdade dos recursos existentes e as relações de dependência entre as pessoas, organizações e nações.

A abertura das economias, a regionalização e a globalização tornaram os países e as organizações mais interdependentes e as alterações no ambiente externo podem provocar mudanças nas relações políticas, comerciais e nas estratégias das organizações, com conseqüências sobre as relações de poder existentes.

### O DINAMISMO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS E COMERCIAIS

O Mercosul tem concentrado sua atuação no aprofundamento vertical dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, em 1991, por meio de medidas comerciais, econômicas e políticas que visam ao estabelecimento de um mercado comum.

O Mercosul possui um mercado de aproximadamente 209 milhões de pessoas e seu Produto Interno Bruto (PIB) atingia, a valores correntes em 1999, US\$ 869,46 bilhões. A participação do Brasil e da Argentina no PIB do bloco<sup>(2)</sup> era de, respectivamente, 64% e 32,6% (Indicadores, 2000:25).

O comércio intra-Mercosul vem crescendo a taxas superiores às do intercâmbio com outros países. Embora o Mercosul tenha sido relevante para a dinamização do comércio intrazona, não teve o efeito de desviar correntes de comércio, pois seu comércio extrazona também cresceu significativamente. A participação do Mercosul no

comércio mundial elevou-se de 2,2% em 1991 para 3,3% no biênio 1997-1998 e em 1999 atingiu apenas 2,8% (Mercosur 2000).

Entre 1991 e 1997, as exportações intra-regionais cresceram 307% em decorrência, principalmente, das desgravações tarifárias automáticas e das elevadas taxas médias de crescimento do PIB (4,7% ao ano), atingindo US\$ 20,77 bilhões. Em 1998 houve um leve declínio, mas em 1999 as exportações intrabloco apresentaram decréscimo de 25%, quando atingiram US\$ 15,38 bilhões, valor inferior ao de 1996, em virtude das baixas taxas de crescimento das economias (de 1% em 1998 e de -0,3% em 1999) e da modificação da política cambial brasileira em 1999 (Mercosur 2000).

Como o Brasil e a Argentina são os países com maiores população, PIB e níveis de industrialização, o eixo do intercâmbio comercial na região é o comércio entre eles, em grande parte proveniente do comércio intra-industrial e intrafirma. Conseqüentemente, o padrão de intercâmbio no bloco apresenta clara inclinação para a complementação produtiva entre esses países.

O Brasil é o principal sócio comercial da Argentina, enquanto a Argentina se tornou o segundo parceiro comercial (individual) do Brasil, embora existam diferentes pesos relativos dos parceiros nas exportações totais desses países. O comércio bilateral tem nos bens manufaturados um componente maior do que as suas respectivas exportações para o resto do mundo, o que contribui para o desenvolvimento industrial.

Tendo em vista as assimetrias econômicas existentes entre os países grandes (Brasil e Argentina) e os pequenos (Uruguai e Paraguai), as relações econômicas são, em sua maioria, determinadas pelos países dominantes economicamente no bloco. Além disso, como grande parte das exportações do Uruguai e do Paraguai é dirigida aos outros dois membros do bloco, o crescimento desses países menores está atrelado, de certa forma, à expansão dos maiores.

No entanto, a despeito da constatação de certa relação de dependência entre os Estados partes, em virtude da existência de um poder econômico assimétrico intrabloco, também há no Mercosul um poder simétrico ou coletivo, pois todos os parceiros podem ganhar com o processo de integração<sup>(3)</sup>, embora os ganhos possam diferir em intensidade ao longo do processo de integração. A importância do Uruguai e do Paraguai no contexto do Mercosul é muito mais geopolítica do que econômica.

As relações comerciais intrabloco revelaram atritos entre os parceiros. Houve pressões de segmentos que se sentiam lesados pelo ritmo e pela intensidade do processo de relaxamento das barreiras tarifárias até 1994 e de sua extinção após 1995, os quais mostraram grande resistência para se expor à concorrência em um mercado ampliado. Em decorrência disso, algumas alterações nas alíquotas

foram estabelecidas, além da imposição de barreiras não-tarifárias, como medidas restritivas às importações adotadas em relação a produtos específicos<sup>(4)</sup>, principalmente pelo Brasil e pela Argentina, provocando reações similares nos demais países partes.

