

O Neo-Institucionalismo histórico e o processo de integração Regional no Mercosul

Historical Neo-Institutionalism and the Regional Integration Process in Mercosur

Fabiane Cristina Silva Mesquita⁴⁹
Silvana Simon Shima⁵⁰

RESUMO: Este artigo tem como objetivo apresentar uma visão geral sobre o processo de integração regional no âmbito do Mercosul. Busca-se responder de que maneira os pressupostos do neo-institucionalismo histórico contribuem para a melhor compreensão desta temática. Para tanto, o estudo utilizou como referencial metodológico uma revisão bibliográfica com base, sobretudo, na literatura sobre a Teoria do Estado.

Palavras-Chave: Mercosul; Integração Regional; Neo-institucionalismo Histórico.

ABSTRACT: In this article we present an overview of the process of regional integration within Mercosur. We seek to answer how the assumptions of historical neo-institutionalism contribute to a better understanding of this theme. For this, we used as a methodological reference a bibliographical review based, above all, on the literature on State Theory.

Keywords: Mercosur; Regional Integration; Historical Neo-institutionalism.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a atribuição de um papel significativo à América do Sul aparece com frequência no debate crítico sobre as grandes tendências contemporâneas, relacionadas ao processo de integração regional, em especial o Mercado Comum do Sul (Mercosul), devido à sua relevância na arena política, econômica e social. Embora exista intenso debate acerca de uma suposta crise no processo de integração deste Mercado verifica-se que o ritmo dos encontros e reuniões intergovernamentais, conduzidos no âmbito do bloco, vêm aumentando ao longo dos anos. Isto é, desde a segunda metade da década de 1990, novos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Altas Autoridades e outras instâncias de debate vêm sendo criadas, tendo como foco diferentes temas, como: saúde, migração, educação, segurança, agricultura familiar e seguridade social, os quais compõem a nova agenda social do bloco (MARIN, 2011).

Nesse paralelo de observações, como maneira de consolidar a importância da temática na área das relações internacionais e demais disciplinas das ciências sociais, o presente estudo se apoiará nas contribuições da teoria neo-institucionalista. O referencial teórico adotado é o neo-institucionalismo histórico, uma vez que ajudará a refletir sobre a relação entre instituições e ações no contexto do Mercosul. Em meados da década de 1980, sua perspectiva encontrou grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas, ao introduzir importantes aspectos analíticos para as pesquisas, ampliando, assim, os horizontes dos estudos na área. Nesse aspecto, a escolha desta corrente teórica para compreender o processo de integração regional do Mercosul justifica-se por apresentar uma gama de estudos relacionados às instituições estatais e sociais, que dão forma à maneira como os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder com outros grupos (Thelen e Steino).

De acordo com Theda Skocpol (1995), o institucionalismo histórico tem como abordagem fundamental uma perspectiva configuracional que não obriga a privilegiar nenhum ator, posição ou processo específico *a priori*, mas prioriza a estrutura de relações entre instituições e atores, sejam elas de qualquer natureza. Para a autora, a inter-relação entre instituições e formação de grupos é um tema central no contexto do neo-institucionalismo histórico, já que aborda diretamente a questão de como os atores e seus interesses se constituem historicamente.

⁴⁹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Bolsista/ CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI/UFPR.

⁵⁰ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Bolsista/Fundação Araucária.

Cabe, desse modo, apresentar o conceito de instituição, apresentado por Adriano Codato (2013, p. 34):

As instituições podem ser, por exemplo: normas e valores, incluindo sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais, etc., que não só estipulam o funcionamento das organizações, mas também determinam o comportamento individual por uma série de categorias de percepção, que guiam a prática social dos agentes, que determinam inteiramente suas preferências, interesses e objetivos, como é o caso da definição do neoinstitucionalismo clássico ou sociológico. (CODATO, 2013, p. 34).

O referido trabalho apoia-se na necessidade de refletir sobre a contribuição da teoria em voga na análise das distintas especificidades no processo de integração regional do Cone Sul. Ou seja, o conhecimento das especificidades do contexto que será analisado posteriormente será de extrema importância para uma melhor compreensão das suas possibilidades e limites no âmbito da integração regional.

O referencial proposto revela aspectos importantes, ainda que parciais, dos impactos das instituições sobre os comportamentos dos atores políticos (Hall e Taylor 2003). Desse modo, com vistas a alcançar o objetivo geral, o presente artigo apresenta cinco seções principais. Na primeira seção, apresenta-se a introdução, que compreende a contextualização da temática, objetivo principal, justificativa e hipótese. Na segunda seção, serão abordadas as principais vertentes da perspectiva neo-institucionalista (Histórica- Sociológica e da Escolha Racional). Na terceira seção, será contextualizado o panorama da integração regional no Cone Sul. Na quarta seção, serão apresentados os principais indícios da contribuição desta teoria no âmbito da integração regional. E, por último, as considerações finais.

