

---

# Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias\*

**Marcelo de Almeida Medeiros,\*\* Isabel Meunier e Mariana Cockles\*\*\*\***

## Introdução

**D**esde sua fundação em 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem sido caracterizado por seus mecanismos intergovernamentais e pelo processo de tomada de decisão fundado no consenso. Uma vez que esta dinâmica situa os Executivos nacionais no centro do processo de integração, levantam-se questões concernentes à re-

---

\* Artigo recebido em 21 de novembro de 2013 e aprovado para publicação em 24 de setembro de 2014.

\*\* Professor associado de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil. E-mail: mam14@pq.cnpq.br.

\*\*\* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: isabelmeunier@usp.br.

\*\*\*\* Bacharelanda em Ciência Política/Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil. E-mail: marianacockles@gmail.com.

apresentação e à legitimidade no estudo da instituição regional. No quadro das pesquisas sobre o Mercosul, a questão é frequentemente enfrentada por meio de comparações com outros blocos regionais, no desiderato de entender a organização mercosulina, bem como de extrair lições da europeia (VENTURA, 2005; MALAMUD; SCHMITTER, 2007; MEDEIROS et al., 2012). Tal postura acadêmica reflete não apenas a escolha de um método analítico, mas também um fenômeno de importância política que envolve atores governamentais, elites burocráticas e comunidades epistêmicas: a transferência política.

Partindo do conceito de fenômenos de difusão e transferência política, o presente trabalho aborda a questão da busca por legitimidade através do mimetismo. Testa-se a hipótese geral de que os intercâmbios plurais do Mercosul com a União Europeia criam regras internas importando o modelo europeu ou remetendo-se a ele como instância legitimadora, por similaridade, do bloco mercosulino. Fazendo uso da literatura de difusão política para examinar por que determinados atores voluntariamente introjetam influências de outras organizações, argumenta-se que, na dinâmica entre variáveis endógenas e exógenas, a União Europeia atua como um referencial na importação institucional mercosulina, em um contexto de movimento interativo entre indivíduos e instituições internacionais. Examinam-se, ainda, as consequências que esta importação traz para o desenho institucional e arcabouço normativo do bloco.

Amplamente utilizadas em políticas públicas e política comparada, as noções de transferência e difusão se aplicam também às relações internacionais, tendo como marco no campo os trabalhos de Dolowitz e Marsh (2000) e os estudos sobre europeização (FEATHERSTONE; RADAELLI, 2003; BORZEL; RISSE, 2000). Em um domínio que encerra a interdependência (KEOHANE; NYE, 2000) como um de seus conceitos centrais, a circulação de ideias, de normas, de instituições e de práticas políticas se torna um plausível objeto de es-

tudo, podendo ser instrumentalizada tanto como variável dependente, quanto como independente. De fato, a própria noção de transferência institucional se torna cada vez mais internacionalizada e contendo uma pluralidade de níveis em um contexto de globalização econômica e financeira (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010).

Nesse quadro, a expansão da transferência de políticas é examinada na literatura, apontando-se como fatores causais principais a emulação resultante do aumento da concorrência entre as nações em decorrência da globalização; os movimentos de harmonização no quadro de processos de integração regional ou de regimes internacionais; e o surgimento e difusão de programas internacionais de ajuda ao desenvolvimento (DELPEUCH, 2008). Assim, DiMaggio e Powell (1983) concluem que a progressiva homogeneidade institucional constitui fenômeno de tendência ascendente em sociedades burocráticas. Como colocam Dolowitz e Marsh (2000, p. 7):

Tomadas em conjunto, essas mudanças, ao submeterem os países a pressões similares e expandirem a quantidade de informação disponível aos *policy-makers*, têm significado que *policy-makers* gradativamente observam outros sistemas políticos para conhecimentos e ideias sobre instituições, programas e políticas, e sobre como eles funcionam em outras jurisdições.<sup>1</sup>

Dentro desse quadro conceitual de análise, adota-se aqui uma base neoinstitucionalista, que combina holismo e individualismo: a imitação das formas socialmente valorizadas é vista ao mesmo tempo como uma limitação externa e como um recurso estratégico para o importador (DELPEUCH, 2008). No movimento de circulação de modelos e das tecnologias necessárias para implementá-los, um conjunto complexo de atores toma parte, compreendendo tanto instituições internacionais e Estados, quanto burocracias, grupos de interesse, *think tanks*, consultores. No contexto do Mercosul, assume-se

que o desenho institucional influenciado por uma organização mais antiga e consolidada pode ser instrumentalizado como uma fonte de legitimidade, fomentada por funcionários da organização e por comunidades epistêmicas.

O conceito de legitimidade, na definição de Lipset (1967, p. 78), “envolve a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas vigentes são as mais apropriadas para a sociedade”. Em instituições regionais, este elemento se complexifica por diversos fatores, tais como a ausência do nacionalismo como elemento mobilizador; a dimensão de eficiência técnica da integração econômica; os intrincados mecanismos de legitimação internos dos corpos executivos; e a governança multinível dificultando a clareza dos atores responsáveis por uma decisão, entre outros.

Nesse sentido, a busca por legitimidade em organizações regionais pode ser baseada em instrumentos distintos daqueles originalmente concebidos para os sistemas nacionais. Esta busca se mostra tributária da confluência de três fatores: (i) a inovação da engenharia política, calcada na capacidade inventiva dos tomadores de decisão em perenizar institucionalmente dispositivos aptos a responderem a tendências estruturais – os regimes –; (ii) a inspiração nas variadas arquiteturas do *state-building polity* (KRASNER, 1984), especialmente aquelas marcadas por experiências de tipo federal (BEAUD, 2009); e (iii) o fenômeno mimético em relação a processos de integração preexistentes (MÉNY, 1993). Aqui será privilegiado este último item, explorando-se notadamente como o referencial da UE tem impactado nos mecanismos de legitimação do Mercado Comum do Sul.

Os diversos processos de integração regional ao redor do mundo tendem a se inspirar no referencial da União Europeia em seus esforços de regionalização. O mimetismo institucional que daí deriva somado ao empenho de difusão proveniente das autoridades da UE promove uma pletera de designs de governança com algumas similitudes, mas

com muitas diferenças. O resultado são estruturas regionais híbridas, ora mais tributárias do cânone europeu, ora menos. Segundo Badie e Hermet (1990, p. 231), as importações de modelos institucionais geram dinâmicas órfãs, ou seja, construções políticas desprovidas de âncora social nas sociedades que os abrigam – influenciadas pela ambição teleológica dos tomadores de decisão e pelo grau de dependência dos atores envolvidos no processo integracionista em relação ao sistema internacional.

Ora, poder-se-ia, então, fazer a seguinte indagação:<sup>2</sup> em que o estudo de caso do Mercosul contribui para adensar o *corpus* teórico já existente sobre regionalismos? Dois aspectos distinguem este processo de regionalização do cone sul.