No plano econômico-comercial, o aumento do comércio e dos investimentos intra-Mercosul e a realização de incontáveis parcerias empresariais foram acompanhados do aumento do poder de captação de investimentos estrangeiros diretos (IED), das mais variadas origens. O tamanho dos mercados segue sendo um fator relevante para a atração dos fluxos de IED (Chudnosky & López, 1997).

Os IED foram direcionados especialmente para as duas economias mais importantes do bloco, tendo atingido US\$ 104,4 bilhões no período de 1990 a 1999 (Mercosur 2000). Dirigiram-se, em especial, para as áreas de infraestrutura (telecomunicações e energia) e serviços financeiros, em virtude da onda de privatizações do setor público e de aquisições e fusões ocorridas nos últimos anos nos países membros. Cabe salientar, também, o crescimento dos IED nos setores de combustíveis e gás, automóveis e autopeças, alimentos e bebidas, nos quais muitas empresas atuam de forma integrada em escala regional, ampliando o comércio intrafirma e intra-indústria no bloco.

Por causa do gigantismo de algumas empresas, maiores e mais poderosas do que muitas nações, o seu comportamento na busca de novos mercados e o seu poder de influenciar políticas nacionais e regionais podem ter decisivas repercussões nas estruturas de poder e decisões intrabloco. Assim, as multinacionais podem exercer um papel de dominação, pois, segundo Morgan (1996:311), elas "... são importante força política na economia mundial e, na grande maioria, uma força política sem responsabilidade política".

A maior participação de empresas intrazona em associações, com destaque para *joint ventures*, fusões e aquisições, contratos de fornecimento, *franchising*, entre outras, gera um emaranhado de interesses concretos na integração.

As empresas brasileiras e argentinas vêm ampliando sobremaneira seus negócios na região, por meio de aquisição de empresas locais, abertura de subsidiárias, acordos de produção e distribuição, associações e franquias, principalmente nos setores de autopeças, alimentos e bebidas. No setor de serviços houve grande ampliação da concessão de franquias, especialmente por parte das empresas brasileiras.

As estratégias de cooperação, baseadas na complementaridade de recursos ou de competências das empresas no Mercosul, podem estar ligadas a vários fatores na busca de vantagens competitivas. Alguns dos motivos para o engajamento de uma empresa em alianças internacionais estratégicas são: oportunidade de rápida expansão em

novos mercados; acesso a novas tecnologias; produção e custos de *marketing* mais eficientes; e fontes adicionais de capitais (Cateora, 1996:329).

Essas estratégias devem levar em consideração, além do ponto de vista racional do produto ou do mercado, as diferenças culturais, até mesmo as menos evidentes, pois elas podem contribuir para o insucesso de alianças. Salienta-se, ainda, que as estratégias tipicamente econômicas possuem, muitas vezes, uma dimensão política.

O intenso comércio intra-industrial e intrafirma, a conseqüente fragmentação da produção de grandes empresas e a sua reintegração espacial mostram que as regiões constituem destacado fator de distribuição das correntes econômicas. Isso gera formas desiguais de interdependência setorial, regional e/ou nacional que determinam a existência de cooperação e conflito observáveis nas relações intrabloco (Bendesky, 1994). Além disso, a integração não traz iguais benefícios para todos os setores e envolve a realocação das vantagens comparativas entre os parceiros.

## OS CONFLITOS E AS NEGOCIAÇÕES POLÍTICAS INTRABLOCO

A motivação inicial do Mercosul foi a vontade política dos governos brasileiro e argentino de constituir uma organização de integração econômica sub-regional, sob o **guarda-chuva** da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)<sup>(5)</sup>. No Brasil, de acordo com Corrêa (1999), a formação do bloco foi, no princípio, um projeto de Governo e, mais especificamente, da diplomacia nacional que via na integração uma oportunidade histórica para criar um novo quadro de estabilidade, segurança e desenvolvimento para o conjunto da América do Sul. A partir da metade da década de 1990 o Mercosul já havia se tornado um projeto apoiado pela sociedade e os empresários estavam comprometidos com o empreendimento, garantindo a sustentabilidade do processo.