Salienta-se, por fim, que, em termos metodológicos, o referido projeto empreendeu de maneira breve, uma revisão bibliográfica com base em diferentes autores utilizados na “Teoria do Estado”, e demais fontes referenciadas pertinentes.

2. A EVOLUÇÃO DO NEO-INSTITUCIONALISMO POR MEIO DOS DEBATES TEÓRICOS

Esta seção iniciará contextualizando a evolução da teoria neo-institucionalista. Como será possível perceber, a partir da revisão histórica, a teoria institucional continua sendo capaz de oferecer compreensões alternativas e úteis para fenômenos sociais em diferentes épocas e contextos. Sendo assim, a abordagem institucional, sob os adjetivos de *velho* ou de *novo* institucionalismo, tem sido explorada em diferentes vertentes, tais como: política, econômica e sociológica. Cada uma fornece subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos âmbitos do conhecimento.

Esta corrente surgiu como uma resposta aos modelos comportamentalista (behaviorista) e pluralista, que imperavam na Ciência Política até a década de 70. Essas correntes teóricas emergiram nas Ciências Sociais no período pós-guerra, influenciando o contexto das instituições e os diferentes processos sociais e, como consequência, a compreensão política.

Para os teóricos institucionalistas, a ação social estaria condicionada à influência das instituições e não somente pela soma de preferência dos atores. Ou seja, esse posicionamento denota uma crítica ao behaviorismo. O institucionalismo, nesse sentido, surgiu como uma alternativa na compreensão das ações dos indivíduos e suas manifestações coletivas. Por se tratar de uma discussão preliminar, não se pretende, aqui, o aprofundamento em nenhum dos temas que deverão ser tratados apenas esquematicamente. Nesse paralelo de observações, passa-se à contextualização das diferentes versões desta teoria, sob a ótica dos autores Hall e Taylor (2003). Para eles, existem ao menos três métodos de análise distintos, que reivindicam o seu caráter neo-institucional: o neo-institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Nos termos apresentados, o “neoinstitucionalismo” pode ser considerado uma ciência política para designar uma perspectiva teórica, que atrai muita atenção e também certas críticas. De acordo com essa

abordagem, a confusão em torno dele desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada, como descrito acima na introdução.

Os autores contextualizam que esta teoria histórica define as instituições, de modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. A questão central visa a explicar de que modo às instituições determinam as ações dos indivíduos. Nesse sentido, Hall e Taylor (2003) consideram que existem duas respostas ao questionamento enfatizado: a primeira decorre de uma “perspectiva calculadora” e a segunda de uma “perspectiva cultural”. Cada uma delas responde brevemente a questões básicas, isto é, apresentam mais três questionamentos, que se referem a: 1) Como os atores se comportam? 2) O que fazem as instituições? e 3) Por que as instituições se mantêm?

Os dois enfoques apresentados fornecem explicações diferentes com relação à “perspectiva calculadora”, que sugere que as instituições se mantêm porque realizam algo da ordem de um equilíbrio de *Nash*. Em outras palavras, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. A “perspectiva cultural”, por outro lado, explica a persistência das instituições, ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Em suma, as instituições resistem, porque estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

Com o intuito de entender as perspectivas da corrente neo-institucionalista, apresentar-se-á, doravante, o *institucionalismo da escolha racional*. Esta teoria se desenvolveu a partir de estudos voltados para o entendimento da formação de majorias estáveis no Congresso norte-americano, apesar das diferenças entre os membros. De acordo com Hall e Taylor (2003), esta corrente visa a explicar como e por que certas normas eram adotadas e como afetavam os comportamentos dos atores políticos. Nesses estudos, as instituições contribuem para com a caracterização do contexto em que os processos políticos se desenvolvem, sendo, no entanto, privilegiados os interesses dos indivíduos, uma vez que mobilizam as ações realizadas.

Na percepção dos autores Thelen e Steino (1992), no entanto, o comportamento dos atores é marcado por cálculos estratégicos, por meio dos quais deduzem os interesses e as preferências dos demais, na tentativa de maximizarem a satisfação de suas próprias preferências no processo decisório. Na perspectiva da escolha racional, as instituições contribuem para a formação do contexto em que os atores políticos formulam estratégias e buscam sua satisfação, impondo limites à realização de comportamentos auto-referenciados, ou seja, voltados à satisfação de interesses próprios. É possível verificar, dessa maneira, que o papel atribuído às instituições segue com o enfoque “calculador”. Segundo essa percepção, as instituições influenciam a atuação dos indivíduos, por reduzirem as incertezas quanto ao comportamento dos demais atores no jogo político (HALL E TAYLOR, 2003). Por outro lado, sob a ótica da perspectiva “cultural” Shepsle (2006), as regras do jogo seriam estabelecidas pelos jogadores e/ou atores, refletindo a vontade deles de interagir com os demais, segundo padrões específicos.