Primeiramente, ele faz parte de uma segunda onda de processos de integração, a qual se beneficiou de experiências pretéritas pouco exitosas muito próximas – os ditos regionalismos *hacia adentro* e fortemente supranacionais em uma linha muito próxima da UE – que passaram a ser utilizadas como contraexemplos. Inspirados em uma lógica *hacia afuera*, os tomadores de decisão mercosulinos são bem menos ambiciosos que seus predecessores e esteiam a integração em pilares intergovernamentais. Na verdade, como assinala Medeiros (2000, p. 464), o Mercosul procura engendrar, acima de tudo, uma fórmula operacional eficaz, pragmática e adaptada às necessidades dos Estados-membros. O resultado é um arcabouço institucional que, na verdade, enquadra a cooperação intergovernamental, regida por uma lógica piramidal claramente hierarquizada, cujo ápice é o Conselho Mercado Comum, secundado, sucessivamente, pelo Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio.

Em segundo lugar, o grau de dependência do Mercosul em relação ao sistema internacional é moderado se comparado, por exemplo, com os processos de regionalização africanos. Principalmente nos últimos anos, em razão do desenvolvimento econômico do Brasil, o

Mercado Comum do Sul vem ganhando, progressivamente, mais destaque e autonomia na arena mundial.

De fato, observando os processos de regionalização levados a cabo na África, vê-se que estes são marcados por um acirrado contraste cultural com o referencial da UE. Os Estados africanos ainda são, no mais das vezes, construções frágeis que nem sempre cristalizam adequadamente os anseios das comunidades que o compõem. De acordo com Hurrell e Fawcett (1995), a falta de coerência estatal – *state coherence* – é um dos fatores preponderantes para o insucesso dos processos de integração regional. Na verdade, repete-se hoje com relação ao mimetismo com a UE o que aconteceu após a descolonização quando da formação dos Estados africanos: uma política pouco preocupada com os imperativos de adequação que toda tradução impõe (MÉNY, 1993). Como anota Hartzenberg (2011, p. 2): “Existem, contudo, poucas histórias de sucesso. Acordos de integração regional da África são geralmente planos ambiciosos com prazos irrealistas para uma integração mais profunda e, em alguns casos, até mesmo a união política.” Apesar da experiência acumulada e das novas tentativas mais pragmáticas, os processos de regionalização africanos possuem sérias dificuldades de implementação.<sup>3</sup>

Por outro lado, em relação ao sistema internacional, o regionalismo no continente africano padece de duas graves dificuldades: ele é por demais dependente de exportações de *commodities* primárias. Nos últimos anos, elas representaram 80% do total exportado pelo continente (HARTZENBERG, 2011, p. 8). Em segundo lugar, sua dependência em relação à Europa é substancial, o que pode, através de práticas de difusão mais intensas, exercer uma influência mais direta no processo mimético entre as duas regiões. Ou seja, enquanto o Mercado Comum do Sul, apesar de todas as suas fragilidades, reflete uma dinâmica gerada por países emergentes (pelo menos este seria o caso do Brasil) e, por conseguinte, logra confeccionar uma possível opção regionalista, as alternativas africanas parecem persistir em matrizes

integracionistas ainda muito estaiadas no referencial europeu ou optar por arranjos intergovernamentais que remetem à prática de cúpulas.

Obviamente, outras comparações poderiam ser feitas com regionalismos da Ásia ou da Oceania, cada um deles possuindo suas especificidades. O que se torna relevante quando se investiga a questão do mimetismo e da difusão institucionais da UE é considerar-se, por um lado, o grau de similitude (ou diferença) cultural entre os parceiros e, por outro lado, o nível de autonomia do ente importador.

Em suma, o estudo de caso do Mercosul contribui para adensar o *corpus* teórico já existente sobre regionalismos na medida em que ele reifica um experimento alternativo ao da UE, sem o negar, tampouco copiar, mas se esforçando para adaptá-lo ao nível de maturidade do substrato sociopolítico de seus Estados-membros. Nesse contexto, no intuito de testar a hipótese de trabalho de que a União Europeia é instrumentalizada como fonte de legitimidade no Mercosul, procede-se a uma análise de conteúdo da normativa deste último de maneira a identificar quais dispositivos realizam menção expressa ao bloco europeu. A União Europeia é mencionada em determinadas ocasiões nas próprias diretrizes e resoluções do bloco sul-americano, sugerindo uma postura deste último de compreendê-la como um referencial de sucesso a ser perseguido, o que conferiria legitimidade à iniciativa política em questão. Entretanto, estas normas regionais são diferentemente internalizadas pelos Estados-membros, motivo pelo qual, em um segundo momento, o trabalho confronta os resultados da análise da transferência institucional no Mercosul com dados sobre a efetiva internalização destas normas.

Desta forma, a análise da incorporação das normas no ordenamento interno se vinculará à identificação dos limites da difusão política na busca por legitimidade. Nesse sentido, em um primeiro momento, este trabalho apresenta as noções de difusão, transferência e mime-

tismo. Em seguida, identifica as possíveis manifestações de difusão no caso do Mercosul e da União Europeia, particularizando a análise por domínio de questões e buscando identificar os mecanismos pelos quais ocorre. Em um terceiro momento, avalia-se o processo de internalização das normas mencionadas. Por fim, algumas conclusões são apresentadas.

## **1. Processos de Difusão, Transferência Política e Mimetismo**

O conceito de transferência política refere-se aos diversos processos nos quais “conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5).

Distintos conceitos são, na Ciência Política, desenvolvidos dentro do debate sobre o tema: transplante (MÉNY, 1993), *lesson-drawing* (DOLOWITZ; MARSH, 2000), isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983), entre outros. Embora importantes discussões teóricas tenham surgido da reflexão sobre os diferentes conceitos e seus contornos (BENSON; JORDAN, 2011), um desenho do estado da arte ultrapassa o escopo do presente trabalho,<sup>4</sup> motivo pelo qual utilizaremos aqui os conceitos mais amplos de difusão política e de transferência.

Ambos os conceitos focam a gênese e a estrutura das redes sociais por trás da importação e exportação de soluções institucionais, organizacionais, de práticas, regras ou programas políticos; mas, enquanto a ideia de difusão política ou institucional tem uma base mais sociológica, a de transferência está presente em trabalhos mais fincados sobre a ideia de atores racionais. Concentramo-nos, pois, nas ba-

ses do conceito de transferência proposto por Dolowitz e Marsh (2000) supramencionado, o qual implica a existência de um modelo de referência, de atores engajados na importação ou exportação desse modelo e de uma variedade de canais e mecanismos de transferência.

Esses mecanismos de transferência envolvem tanto vias formais, ligadas essencialmente à implantação normativa, quanto modos mais fluidos de influência e interação. Eles são resultantes não apenas da competição entre organizações para se tornarem mais eficientes, mas também no intuito de reforçar seu poder político ou legitimidade institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Assim, DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos de isomorfismo institucional: o coercitivo, oriundo da influência política de uma organização sobre outra; o mimético, resultante de respostas à incerteza; e o normativo, associado à profissionalização. Já Shipan e Volden (2008) apresentam outra classificação de mecanismos: o aprendizado, a competição econômica, a imitação e a coerção.

Tanto para DiMaggio e Powell (1983) quanto para Shipan e Volden (2008), o isomorfismo coercitivo se referiria a pressões formais ou informais, desde que englobando ameaças de uso de sanções. Entretanto, a própria natureza não coercitiva do direito internacional desestimula denominar-se isomorfismo coercitivo o movimento de semelhança organizacional instado por normas legais compartilhadas. Para este caso, outros autores preferem tratar da harmonização (DELPEUCH, 2008), mecanismo de propagação relacionado à adesão a regimes internacionais e processos de integração regional, tendo suas raízes nas dependências recíprocas e na necessidade de cooperação decorrentes destes processos.