O mesmo ocorreu nos demais países do bloco, pois o escasso interesse empresarial e das sociedades envolvidas foi sendo modificado pela própria evolução do comércio intrabloco, o que gerou uma coalizão empresarial favorável à integração e sentimento positivo em relação à integração. Para Vigevani (1997:53), "... um determinado tema de política exterior ganha maior ressonância interna na medida em que passa a afetar os interesses".

As negociações para a conformação do Mercosul têm-se revelado complexas. Como o processo de integração tem natureza contínua, de longo prazo, em muitas oportunidades os negociadores precisam antes debater e negociar quais os temas a serem discutidos. Apesar dos interesses comuns, muitas vezes há objetivos difusos, sendo necessário buscar a convergência para uma posição comum,

mediante concessões de todas as partes envolvidas. A obtenção de resultados aceitáveis por todos não é fácil e implica alterar, seguidamente, as estratégias e táticas adotadas, visando aos resultados de longo prazo do próprio processo de integração.

Com a consolidação da União Aduaneira, tornaram-se indispensáveis as adaptações das diferentes economias do Mercosul às novas regras comuns, tendo as desavenças adquirido, em muitos momentos, maior intensidade. A falta de sincronia macroeconômica entre as duas maiores economias do bloco (Brasil e Argentina), em especial dos ritmos de crescimento econômico e das diferentes políticas cambiais<sup>(6)</sup>, provocou elevados desequilíbrios na balança comercial bilateral e, muitas vezes, imprimiu ritmo mais lento às decisões comuns. Nesses dois países, a necessidade de medidas específicas de defesa dos respectivos planos de estabilização mostrou-se, em geral, prioritária em relação à agenda da integração, resultando em freqüentes divergências e desentendimentos.

Em 1999, a crise agravou-se em virtude da conjugação de diversos fatores, como a conjuntura interna recessiva, o término do Regime de Adequação entre Brasil e Argentina no final de 1998 — que permitia exceções ao livre comércio dentro do Mercosul — e a desvalorização do Real. O problema alcançou maior intensidade na Argentina, onde os principais setores econômicos, afetados pelo aumento da concorrência de produtos brasileiros (calçados, têxteis, papel e celulose), passaram a pressionar o governo por medidas protecionistas, aumentando os conflitos intrabloco. Conseqüentemente, as decisões estratégicas para impulsionar a integração mantiveram-se praticamente paralisadas.

Diante dos desajustes de preços relativos, derivados de mudanças macroeconômicas no Brasil, não havia instrumento comum a ser acionado. Sem salvaguardas globais ou específicas e sem regimes setoriais de desenvolvimento conjunto, a mudança de preços relativos afetou sobremaneira o processo de integração.

Fica cada vez mais claro que algumas políticas econômicas nacionais afetam os países vizinhos, dando origem a conflitos intrabloco que têm sido dirimidos, à medida do possível, através de negociações políticas. Em virtude da visão estratégica da importância da construção do Mercosul, muitas vezes tem sido praticada uma política de acomodação de interesses para preservar a perspectiva de ganhos recíprocos no longo prazo com o processo de integração.

Segundo Vigevani (1997:20), os impasses e a crise entre a Argentina e o Brasil situam-se mais "no déficit de confiança entre os parceiros" e têm como pano de fundo a apreensão "... de que o custo da integração venha a ser descarregado sobre o parceiro, a preocupação pela manutenção da capacidade decisória e a falta de uma credibilidade assentada numa longa experiência...".

Para a consolidação da União Aduaneira, estão previstos, dentre outros pontos, a convergência para a Tarifa Externa Comum dos itens remanescentes nas listas de exceções dos países e o aperfeiçoamento de instrumentos comuns de política comercial. Salientam-se, ainda, a importância da harmonização das medidas de salvaguarda, de proteção ao consumidor, e a padronização de algumas normas que facilitarão a superação de possíveis ou reais conflitos existentes e a tomada de decisões comuns. No entanto, o avanço da implementação de algumas políticas comuns muitas vezes encontra resistências, além de se revelar bastante difícil por causa das assimetrias existentes.