A partir disso, pode-se verificar que a teoria da escolha racional explica a permanência das instituições em função das vantagens que oferecemos atores políticos. Para Halle Taylor (2003), no entanto, as explicações da teoria apresentada seriam insuficientes, uma vez que os elementos utilizados desconsideram os efeitos não intencionais e a ineficiência de algumas instituições. Tais explicações só poderiam ser utilizadas em alguns contextos⁵³.

Para finalizar a presente seção, será contextualizada a perspectiva do *institucionalismo sociológico*. Seu surgimento aconteceu no fim dos anos 1970, no âmbito da teoria das organizações, por meio de alternativas apresentadas à elaboração e à manutenção de estruturas organizacionais. Diversos sociólogos defendiam que as estruturas desenvolvidas eram consideradas as mais eficazes para o cumprimento de tarefas. Os teóricos dessa corrente, entretanto, sustentam que as práticas adotadas não deveriam ser explicadas pela sua eficácia, mas por sua inserção cultural.

⁵³ Cabe salientar que a teoria foi apresentada de modo resumido. Para uma análise mais crítica da teoria, ver: Oliver Williamson (Apud, Hall e Taylor, 2003); Douglas C. North; Gary W. Cox; Mathew D. McCubbins; Adam Przeworski; Barbara Geddes; Gary Marques; e George Tsebelis.

De acordo com Hall e Taylor (2003), inicialmente os estudos dessa vertente privilegiavam o impacto das instituições no comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva normativa, que explicava essa relação a partir de normas internalizadas pelos indivíduos, acerca dos papéis a serem desempenhados. Mais recentemente, são enfatizadas as categorias e os modelos cognitivos que possibilitam interpretação do mundo e das ações dos demais atores, no entanto, os autores ressaltam que as instituições “exercem influência sobre o comportamento não simplesmente por especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Existe uma caracterização para os institucionalismos, no sentido de que cada um apresenta modos de explicação bastante distintos do que seria uma instituição. O institucionalismo da escolha racional explica que as instituições induzem a um equilíbrio. Já para o institucionalismo sociológico, dos autores Hall e Taylor (2003), as instituições são entendidas como “lógica da adequação, sistemas de símbolos, roteiros cognitivos, modelos morais que fornecem quadros de significados que orientam as ações humanas”. O institucionalismo histórico, por fim, analisa as instituições no senso estrito. A década de 1970 é identificada por diversos autores, entre os quais Di Maggio e Powell (2001), March e Olsen (1993) e Scott (1995), como a da retomada da teoria institucional nas ciências sociais. Desde então, pesquisas em diferentes áreas, como na ciência política, na economia e na sociologia, reavivaram o interesse pelas instituições como elementos determinantes para o entendimento da realidade social.

3. PANORAMA HISTÓRICO DO MERCOSUL

Nesta seção será apresentado, de maneira sintetizada, o panorama histórico do Mercosul, no contexto da integração regional, entendendo que o presente estudo será desenvolvido num segundo momento, já explicado na introdução do estudo. Cabe destacar, outrossim, que a contribuição teórica aplicada para compreender a integração regional no contexto ora apresentado é a neofuncionalista.

De acordo com os autores neofuncionalistas, desde Haas (1964, 1965) até Schmitter (2003), a integração regional só ocorre, efetivamente, quando os interesses das principais elites são atendidos. O processo de integração regional tem lugar somente quando as expectativas desses setores convergirem com a integração. Para Haas (1964), a integração seria um processo de transferência de lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo poder.

Para Karl Deutsch (1957, *apud*. Vaz, 2002, p. 29), a integração pode ser entendida como:

A existência de um sentido de comunidade, de instituições e práticas capazes de assegurar, ao longo do tempo, expectativas de mudanças pacíficas em uma comunidade política, identificando-a, portanto, com uma situação em que a probabilidade de ocorrências é reduzida.

Na visão de Deutsch e Amitai Etzioni, a integração é condição que valoriza o controle sobre o uso da violência como forma de assegurar os baixos níveis de conflito. A esse processo somam-se dois elementos: um centro de decisão capaz de conferir recompensas e de alocar recursos e uma identificação política preponderante entre os membros de uma comunidade politicamente unificada. Cabe destacar que a teoria neo-funcionalista foi desenvolvida com base na experiência da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em sua fase inicial, e nas expectativas quanto ao seu encaminhamento futuro. Dessa forma, o funcionalismo, além da dimensão empírica, incorporou uma dimensão eminentemente normativa.