Quanto ao mimetismo, ele surge como resposta à incerteza, quando as tecnologias organizacionais não são bem entendidas ou os objetivos ainda não são claros: de acordo com a racionalidade da constru-

ção institucional, a imprecisão de resultados e respostas conduz as organizações à busca por modelos de finalidades similares, cujos efeitos dos procedimentos já aplicados em entidades anteriores se encontram disponíveis para serem avaliados e aproveitados pela nova unidade (SIMON, 1955; MARCH; OLSEN, 2008). Assim, “organizações tendem a modelar-se seguindo organizações similares no seu campo que elas percebem como sendo mais legítimas ou exitosas” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 152).

O mecanismo das pressões normativas provém principalmente da profissionalização ou reivindicações dos membros de uma determinada função para definir as condições e técnicas de seu trabalho e para estabelecer uma base e legitimação para sua atuação profissional. Relaciona-se, assim, com os atores das comunidades epistêmicas, com a porosidade entre a burocracia e os especialistas acadêmicos, e com a amplificação e complexificação das redes profissionais, tendentes à transnacionalização. Comunidades epistêmicas são formadas por uma rede de profissionais com *expertise* reconhecida que compartilham um mesmo conjunto de crenças e princípios causais e que, nesse sentido, exercem um importante papel “articulando as relações de causa e efeito de problemas complexos, ajudando Estados a identificar seus interesses, enquadrando as questões para debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando pontos salientes para negociação” (HAAS, 1992, p. 2).

Segundo Delpeuch (2008, p. 9), boa parte dos estudos de difusão política salientam a tendência dos atores a realizar uma seleção das informações que lhes são providas de fontes externas, uma seleção orientada por seus próprios interesses, crenças e valores, bem como “a instrumentalizar os exemplos exteriores assim retidos para legitimar sua ação no interior”. Assim, as organizações imitam os modelos que percebem como a melhor prática naquele campo de atuação, não apenas por motivos concernentes à instituição como um todo, mas tam-

bém em consequência de razões relativas aos atores individuais que nela tomam parte e que são cruciais ao fenômeno de importação.

Ressalte-se que o perfeito discernimento entre os mecanismos de transferência institucional é de difícil consecução, posto que os limites entre os conceitos são fluidos, e eles ocorrem frequentemente de maneira intrincada. Nesse sentido, Dolowitz e Marsh (2000) sugerem desenhar-se um *continuum* que vai do aprendizado (*lesson-drawing*), o qual seria a escolha voluntária da transferência política como uma resposta racional a um contexto político específico, à imposição direta de uma política ou instituição por um sistema político sobre outro.

No contexto dos mecanismos de transferência institucional apontados, quais seriam as vantagens para uma organização ao engajar-se na importação de um modelo – ainda que alterando-o e adaptando-o à conjuntura doméstica? A revisão da literatura supramencionada sugere algumas razões: (i) facilita a legitimação da organização afirmando-se que ela respeita princípios de eficiência comprovada e sobre os quais já existe consenso; (ii) fornece respostas à incerteza e clareza a objetivos ainda indefinidos; (iii) beneficia as relações de cooperação com outras organizações que seguem os mesmos princípios; (iv) com um quadro institucional e jurídico reconhecido, torna-se mais atrativa para investidores em um contexto de globalização; (v) consolida o status funcional das elites burocráticas que a compõem, inserindo-as em redes transnacionais de atividade e discussão (sendo, ao mesmo tempo, resultado desta inserção).

Dentro dos estudos de integração regional, destaca-se a contribuição da literatura sobre europeização, voltada para a análise dos efeitos das transferências de política no quadro da União Europeia com foco sobretudo na difusão da região para os Estados e as entidades subnacionais. Featherstone (2003) define europeização como uma resposta doméstica às políticas da União Europeia envolvendo mudanças

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

estruturais que afetam atores e instituições, ideias e interesses. No entanto, para além dos efeitos domésticos, a União Europeia pode possuir modelos que circulam externamente, dada sua condição de ator internacional e seu respaldo enquanto organização regional consolidada. Nesse sentido, passa-se a investigar a plausibilidade de se falar em transferência política do modelo da União Europeia para o Mercosul.

## **2. Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional, Pressões Normativas e Harmonização**

A constituição do Mercado Comum do Sul em 1991, por Estados cuja pouca experiência de integração regional anterior não havia atingido grande amadurecimento institucional ou aprofundamento da cooperação<sup>5</sup> e que estavam, ademais, consolidando suas estruturas institucionais democráticas domésticas, apresentou-se como terreno propício a incertezas e indefinições. Por outro lado, a então Comunidade Econômica Europeia (CEE), organização regional mais avançada de integração, já possuía, em 1991, quarenta anos de evolução institucional, mostrando-se como referencial natural de inspiração – sobretudo porque suas mutações institucionais sucessivas apontavam para um sistema de governança multinível inédito no quadro clássico do Estado-nação.

Nesses termos, o mimetismo pode ser identificado na construção institucional mercosulina, ainda que prioridades regionais sul-americanas tenham sido conservadas, particularmente em termos de estrutura de tomada de decisão.<sup>6</sup> Por outro lado, com a intensificação da cooperação entre os dois blocos regionais, pode-se observar a propagação do mecanismo de harmonização: a conformação a regras jurídi-

cas e princípios de ação, os quais teriam impacto direto sobre as instituições e políticas. Esta mesma cooperação bilateral fomenta as trocas entre elites burocráticas e estimula o mecanismo da pressão normativa. Ressalte-se que as pesquisas sobre a convergência internacional de regulações sociais têm suas origens em estudos históricos e de política comparada da década de 1950. Eles focavam nos processos de desenvolvimento paralelos, em diversas partes do mundo, que conduziam a semelhantes instituições políticas, econômicas e sociais; similares às dos países do Ocidente desenvolvido (DELPEUCH, 2008). Assim, aguçada pelos programas de ajuda internacional que se estabeleceram entre o Norte e o Sul, “a importação-exportação institucional apresenta de fato uma intensidade particular nas relações, ao mesmo tempo conflituais e cooperativas, que se estabelece entre países ocidentais e países do Terceiro Mundo, países de tradição colonial e países colonizados” (MÉNY, 1993, p. 7).

Nesse contexto, a importação de uma instituição ou prática política pelo Mercado Comum do Sul pode nem sempre ter acompanhado as pretensões da União Europeia, porém é fato que a evolução dos marcos legais europeus desde a década de 1980 ressaltou a atenção ao fomento de um regime internacional de integração regional. A literatura dedicada ao poder normativo da União Europeia apresenta razões divergentes para a postura de modelo difusor de política regional do bloco. Entre as motivações elencadas, sugere-se que a promoção da integração regional é utilizada como meio de ampliação do alcance comercial europeu para países em desenvolvimento. Aponta-se, ainda, a iniciativa da UE de promover-se, através da cooperação inter-regional, como ator global (SÖDERBAUM et al., 2005). Como sublinha Petiteville (2006, p. 119), a União Europeia pratica uma diplomacia cooperante em que o corregionalismo ocupa um lugar importante:

De uma maneira geral, o corregionalismo se impôs como um eixo estruturante das relações

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

externas da UE nos anos 1990. Neste processo, a UE tem um papel de “federador externo” das dinâmicas regionais por estabelecer relações institucionalizadas com zonas regionais.