No Mercosul, a característica predominante é a econômico-comercial, uma vez que o processo de integração se fortalece a partir dessas relações. Contudo, ao longo do processo tem sido crescente a quantidade de compromissos que não fazem parte da agenda econômico-comercial, como os das áreas de educação, justiça, cultura, transportes, energia e meio ambiente. Estão sendo criados, dessa forma, pontos de contato cada vez mais estreitos entre os projetos de desenvolvimento nacional dos países membros.

A natureza política do bloco, presente desde o seu início, tem sido reforçada nos últimos tempos pelo conteúdo mais político das declarações conjuntas emitidas e das estratégias adotadas. No âmbito do diálogo político, destacaram-se as áreas de política externa, segurança, defesa e cooperação judiciária, as quais deram nova dimensão aos compromissos existentes e buscaram renovar a base de confiança e entendimento entre os países membros e os associados, como o Chile e a Bolívia.

Sob a perspectiva política, o Mercosul busca diminuir os potenciais conflitos entre os países da região, contribuir para a estabilidade democrática de seus membros, o progresso na consolidação de uma identidade regional e o fortalecimento do poder de negociação dentro do cenário global.

Dentre as estratégias de cooperação política cabe destacar as seguintes: Declaração Presidencial sobre Diálogo Político entre os Estados Partes (1996); Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados Partes do Mercosul (1997); criação do Foro de Consulta e Concertação Política (1998); Declaração Política de Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1998), bem como a assinatura de diferentes acordos de cooperação nas áreas judiciária e de segurança interna; e incorporação da chamada “cláusula democrática” ao Tratado de Assunção, pelo Protocolo de Ushuaia (1998).

## AS RELAÇÕES DE PODER NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Para administrar a União Aduaneira, o Mercosul adotou uma estrutura institucional de natureza intergovernamental<sup>(7)</sup>. Os órgãos intergovernamentais são formados

por representantes dos governos, isto é, por funcionários que exercem função no quadro administrativo interno de cada país e são encarregados de participar das negociações (Florêncio & Araújo, 1997:67). Portanto, a decisão de um órgão intergovernamental é, simplesmente, a decisão conjunta dos governos nele representados.

Os quatro governos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) possuem o mesmo nível de direitos e obrigações, sendo usado um mecanismo consensual de tomada de decisões. Contudo, há uma Presidência *Pro-Tempore*, exercida pelo sistema de rodízio semestral. A decisão por consenso é mais difícil de ser obtida e requer grande capacidade de negociação para o encontro de soluções que possibilitem superar os impasses e levem em consideração os interesses de todos os parceiros. Uma vez obtida, essa decisão significa um compromisso comum.

A estrutura institucional do Mercosul, de acordo com o Protocolo de Ouro Preto, é composta pelos seguintes órgãos:

- Conselho do Mercado Comum (CMC) — órgão superior, responsável pela condução política do processo de integração;
- Grupo Mercado Comum (GMC) — órgão executivo;
- Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) — órgão assessor do GMC;
- Comissão Parlamentar Conjunta — órgão representativo dos parlamentos dos Estados partes;
- Foro Consultivo Econômico-Social — órgão de caráter consultivo, integrado por representantes dos setores econômicos e sociais;
- Secretaria Administrativa do Mercosul — órgão que exerce funções de apoio operacional.

Essa estrutura hierarquizada, composta por três órgãos com capacidade decisória (CMC, GMC e CCM), mostra como ocorrem as relações de poder intra-Mercosul. O fenômeno do poder nas organizações, de acordo com Hall (*apud* Carvalho, 1998), está em estreita relação com essa estrutura organizacional.

Ao GMC e à CCM cabem a iniciativa e a proposição de medidas concretas, as quais são submetidas ao Conselho do Mercado Comum que discute os termos finais dos acordos e tratados a serem assinados. As decisões desse Conselho são fortemente influenciadas e/ou estabelecidas pelas opiniões dos respectivos chefes de Estado, no caso os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esses presidentes intervêm e tomam uma decisão política quando a burocracia não consegue resolver os conflitos e as resistências existentes. Reuniões e conversações entre os presidentes, para amenizar ou resolver os conflitos, têm ocorrido de forma freqüente.

Como os representantes do corpo funcional decisório são indicados pelos seus respectivos países<sup>(8)</sup>, modificações

na política interna de um dos parceiros leva à alteração dos componentes dos órgãos do Mercosul. Essa alteração pode resultar em mudanças no rumo e/ou no ritmo das decisões intrabloco. Por causa da rotatividade dos representantes que compõem os órgãos decisórios do Mercosul, pois há modificação pelo menos a cada mudança de governo de cada país, pode-se presumir que seus membros compartilham de alguns valores<sup>(9)</sup> comuns e outros parcialmente distintos, conforme os interesses em jogo dos países envolvidos.

Portanto, como organização, o Mercosul não possui uma cultura monolítica. Cada grupo defende seus interesses e suas convicções, o que requer determinada articulação de interesses<sup>(10)</sup>. Como as interações entre os membros da organização são afetadas pelo contexto político dos países membros, é possível encontrar, em distintos momentos, contradições e harmonias, contestações, acordos e concessões.

Com a formação da União Aduaneira, os países tornaram-se mais interdependentes e, assim, as mudanças nas políticas nacionais passaram a afetar, em maior grau, os parceiros<sup>(11)</sup>, exigindo contínuas negociações políticas entre os governos. Os representantes de cada país frequentemente necessitam desenvolver grande habilidade para gerenciar os múltiplos conflitos internos, reconciliar a pluralidade de interesses nacionais e regionais e de demandas de grupos de pressões, tornando indispensável a revisão permanente da situação para o alcance de novos objetivos. As etapas são sucessivas, tendo em vista os possíveis obstáculos a serem enfrentados até o seu aperfeiçoamento. Conseqüentemente, as negociações tornam-se cada vez mais políticas.

Apesar da estrutura burocrática mencionada, o Mercosul possui baixo nível de institucionalização quando comparado com a União Européia. Os mecanismos de tomada de decisões têm por base reuniões periódicas de níveis presidencial, ministerial e de altos funcionários, além de grupos de trabalho e reuniões setoriais específicos.

A implementação das decisões e políticas oriundas do Mercosul é obrigatória e cabe à Comissão Parlamentar Conjunta a responsabilidade de acelerar os procedimentos internos para a entrada em vigência delas nos Estados partes. Essas normas devem ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais para que possam produzir seus efeitos, mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país, uma vez que não existe uma ordem jurídica supranacional (Mercosur/CPC/Res. n.2/1997).

O caráter intergovernamental das instituições do bloco é, talvez, a principal garantia de que as decisões serão implementadas internamente, já que a decisão de um órgão intergovernamental é, para efeitos internos de cada país, uma decisão de seu próprio governo (Florêncio & Araújo, 1997:98-99).

Como os interesses podem ser divergentes e de difícil conciliação, as controvérsias que surgirem entre os Esta-

dos partes, sobre a interpretação, a aplicação ou o não-cumprimento dos acordos e decisões do bloco, serão submetidas ao Mecanismo de Solução de Controvérsias do Mercosul. Se um cidadão, ou uma empresa, for afetado por uma norma do Mercosul ou pela implementação inadequada dela pelo seu governo, ele tem de recorrer ao Poder Judiciário de seu país, pois o bloco não possui um Tribunal de Justiça comum.

A inexistência de instituições supranacionais no bloco pode ser explicada pelo fato de os países membros possuírem cultura política de forte tradição presidencialista, não havendo a separação entre as funções de Estado e de governos, bem como existir certa tradição individualista, pois órgãos supranacionais exigiriam renúncia de soberania que os países não estão dispostos a aceitar (Florêncio & Araújo, 1997:75-76; Vizentini, 1997:145).

Essa posição tem sido enfatizada pela diplomacia brasileira em geral e também por alguns membros dos países sócios. Felix Peña (1999), como Subsecretário de Comércio Exterior do Ministro da Economia da Argentina, afirmou que no Mercosul é preciso “reforçar a estrutura institucional com algum órgão que reflita a visão de conjunto e que tenha competência de arbitragem técnica na adoção de decisões (fugindo a visões maximalistas e a esotéricas discussões acadêmicas sobre o mal definido conceito de ‘supranacionalidade’)”.