Ou seja, promover a reprodução de sua concepção de organização política calcada na integração regional ampara as ambições da União Europeia de se impor como um líder global nas relações internacionais.

Observa-se particular força da política regionalista europeia na América Latina, onde a UE se firma como um dos principais parceiros comerciais na região (KRAKOWSKI, 2008). Sua relação com o Mercosul corresponde à maior experiência de parceria inter-regional no mundo, ultrapassando o caráter eminentemente político e econômico e incluindo questões de aspecto sociocultural (SÖDERBAUM et al., 2005), facilitando a exportação do modelo europeu na região.

Assim, é possível observar a tendência à absorção do modelo inspirador como argumento de legitimação do desenho e prática institucionais mercosulinos. Entre as regras adotadas pelo Mercosul de forte similaridade com as europeias, são exemplos o mecanismo para solução de controvérsias (Decisão nº 01/99), a paridade normativa entre o Grupo do Mercado Comum (CMC) e a Comissão Europeia (Decisão nº 04/91), as regras de cooperação técnica internacional (Decisão nº 10/91), a adoção de políticas de convergência do sistema educacional (Decisões nº 07/92 e nº 04/94), e o controle integrado de gestão de fronteiras (Decisão nº 05/93). Tal propensão pode ser observada, ainda, no conteúdo dos documentos oficiais que regem e edificam o grupo sul-americano, os quais algumas vezes fazem menção expressa à União Europeia.

Desta forma, este trabalho se propõe a examinar<sup>7</sup> o número de menções à UE nos documentos da normativa do Mercosul em comparação à quantidade total de palavras que os compõem – e a analisar qua-

litativamente essas menções, contextualizando-as. Com base no marco teórico acima exposto, levantaram-se as seguintes hipóteses específicas:

- Quanto maior a cooperação por setor, maior a tendência à transferência política, e maior a referência à União Europeia.
- Quanto mais incerta a relação entre o meio e o fim, maior a medida com que a organização se modelará, seguindo outras que ela percebe como de sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 154).
- Quanto maior a interação entre agentes burocráticos de ambas as organizações, maior será o isomorfismo, e mais numerosas as citações.

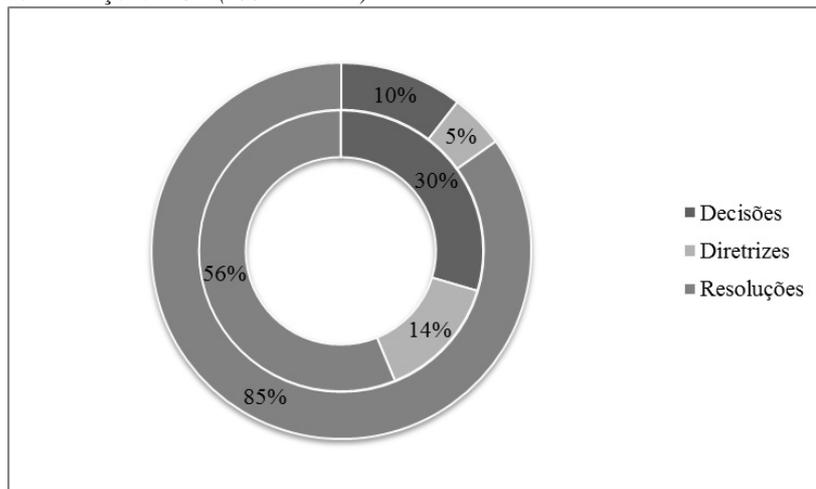
Na análise de conteúdo empreendida, observou-se que, dos 2.739 documentos analisados, compreendendo Decisões, Diretrizes e Resoluções aprovadas pelo Mercosul entre 1991 e 2013, 62 possuem menções diretas<sup>8</sup> à União Europeia. Desse total, 56% são resoluções, contra 30% de Decisões e 14% de Diretrizes, como se observa na Figura 1 – cujo círculo interior contém as proporções das normas aprovadas pelo Mercosul durante o período observado, enquanto no círculo exterior se encontram as proporções das normas aprovadas que contêm menções à União Europeia.

Adicionalmente, as normativas contendo menções são distribuídas temporalmente de maneira irregular, como se pode concluir dos dados expressos na Figura 2 concernente às resoluções.

No caso das Decisões, as menções se concentram no período entre 1995 e 2000, e as Diretrizes em 1995 e 1996. Essas últimas apresentam o menor índice de menções à UE, apenas quatro, todas com um caráter bastante vago.<sup>9</sup> Isso porque as Diretrizes constituem normativa emitida pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão decisório atuante junto ao Grupo Mercado Comum no que se refere à

**Figura 1**

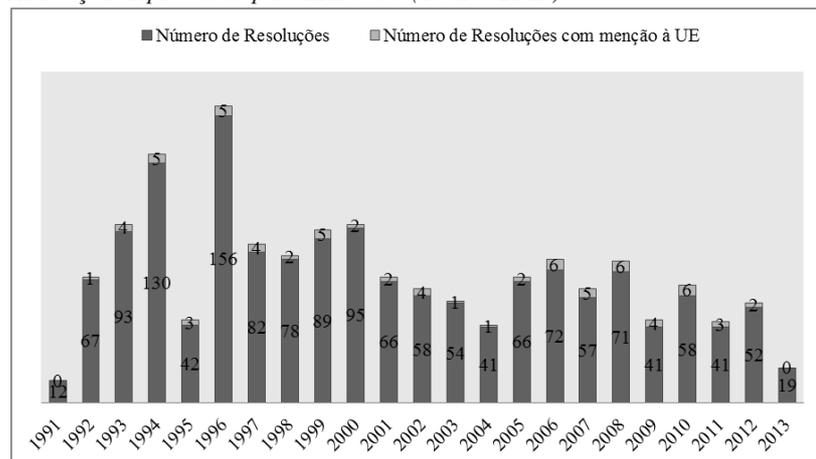
*Normas Aprovadas pelo Mercosul Segundo Espécie Normativa e Percentual com Menções à UE (1991 – 2013)*



Fonte: Elaboração dos autores. Dados disponíveis em: <<http://www.mercosur.int>>.

**Figura 2**

*Resoluções Aprovadas pelo Mercosul (1991 – 2013)*



Fonte: Elaboração dos autores. Dados disponíveis em: <<http://www.mercosur.int>>.

política comercial comum e união aduaneira, produzindo normas de caráter técnico e específico.

São as Resoluções que mais consistentemente, em intensidade e temporalmente, realizam menções explícitas à UE no seu conteúdo. Trata-se de normas oriundas do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco que possui, entre suas competências, a de negociar acordos com terceiros, sendo formado por ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-membros. As menções ocorrem por vezes diretamente, fazendo referência à norma europeia que regulamenta a mesma questão, tal como no trecho da Resolução 128/1996:<sup>10</sup>

I – Os níveis de ruído em aceleração, medidos conforme a NBR-8433, devem também considerar todas as modificações estabelecidas pelas Diretivas 87/56/CEE, de 18 de dezembro de 1986 e 84/424/CEE, de 3 de setembro de 1984, da Comunidade Econômica Europeia.