De acordo com Lampreia (1999), “tem-se falado no estabelecimento de um Tribunal Permanente para o Mercosul. Não creio que necessitamos de uma instituição desse tipo, neste momento”. Afirma, ainda, que haverá “... no futuro um processo de institucionalização, mas ele será limitado na medida do possível...”.

Observa-se, de um lado, o relevante papel do Poder Executivo, especialmente das diplomacias, nas decisões do Mercosul e, de outro, a grande crítica por parte de alguns membros do Poder Judiciário dos países partes em relação à necessidade de maior harmonização das legislações e, em especial, à importância de constituir algumas instituições supranacionais, principalmente tribunais comunitários. Mas essa posição não é unânime, até mesmo no Brasil. No que se refere ao Poder Legislativo, a atuação da Comissão Parlamentar Conjunta tem sido mais de acompanhamento das matérias em exame, bem como de colocar à disposição subsídios sobre tais temas. “Com relação às funções consultivas da Comissão Parlamentar Conjunta, é generalizada a percepção de que esse órgão não as tem utilizado da maneira mais eficaz.” (CPCM, 2000).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O elevado incremento das trocas comerciais e das relações econômicas entre as economias de Argentina, Bra-

sil, Paraguai e Uruguai ampliou a interdependência e as possibilidades de atrito. O problema é que a integração não traz benefícios iguais para todos os setores e envolve, muitas vezes, a realocação de empresas ou setores entre os parceiros, o que pode determinar algumas perdas ou alguns ganhos localizados e gerar conflitos entre eles.

O Mercosul não é um jogo de soma zero e todos podem ganhar a longo prazo, principalmente pelo fortalecimento do poder de negociação dentro do cenário global. Deve-se entender o Mercosul e os interesses estratégicos de seus sócios como permanentes e as dificuldades como transitórias, como parte do processo de integração.

A maior prioridade das políticas nacionais, em detrimento das regionais, e as suas repercussões sobre os parceiros têm gerado, muitas vezes, tensões nas relações intrabloco. As turbulências políticas e algumas regulamentações governamentais em um dos países membros podem avultar o nível de conflitos intrabloco, desestabilizar as relações de poder existentes e, conseqüentemente, comprometer a sobrevivência do Mercosul, se não forem bem resolvidas. Essa dimensão política do Mercosul se torna mais visível quando a análise tem como base os interesses, conflitos e uso do poder.

À medida que o processo de integração vai aprofundando-se, mais complexas se tornam as relações intrazona, gerando a necessidade de harmonização das políticas econômicas e sociais para diminuir as diferenças básicas existentes entre as distintas legislações. Essa harmonização adquire papel destacado quando se observa a relevância das assimetrias reguladoras intra-Mercosul sobre os fluxos de comércio e a localização dos investimentos diretos, dentre outros fatores. O ritmo desse processo faz parte da dinâmica das negociações e depende, em grande parte, dos governos nacionais. Além disso, sofre a influência das pressões e contrapressões sobre os governos da parte de

setores privados, como empresários e sindicatos, e da sociedade civil em geral.

Apesar da existência de hierarquia para a tomada de decisões intrabloco, seu nível de institucionalização é baixo quando comparado com o da União Européia. Uma vez que as decisões se baseiam em reuniões periódicas de níveis presidencial, ministerial e de altos funcionários dos respectivos países, muitos dos quais fazem parte dos órgãos decisórios (CMC, GMC e CCM), elas estão sujeitas às influências da cultura de seus membros. Muitas vezes o consenso só é obtido após inúmeras negociações e re-negociações, implicando concessões entre as partes tendo em vista as perspectivas de longo prazo.

As diferenças legais e a necessidade de interiorizar nos países as decisões adotadas no bloco têm gerado certa pressão para a criação de instituições supranacionais. Apesar disso, a diplomacia, especialmente a brasileira (Marques, 1997; Gonçalves, 1996; Lampreia, 1999), não tem interesse na criação de órgãos supranacionais, até o presente estágio do processo.