Outras vezes, refere-se a momentos de cooperação técnica estabelecidos entre as duas instituições regionais, como no trecho da Resolução 16/97 que segue, ou a acordos de cooperação bilateral, o que também pode ser observado no dispositivo:<sup>11</sup>

MERCOSUL/ GMC/ RES Nº 16/97 – LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÃO PREVISTA NAS CONCLUSÕES DE GRUPOS DE TRABALHO DA SUBCOMISSÃO COMERCIAL MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, o Acordo Marco de Cooperação Inter-regional entre o MERCOSUL e a UNIÃO EUROPEIA e a Recomendação Nº1/97 do Grupo Ad Hoc de Relacionamento Externo MERCOSUL-UE.

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

Também no sentido da cooperação técnica e envolvendo, ainda, um convênio financeiro explicitamente estabelecido no sentido de promover a harmonização normativa, percebe-se a Resolução 10/2011:<sup>12</sup>

MERCOSUL/GMC/RES. Nº 10/11: ADDENDUM Nº 3 AO CONVÊNIO DE FINANCIAMENTO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA PARA O PROJETO DE COOPERAÇÃO PARA A HARMONIZAÇÃO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS VETERINÁRIOS E FITOSSANITÁRIOS, INOCUIDADE DE ALIMENTOS E PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DIFERENCIADA Nº ALA/2005/17-887.

O mimetismo pode ser verificado, por exemplo, na Resolução 128/1996 supracitada, quando há uma importação direta de regra de outra organização com base na legitimidade que se lhe confere, e implicitamente na de número 10/2011. O fato de tratar-se de espécie normativa emitida por órgão formado por ministros das Relações Exteriores e da Economia sugere a confirmação da hipótese de que, quanto mais os agentes interagem, maior a difusão política, em decorrência do mecanismo de aprendizado. Reforça, ainda, a tese da transferência como pressão normativa por comunidades epistêmicas.

As decisões aprovadas pelo CMC caminham, então, desde o princípio, para a convergência com normas de desempenho e ação adotadas pela UE, em uma permeabilidade estimulada por trocas e cooperação institucional. Os instrumentos para cooperação técnica correspondem, principalmente, à disponibilização de fundos de investimento e de equipes de monitoramento, à contribuição financeira para projetos de cunho social, à capacitação de oficiais internos ao grupo e ao investimento direto em tecnologia funcional.<sup>13</sup> Equipes de especialistas são disponibilizadas com o objetivo expresso de transmitir os ensinamentos que a experiência da integração europeia proporcio-

nou. Ademais, comitês técnicos de avaliação institucional são enviados, com o intento de analisar práticas políticas e a viabilidade de execução das medidas adotadas em conjunto (PINO, 2008). Não só questões comerciais receberam este tipo de tratamento, mas também burocráticas e políticas.

As frentes de ação da União Europeia repousam, desde a assinatura do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação de 1992, no comprometimento formal com as áreas de política e economia do Mercosul, reiterado na adoção, em 2007, do Programa Regional da União Europeia, que prevê investimentos de até 50 milhões de euros para o (i) fortalecimento institucional, (ii) a solidificação da estrutura econômica para o supracitado acordo e (iii) o fomento da participação social nos processos políticos transnacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 5).

A baixa capacidade de o Mercosul responder proporcionalmente, tendo em conta as deficiências remanescentes das instituições supranacionais e a considerável burocratização na implementação das ações, levanta questionamentos sobre a transferência eminente de recursos como estratégia de investimento no grupo. Entretanto, segundo observa Almeida (2009, p. 8), “existem muitos projetos em curso – ligados a equipamentos de comunicação e informação, relações públicas, estatística, educação, biotecnologia e monitoramento macroeconômico – para os quais o financiamento da UE é tão alto quanto 80% dos custos totais”. Os motivos da manutenção do fluxo de transferências sustentam-se não só no interesse da União Europeia em se manter como ator central na cooperação para fortalecimento do processo de integração regional no Cone Sul, mas na solidificação das bases inter-regionais para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre os blocos (ARENAS, 2002).

Acrescente-se que os três conjuntos prioritários de investimentos da UE são coordenados pela troca de informações e pela negociação en-

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

tre as partes, através de grupos técnicos designados para cada área. As divisões destes grupos permitiram a diversificação dos âmbitos de atuação da UE, executada através do treinamento especializado de equipes e do monitoramento particular de procedimentos, facilitando a uniformização de sistemas e regras institucionais via aprendizado (FAUST, 2002).

Nesse sentido, observa-se que a presença da UE na normativa do Mercosul se deu, em grande maioria, através do investimento do grupo europeu em setores estratégicos e na cooperação técnica, bem como da adoção, pelo Mercosul, de normas em vigência na União Europeia. Como se pode verificar na Tabela 1, cerca de 60% dos documentos que fazem referência à UE adotam regras vigentes nos países europeus, sendo a maior parte enquadrada nas matérias sanitária e de indústria.

Os documentos que preveem financiamento europeu, cuja ênfase reside na convergência de processos e normas institucionais, correspondem a cerca de 16%. Na última categoria da tabela, estão enquadrados documentos que constataam a menção à Europa principalmente com referência a acordos multilaterais.

**Tabela 1**

*Formas de Presença Europeia na Normativa do Mercosul*

Documentos que receberam financiamento da União Europeia	16%
Documentos que adotam normas originadas na União Europeia	60%
Outros	23%

Fonte: Elaboração dos autores. Dados disponíveis em: <<http://www.mercosur.int>>.

Constata-se que mesmo as normas que mencionam a União Europeia em razão de recebimento de recursos para projetos acabam salientando de alguma forma a autoridade do ator europeu, como se pode observar no trecho que segue (grifos nossos):<sup>14</sup>

RES41/09 – Convênio de financiamento para o projeto “Programa Apoio ao Aprofundamento

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

do Processo de Integração Econômica e Desenvolvimento Sustentável do MERCOSUL (Econormas MERCOSUL)”, DCI-ALA/2009/19707.

CONSIDERANDO:

**Que a experiência da União Europeia** relativa à regulamentação técnica e à avaliação da conformidade de produtos e processos produtivos **é de interesse do MERCOSUL;**

Considerando: I – O Convênio de Financiamento Número DCI-ALA/2009/19707 celebrado entre a Comunidade Europeia e os Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pelo qual o Grupo Mercado Comum (GMC) em representação do MERCOSUL como Beneficiário assumiu frente à Comissão Europeia as obrigações e responsabilidades derivadas do “Programa Apoio ao Aprofundamento do Processo de Integração Econômica e Desenvolvimento Sustentável do MERCOSUL (ECONORMAS – MERCOSUL) .

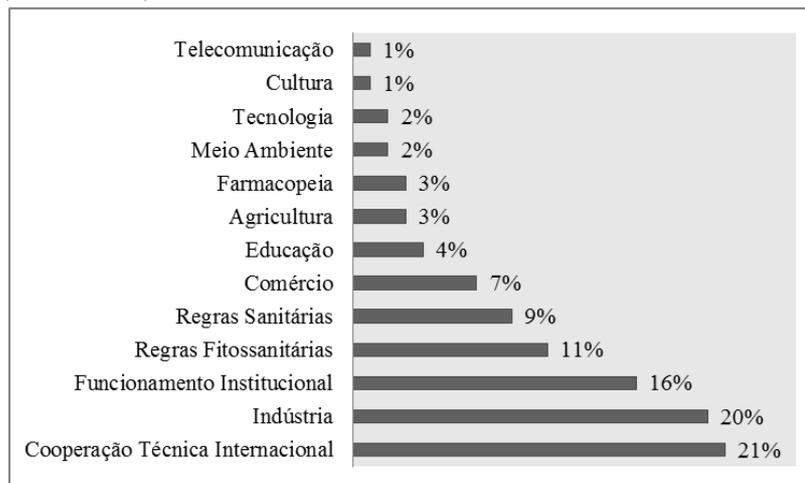
Apesar da normatização da influência da União Europeia na delimitação dos contornos e práticas institucionais mercosulinas, o apoio técnico previsto pelo Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação foi, desde o princípio, contrariado pela complexidade da negociação e implementação de suas atividades<sup>15</sup> (BOUZAS, 2003). Além disso, a infraestrutura com a qual contam os grupos de apoio técnico ainda é limitada, se comparada com o arcabouço do Comitê Tripartite para a Área de Livre Comércio das Américas (DEVLIN, 2000).

### **2.1. Transferência institucional segundo o conteúdo temático**

A análise da transferência institucional em função do conteúdo temático pode nos auxiliar a classificar o mecanismo verificado, bem como a desvelar os objetivos que fundamentam a importação. A tipo-

**Figura 3**

*Classificação de Documentos com Referência à UE por Matéria Abordada (1991 – 2013)*



Fonte: Elaboração dos autores. Dados disponíveis em: <<http://www.mercosur.int>>.

logia na qual enquadrámos as normas aprovadas pelo Mercado Comum do Sul – mostrada na Figura 3 – foi elaborada através da análise quantitativa dos documentos, seguida de revisão qualitativa para maior precisão.

Verifica-se o destaque assumido pelas normas de cooperação técnica internacional (21%), as quais estabelecem acordos de cooperação técnica ou sobre eles dispõem, compreendendo o envio de funcionários públicos europeus e a oferta de capacitação de pessoal. Relacionam-se, portanto, com a burocracia mercosulina e com sua própria formação profissional. Seguem-se a elas as de funcionamento institucional (16%), normas importando regras europeias organizacionais, caracterizando o mimetismo institucional típico.

Cerca de 20% dos documentos dizem respeito à indústria. Unindo-o aos 7% de comércio, corresponde a uma participação importante da área de questões econômicas no total de referências ao bloco euro-

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

peu. Esta presença está relacionada ao fato de a UE constituir o principal investidor estrangeiro no Mercosul, englobando acordos de cooperação bilateral e a convergência com vistas à harmonização normativa, tendentes a promover regulamentações técnicas comuns que facilitem o comércio e o investimento entre as regiões. Ressalte-se que a importância da matéria econômica é endossada pela maior receptividade à influência europeia nas Resoluções.

Ressalta-se ainda a importância que assumem, individualmente e principalmente se somadas, as regras sanitárias, fitossanitárias, de farmacopeia, meio ambiente e agricultura. Nessas áreas, costuma haver uma remissão direta a regulamentações europeias, absorvendo-as diretamente. Trata-se de áreas com regulamentação mais incipiente e difusa nos Estados partes, corroborando a hipótese de mimetismo quando mais incerta a temática, ocasião em que a organização se modelará seguindo outras que ela percebe como de sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 154).

É o caso, por exemplo, do trecho que segue (grifo nosso):<sup>16</sup>

RES23/95 – Requisitos para o registro de produtos farmacêuticos registrados e fabricados em um Estado – parte produtor, similares a produtos registrados no Estado-parte receptor (...). As Farmacopeias acordadas são: a Farmacopeia Europeia, a Farmacopeia dos Estados Unidos e a dos Estados Partes, no caso de existirem, *na ordem expressa*.

Nesse contexto, observa-se que a transferência política da União Europeia para o Mercosul se dá em três vertentes principais: 1) mimetismo institucional, por meio de absorção ou inspiração de estrutura organizacional ou prática política europeia, bem como por cooperação técnica; 2) regras absorvendo regulamentações da UE sobre uma determinada questão, reconhecendo-se sua competência para tratar do tema, destacando-se questões sanitárias e ambientais; 3) normas dis-

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

pondo sobre acordos de cooperação bilateral e harmonização normativa, especialmente comerciais e industriais. Permeando as três vertentes e os mecanismos nelas envolvidos, está a burocracia mercosulina em constantes trocas com a europeia, bem como inserida em uma comunidade epistêmica de tendência transnacional.

### **3. A Ponte entre a Busca por Legitimidade no Âmbito Regional e a Eficácia Doméstica das Normas**

A análise dos efeitos da internalização nos auxilia no exame dos mecanismos de transferência política e dos atores nela envolvidos. Em importação realizada tendo em vista principalmente a legitimidade da organização estrangeira, mostra-se interessante verificar como esse argumento de legitimidade se relaciona com a internalização da norma nos países-membros. Além disso, seria a pressão adaptativa diferentemente integrada segundo os distintos prismas materiais?

Em um sistema de tomada de decisão complexo como o de uma organização regional, a norma pode encontrar pontos de veto no caminho da eficácia, o que pode constituir um obstáculo institucional à adaptação (BORZEL; RISSE, 2000). Como adicionam Saurugger e Surel (2006, p. 203), “quanto maior o número de pontos e atores de veto, mais a transferência institucional será complexa e restrita”. No caso dos países-membros do Mercosul, os pontos de veto constituídos pelos Executivos e Legislativos nacionais interfeririam na incorporação das normas importadas?

Convém lembrar que nem todas as normas regionais requerem incorporação pelos Estados-membros, sendo dispensados deste processo aqueles documentos que regulamentam aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul, cabendo aos Estados decidi-

rem sobre a dispensabilidade. Em resultado, o percentual das normas que exigem incorporação varia entre cada país, sendo consistentemente mais alto para as Resoluções do Grupo Mercado Comum do que para as Decisões do Conselho Mercado Comum, pela própria natureza dos órgãos. Entretanto, dados precisos sobre a incorporação em cada país não são disponibilizados com clareza e precisão pela Secretaria do Mercosul, dificultando uma análise exata do processo (VENTURA et al., 2012). Tal dificuldade técnica nos obrigou a limitar o exame da internalização às normas publicadas a partir de 2005,<sup>17</sup> restringindo destarte nossa análise apenas às Resoluções (já que não se encontram em Decisões e Diretrizes menções à União Europeia após esta data).

A análise da eficácia das normas com presença da UE permite observar-se diferenças na exigência de internalização dos Estados-membros por área de questões. As áreas de meio ambiente, comunicação, tecnologia, fitossanitária e cultura não costumam exigir a incorporação pelos ordenamentos jurídicos domésticos dos países – porém tais temáticas contaram apenas com duas ou três resoluções, cada uma, no período analisado. Mais numerosas são as observações para regras comerciais, institucionais e de cooperação bilateral, todas dispensando, na totalidade da amostra analisada, a internalização doméstica para inaugurar sua vigência.