O Mercosul ainda está em construção, pois é um projeto político de longo prazo. O processo é dinâmico e as táticas podem ser modificadas em resposta aos eventos ocorridos. Essa visão estratégica permite compreender que, apesar de algumas rupturas, a integração vem solidificando-se, com um emaranhado de interesses entre os parceiros. Nesse sentido, torna-se necessário ampliar e aperfeiçoar os mecanismos decisórios do Mercosul, pois as decisões podem implicar **jogos de poder**. Para a compreensão dos interesses envolvidos, a análise não pode restringir-se apenas àquilo que é discutido. É de grande importância verificar o que é deixado fora da agenda de discussão, pois a exclusão, o adiamento e a morosidade intencional de algumas questões da agenda podem denotar uma forma de poder de grupos específicos intrabloco. ◆

NOTAS

- (1) Não é propósito, neste estudo, tecer uma abordagem teórica sobre o poder. Faz-se apenas algumas considerações para facilitar o entendimento das relações de poder existentes no Mercosul.
- (2) Antes da desvalorização cambial ocorrida no Brasil em janeiro de 1999, o PIB do Mercosul, a valores de 1990, era de U\$ 1,069 trilhão, sendo a participação do Brasil e da Argentina de 71% e 26%, respectivamente (Mercosul 2000).
- (3) Dentre os ganhos podem ser citados a geração de maior capacidade de exportação para terceiros mercados, o aumento dos investimentos es-

trangeiros diretos pela ampliação do mercado e a possibilidade de enfrentar com maiores chances de êxito as negociações com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Européia e na conformação futura da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

- (4) Dentre as principais disputas entre Brasil e Argentina podem ser citadas as restrições à venda de papel, calçados e frangos brasileiros à Argentina. O Brasil, por sua vez, investiga *dumping* dos produtos lácteos argentinos. Em março de 1997, o governo brasileiro eliminou os financiamentos externos às importações de

## NOTAS

- até 180 dias, o que ocasionou críticas dos demais países partes.
- (5) Para entrarem em vigor, os tratados assinados devem ser ratificados pelos respectivos parlamentos nacionais e subscritos no âmbito da Aladi.
- (6) Podem ser ressaltadas as discussões em relação às paridades cambiais, com propostas para viabilizar uma moeda comum no Mercosul ou a vinculação das moedas regionais ao dólar. De um lado situa-se a Argentina, a favor, que possui um regime de taxas de câmbio fixas e, de outro, o Brasil, com taxas de câmbio flutuantes e que no momento não tem interesse político nessa discussão.
- (7) Na União Européia convivem órgãos intergovernamentais e supranacionais, que são independentes dos governos dos Estados partes.
- (8) A Secretaria Administrativa é o único órgão que tem continuidade no tempo, independentemente das variações de políticas nos países membros.
- (9) Segundo Deal & Kennedy (*apud* Freitas, 1991:14), “valores são as crenças e os conceitos básicos numa organização. (...) Os valores representam a essência da filosofia da organização para o atingimento do sucesso...”.
- (10) Um exemplo de contradição envolvendo os membros do bloco ocorreu na harmonização dos direitos dos consumidores do Mercosul. O Protocolo Comum, após ter sido assinado pelo Ministério da Justiça do Brasil, foi contestado por vários grupos representativos dos consumidores brasileiros e, contrariamente às negociações em andamento até então, na reunião da CCM de dezembro de 1997 o projeto foi recusado pela delegação brasileira que tinha posição diferente da dos demais países membros, que concordavam com o Protocolo. Ao decidir não o subscrever, foi necessário redefinir as negociações dos direitos dos consumidores no bloco. Ver Teruchkin, 2000.
- (11) Ocorreram atritos em 1991, quando a Argentina adotou a Lei de Conversibilidade, e em 1999, quando o Brasil depreciou sua moeda em relação ao dólar. Essas políticas, em virtude da dificuldade de convergência cambial, geraram grandes pressões dos demais membros, pois afetaram as relações comerciais intrabloco. No Mercosul, a harmonização de políticas macroeconômicas nos campos monetário e cambial é especialmente problemática, principalmente por causa da natureza do regime monetário-cambial da Argentina, que está atrelado ao dólar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENDESKY, Leon. Economía regional en la era de la globalización. *Comércio Exterior*, México, Banco Nacional de Comércio Exterior, v.44, n.11, nov. 1994.
- CARVALHO, Cristina A. *Poder, conflito e controle nas organizações modernas*. Alagoas, Maceió, Editora da UFAL, 1998.
- CATEORA, Phillip R. *International marketing*. 9ª ed. Estados Unidos, Irwin, 1996.
- CHUDNOSKY, Daniel & LÓPEZ, Andrés. Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil: ¿Qué hay de nuevo en los años noventa? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, n.53, p.38-53, out./dez. 1997.
- COMISSÃO Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM). *Representação brasileira*. Disponível na Internet em [http://www.camara.gov.br/mercosul/Outros/Historico.htm]. Capturado em 25 ago. 2000.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *A visão estratégica brasileira do processo de integração*. Disponível na Internet em [http://www.mre.gov.br/sei/sg-merco.htm]. Arquivo. Capturado em 5 out. 1999.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. Cultura da qualidade e mudança organizacional. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, v.32, n.2, p.26-34, mar./abr. 1993.
- FLORÊNCIO, Sergio & ARAÚJO, Ernesto. *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília, Vest-Com, 1997.
- FREITAS, Maria Ester de. *Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos*. São Paulo, Makron/McGraw-Hill, 1991.
- GONÇALVES, José Botafogo. Os tribunais do Mercosul. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, MRE, n.18, jan./jun. 1996.