Por outro lado, regras sanitárias e relacionadas à indústria consistentemente exigem a incorporação pelos Estados-parte. Revela-se uma diversidade, porém, na efetivação dessa exigência: o Brasil internalizou a totalidade das normas da amostra (doze, das quais duas com dispensa de internalização e duas padecendo de falta de dados); o Uruguai só não internalizou uma; a Argentina incorporou quatro; e o Paraguai, apenas uma. Ressalte-se que, no Brasil, as regras sanitárias são incorporadas em sua maioria por resoluções da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e as industriais por esta última ou pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnolo-

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

gia (Inmetro) – o primeiro órgão, vinculado ao Ministério da Saúde; o segundo, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Percebe-se, portanto, que grande parte das normas que se remetem à União Europeia tem sua vigência completada no âmbito regional, e que, ainda quando requerem incorporação, dispensam a interferência do Legislativo, sendo internalizadas por órgãos executivos especializados. Desta forma, a presença europeia não parece estar relacionada a uma legitimação ante o cidadão, como previsto em hipótese de DiMaggio e Powell (1983), mas ante a própria burocracia e comunidade epistêmica, constituindo um argumento de justificação da atuação profissional dos funcionários, um resultado da influência oriunda das interações com a UE e um instrumento de harmonização para favorecer trocas bilaterais futuras.

## **Conclusões**

A análise empírica empreendida permite observar que 2,2% das normas mercosulinas fazem menção direta à União Europeia. Embora este percentual pareça pequeno, importa salientar que ele existe, de modo que um exame qualitativo mais minucioso das normas a que ele se refere permite identificar padrões e nuances de um canal de transferência política existente entre a União Europeia e o Mercosul. Este atua por meio de: (i) mimetismo institucional, pela absorção ou inspiração de estrutura organizacional ou prática política europeia, bem como por cooperação técnica; (ii) regras absorvendo regulamentações da UE sobre uma determinada questão, reconhecendo-se sua competência para tratar do tema, destacando-se questões sanitárias e ambientais; (iii) normas dispendo sobre acordos de cooperação bilateral e harmonização normativa, especialmente comerciais e industriais; e (iv) acordos de auxílio financeiro e investimentos como parte de uma estratégia de poder normativo do bloco europeu.

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

Esta difusão não se materializa em uma transferência linear de normas comunitárias e modelos: não há um transplante total e irrestrito, sendo os próprios padrões de diferenciação da transferência política que nos permitiram testar as hipóteses baseadas na literatura em debate. O que se identifica é a transferência institucional como uma via de mão dupla em um processo complexo de trocas compreendendo, de um lado, o poder normativo da União Europeia e, de outro, um anseio do Mercosul de legitimação externa e interna, situando-se, portanto, na interface entre atores individuais e instituições.

De fato, o desenho institucional influenciado por uma organização mais antiga e consolidada, tal qual a União Europeia, pode ser instrumentalizado como uma fonte de legitimidade, fomentada por funcionários do Mercosul. Trata-se de uma legitimação exógena, voltada para beneficiar o diálogo com organizações internacionais e investidores estrangeiros, mas também endógena, relacionada a pressões normativas de autorreconhecimento da instituição e dos funcionários que constituem sua burocracia. A análise de conteúdo da normativa aliada ao exame de sua vigência confirmou justamente esses dois aspectos da transferência política entre as duas organizações, observando a importância da pressão normativa da burocracia mercosulina, inserida em uma comunidade epistêmica, para este processo.

---

## **Notas**

- 1.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 2.** Agradecemos ao parecerista anônimo por nos alertar para esta questão.
- 3.** A New Partnership for Africa Development (NEPAD), instituída em 2001 em Abuja para atuar em parceria com a União Africana, é um exemplo. Os vinte chefes de Estado e de governo que a compõem e, *pari passu*, o fato de ela não estabelecer direitos e obrigações mútuas entre as partes ensejam, por um lado,

uma real dificuldade de gestão no que se refere à abissal heterogeneidade dos entes envolvidos e, por outro lado, a opção por uma lógica intergovernamental convencional, arrimada em princípios cooperativos que se distanciam da noção de regionalização, *stricto sensu*, aproximando-se mais da ideia de cúpulas (DIALLO, 2008).

**4.** Para uma análise nesse sentido, ver Delpeuch (2008).

**5.** A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) de 1980 e sua predecessora, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, foram experiências relevantes, todavia menos ambiciosas, do ponto de vista político.

**6.** A experiência pouco exitosa do Pacto Andino faz com que os tomadores de decisão dos Estados-membros do Mercado Comum do Sul optem, em princípio, por um arcabouço institucional essencialmente intergovernamental, a fim de evitar possíveis perdas de credibilidade das organizações (BARBOSA, 1991).

**7.** A análise foi realizada com auxílio do software Yoshikoder, programa multilíngue de análise de conteúdo desenvolvido pelo Projeto Identidade do Centro Weatherhead para Negócios Internacionais da Universidade de Harvard. Download disponível em: <<http://www.yoshikoder.org/>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

**8.** Os documentos de menção direta aqui considerados são os que contêm os termos “União Europeia”, “Comissão Europeia” e “Comunidade Europeia”. Os demais documentos utilizados para a análise da presença europeia na normativa continham apenas referências a normas e organismos europeus – a exemplo da Famarcopeia Europeia e do Comitê Europeu de Normatização (CEN) –, totalizando em 109 os documentos aprovados pelo Mercosul que possuem a presença europeia.

**9.** É o caso, por exemplo, da Diretriz nº 11/95, que dispõe sobre uma prorrogação de prazos para o Comitê técnico nº 6, e menciona que “Considerando [...] que essa tarefa demanda o esforço permanente de interpretação e comparação das distintas versões oficiais do GATT em inglês, francês e espanhol e a análise de outros documentos relativos à defesa comercial, a exemplo do Regulamento do Conselho da União Europeia, a fim de que as delegações logrem alcançar um entendimento comum e uniforme sobre a matéria”.

**10.** Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpub-web.nsf/C38769B60E4B119B83257E0C00648B93/\\$File/RES\\_128-1996\\_PT\\_ReglamTecnVehiAutomo.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpub-web.nsf/C38769B60E4B119B83257E0C00648B93/$File/RES_128-1996_PT_ReglamTecnVehiAutomo.pdf)>.

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

- 11.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/ES/Res\\_016\\_097\\_.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/ES/Res_016_097_.PDF)>.
- 12.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3186/1/secretaria/resoluciones\\_2011](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3186/1/secretaria/resoluciones_2011)>.
- 13.** As frentes de ações e atividades são previstas nos acordos de Regulação Técnica e Avaliação de Conformidade, de Modernização da Administração Pública, de Cooperação Interinstitucional e de Cooperação em Integração Regional (DEVLIN, 2000).
- 14.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/887/1/secretaria/resoluciones\\_2009](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/887/1/secretaria/resoluciones_2009)>.
- 15.** Segundo Bouzas (2003), as dificuldades repousam principalmente em características institucionais do Mercosul, como a lentidão no trâmite entre as instâncias de negociação e a redução na relevância política dos estudos provenientes dos grupos de cooperação devido à relativa dificuldade na interação entre funcionários e comunidades epistêmicas.
- 16.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3095/1/secretaria/resoluciones\\_1995](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3095/1/secretaria/resoluciones_1995)>.
- 17.** Ainda assim, não foi possível obter dados concernentes à incorporação de 10,6% do universo nesse ponto analisado.

---

## **Referências Bibliográficas**

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosur-European Union Cooperation: A Case Study on the Effects of EU Activities and Cooperation with Mercosur on Regional Democracy Building.** Estocolmo: International IDEA, 2009.
- ARENAS, Mariela. Economic Relations of the European Union and Mercosur. **Jean Monet – Robert Schuman Paper Series**, v. 1, n. 9, 2002.
- BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Politique Comparée.** Paris: PUF, 1990.
- BARBOSA, Rubens Antonio. **América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica a realidade.** São Paulo: Edições Aduaneiras, 1991.

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

BEAUD, Olivier. **Théorie de la Fédération**. Paris: PUF, 2009.

BENSON, David; JORDAN, Andrew. What We Have Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, v. 9, p. 166-378, 2011.

BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. **European Integration Online Papers**, v. 4, n. 15, 2000.

BOUZAS, Roberto. **Mercosur's Experiences of Building Capacities for Trade Negotiations with the EU: A Memorandum**. Maastricht: The European Centre for Development Policy Management, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. **Mercosul: documento de estratégia regional 2007-2013**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2007.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. **Questions de Recherche**, n. 27, 2008.

DEVLIN, Robert. The Free Trade Area of the Americas and Mercosur-European Union Free Trade Processes: Can They Learn Something From Each Other? Sciences Po Working Group on European Union-Mercosur Negotiations. **Trade liberalization in an EC-Mercosur Free Trade Agreement Experts Workshop Briefing Notes**, p. 9-11, 2000.

DIALLO, A. O. A nova parceria para o desenvolvimento da África. **Revista Lasallista de Investigación**, v. 5, p. 72-86, 2008.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited? Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad? The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DUMOULIN, Laurence; SAURUGGER, Sabine. Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives. **Critique Internationale**, v. 3, n. 48, p. 9-24, 2010.

FAUST, Jörg. **The European Union's Trade Policy Towards Mercosur**. Berkley: Working Paper PEIF, 2002.

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

FEATHERSTONE, Kevin. Theorizing Europeanization. In: FEATHERSTONE, K.; RADAELLI, C. **The Politics of Europeanization**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

—; RADAELLI, Claudio. **The Politics of Europeanization**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HARTZENBERG, Trudi. **Regional Integration in Africa**. World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, 2011.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HURRELL, Andrew; FAWCETT, Louise (Org.). **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. Boston: Addison Wesley, 2000.

KRAKOWSKI, Michael. The Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Current State and Perspectives. **Intereconomics**, v. 43, n. 2, p. 112-120, 2008.

KRASNER, Stephen. Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics. **Comparative Politics**, v. 16, n. 2, p. 223-246, 1984.

LIPSET, S. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. **IBEI Working Papers**, v. 6, n. 1, p. 3-27, 2007.

MARCH, Johan; OLSEN, James G. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **La genèse du Mercosud**. Paris: L'Harmattan, 2000.

—; PAIVA, M. E.; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 154-173, 2012.

MÉNY, Yves. La greffe et le rejet: les politiques du mimétisme institutionnel. In: MÉNY, Y. (Org.). **Les politiques du mimetisme institutionnel: la greffe et le rejet**. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 7-38.

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

PETITEVILLE, Franck. **La politique internationale de l'Union Européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

PINO, Bruno Ayllón. International Cooperation as an Instrument for Strengthening Regional Integration Processes: The Mercosur Sub-regional Program of the Spanish. **Revista Relaciones Internacionales**, v. 4, n. 35, 2008.

SAURUGGER, Sabine; SUREL, Yves. L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 13, p. 179-211, 2006.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Mechanisms of Policy Diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, 2008.

SIMON, Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SÖDERBAUM, F., STÅLGREN, P.; VAN LANGENHOVE, L. EU and the Dynamics of Interregionalism. In: SÖDERBAUM, F.; VAN LANGENHOVE, L. (Org.). **The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism**. Londres: Routledge, 2005.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique: regards croisés entre le Mercosur et l'Union Européenne. **Droit et Société**, n. 59, p. 93-103, 2005.

—; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et al. **Internalização das normas do Mercosul**. Série Pensando o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

---

## **Resumo**

### **Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias**

Desde sua fundação em 1991, o Mercosul tem sido caracterizado por seus mecanismos intergovernamentais e pelo processo de tomada de decisão fundado no consenso. Uma vez que esta dinâmica situa os Executivos na-

---

**Processos de Difusão Política e Legitimidade  
no Mercosul: Mimetismo Institucional...**

cionais no centro do processo de integração, levantam-se questões concernentes à representação e à legitimidade no estudo da instituição regional. Partindo do conceito de fenômenos de difusão política, o artigo aborda a busca por legitimidade por meio do mimetismo: testa-se a hipótese de que os intercâmbios plurais do Mercosul com a União Europeia criam tanto regras internas importando o modelo europeu, quanto cooperação técnica difundindo práticas institucionais. O desenho institucional influenciado por uma organização mais antiga e consolidada pode ser instrumentalizado como uma fonte de legitimidade, fomentada por funcionários do Mercosul e comunidades epistêmicas. Entretanto, essas normas regionais são diferentemente incorporadas pelos Estados-membros, motivo pelo qual, em um segundo momento, o trabalho confronta os resultados da análise da difusão institucional no Mercosul com dados sobre a efetiva internalização dessas normas, objetivando desta forma desvelar como se estabelece a ponte entre a busca por legitimidade regional e a eficácia doméstica da normativa. O resultado da análise empírica empreendida no contexto do marco teórico adotado mostra que existe um canal de transferência política entre a União Europeia e o Mercosul, atuando por meio de: (i) regras internas que importam diretamente o modelo europeu; (ii) cooperação técnica difundindo práticas institucionais; (iii) harmonização normativa de modo a favorecer interações futuras.

**Palavras-chave:** Mercosul – Difusão Política – União Europeia – Legitimidade

---

**Abstract**

**Policy Diffusion Processes and  
Legitimacy in Mercosul:  
Institutional Mimicry and  
Internalization Mechanisms of  
Community Standards**

Since its foundation in 1991, Mercosul has been characterized by intergovernmental mechanisms and a decision-making process based on consensus. This dynamic puts federal Executive branch in the center of the integration process, therefore arising questions about representation and legitimacy in the study of regional institution. Based on the concept of policy diffusion phenomena, this paper discusses the search for legitimacy through mimicry: it tests the hypothesis that plural exchanges between Mercosul and the EU yield internal rules importing European model, and

---

**Marcelo de Almeida Medeiros, Isabel Meunier  
e Mariana Cockles**

stimulate technical cooperation spreading institutional practices. The institutional design influenced by a more ancient and consolidated institution can be exploited as a source of legitimacy, fostered by employees of Mercosur and epistemic communities. However, these regional standards are assimilated differently by the member states, thus, in a second moment, the work confronts the results of the analysis of institutional diffusion within with data on the effective internalization of these rules, as means to scrutinize how the regional search for legitimacy relates to the effectiveness of domestic rules. The result of the empirical analysis shows that there is a path of political transfer between the European Union and Mercosur working by: (i) internal rules which directly imports the European model; (ii) technical cooperation diffusing institutional practices; (iii) normative harmonization as a way to favor future interactions.

**Keywords:** Mercosur – Policy Diffusion – European Union – Legitimacy