- HALL, Richard. *Organizações: estrutura e processos*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall do Brasil, 1982.
- HARDY, Cynthia & CLEGG, Stewart. Some dare call it power. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. *Handbook of organizational studies*. London, Sage, 1996. [p.622-641]
- INDICADORES. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, p.25, 10-16 jul. 2000.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Que futuro para o Mercosul?* (1999). Disponível na Internet em [http://www.mre.gov.br/seil/disscienpo.htm]. Capturado em 18 ago. 2000.
- LUKES, Steven. Poder e autoridade. In: BOTTOMORE, T. & NISBET, R. *História da análise sociológica*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983. [p.823-880]
- MARQUES, Renato L.R.O. Nacional versus comunitário no Mercosul — a questão dos “fundos” e o estágio atual do processo de integração. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, MRE, n.20, jan./jun. 1997.
- MERCOSUR 2000. *Crecimiento económico y nuevas oportunidades de inversión*. Argentina, Centro de Economía Internacional. Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Republica Argentina, jul. 2000. Disponível na Internet em [http://cei.mrecic.gov.ar/public/me2000-3]. Capturado em 18 ago. 2000.
- MERCOSUR/CPC/RES. N.2/1997. *Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*. Disponível na Internet em [http://www.MERCOSUL.org.uy/espanol/sinf/varios/CPCREG.HTM]. Arquivo. Capturado em 25 ago. 2000.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre, Bookman, 2000.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo, Atlas, 1996.
- PEÑA, Félix. *Reflexões em torno de uma crise*. Relatório Especial n.030/99 de 15 mar. 1999. Disponível na Internet em [http://www.mre.gov.br/unir/webunir/resenhas/re199/re03099.htm]. Capturado em 23 ago. 2000.
- TERUCHKIN, Sônia Unikowsky. Os impasses na harmonização dos direitos do consumidor no Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.28, n.3, p.218-231, dez. 2000.
- VIGEVANI, Tullo. Crise Brasil-Argentina: questões políticas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, n.53, p.16-20, out./dez. 1997.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Mecanismos decisórios. In: *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997. [p.143-148]

## DIRETRIZES AOS COLABORADORES

Os autores interessados podem requisitar uma cópia das Diretrizes aos Colaboradores da Rausp por carta, telefone, fax ou correio eletrônico.



por carta

Secretaria Editorial  
Revista de Administração  
Caixa Postal 11.498  
05422-970 - São Paulo - SP



por telefone

(11) 3818-5922



por fax

(11) 3814-5500



por e-mail

rausp@edu.usp.br

A Rausp encoraja os autores interessados a requisitarem as diretrizes **antes** de enviarem seus trabalhos.

Na Internet: [www.usp.br/fea/adm/rausp/p1.htm](http://www.usp.br/fea/adm/rausp/p1.htm)