Com base nessa realidade, construiu-se uma perspectiva sistêmica que permitiria situar os sistemas regionais no âmbito de um macro sistema internacional, onde a integração passou a ser compreendida sob a perspectiva da economia política internacional, considerando a pluralidade de agentes e temas em cada nível (Vaz, 2002).

Na região do Cone Sul, o fenômeno da integração regional começa a ser delineado na década de 1970 e torna-se mais efetivo na década posterior, em função da redemocratização dos países da América do Sul. Junto a isso, com o fim do Mundo Bipolar, começou um novo ciclo de

aproximação entre Argentina e Brasil, tendo em vista a necessidade de superar as rivalidades históricas que pouco respondia aos interesses dos povos das duas nações.

A partir de então, Brasil e Argentina começaram a esboçar, por meio de declarações conjuntas dos respectivos presidentes, José Sarney (1985 -1990) e Raúl Alfonsín (1983 – 1989), o aceleração de um projeto de integração bilateral. Isso culminou com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, consolidando o Mercado Comum do Sul – Mercosul. Esse processo de integração é composto, hoje, por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e, em processo de adesão, a Bolívia. Cabe salientar que, desde a sua fundação, o processo de integração regional no âmbito deste Mercado, vem sendo marcado pelo acentuado protagonismo que exercem os governos nacionais, fruto de uma decisão política tomada conjuntamente num contexto em que os Estados-membros buscavam consolidar suas respectivas democracias e abrir as economias nacionais (VAZ, 1999).

Em termos gerais, a integração regional no Mercosul, fortemente arraigada no início, em temas comerciais, ampliou-se a partir dos anos 2000, em função das mudanças no panorama político-ideológico no continente devido a entrada de novos governos oriundos de partidos progressistas, dentre eles: Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003); Nestor Kirchner na Argentina (2010); Hugo Chávez na Venezuela (1999); Tabaré Vázquez no Uruguai (2005); Michelle Bachelet no Chile (2006); Evo Morales na Bolívia (2006); Fernando Lugo no Paraguai (2008), que diminuíram a ênfase nas políticas de liberalização comercial em prol da intervenção estatal em áreas estratégicas para o desenvolvimento das capacidades econômicas internas, propiciando o neodesenvolvimentismo (Saraiva e Ruiz, 2009). Essas mudanças alteraram os caminhos da integração regional, iniciando um processo, embora tímido, mas permanente para reduzir o peso do comercial e permitir um lugar para uma agenda social (LIMA, 2011). Com relação ao termo acima utilizado “Neodesenvolvimentismo”, faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 50, nos moldes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que implantou o modelo econômico baseado no Estado planejado para apoiar o setor privado, com participação do capital estrangeiro (Fonte: CEPAL). Em linhas gerais, o Mercado Comum do Sul vem evoluindo, tanto em avanços quanto em dificuldades, devido a heterogeneidade política, econômica e social que compõe o bloco. Ou seja, podemos concluir que este Mercado desempenha um importante papel na condução das diretrizes da governança regional, embora existam muitas críticas para com o andamento do bloco, não podemos deixar de salientar que o processo regional no âmbito Mercosul, se deve ao consenso do amadurecimento e fortalecimento da cultura democrática da região.

4. POSSIBILIDADESE LIMITESDO NEO-INSTITUCIONALISMO PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL

Em resumo, já se discutiu que o neo-institucionalismo representa um movimento de revalorização do papel das instituições nas pesquisas das ciências sociais, especialmente da Ciência Política, a partir dos anos 1970. Foram, igualmente, exploradas as principais características e diferenças das três principais correntes de estudos designados como “neo-institucionalistas”.

Nesse momento, buscar-se-á averiguar as possíveis contribuições do neo-institucionalismo histórico para a análise do processo de integração regional no Mercado Comum do Sul. Destaca-se, para esse fim, que, as teorias de integração regional foram desenvolvidas para explicar o processo vivenciado pela União Europeia (UE), todavia cada processo de integração tem suas especificidades e, sobretudo, seus motivos para integrar-se. Com isso, o foco será nas contribuições do neo-institucionalismo histórico aplicadas ao processo de integração regional do Mercosul.

Boa parte dos estudos consistentes de análise da teoria neo-funcionalista leva em consideração a influência de variáveis institucionais sobre o processo de integração regional no âmbito do Mercosul. As teorias explicativas deste fenômeno integracionista são várias e podem ser compreendidas sob a ótica política e econômica.

Para Gilpin (2001), por exemplo, as principais abordagens que os economistas utilizam para explicar a integração regional surgiram a partir da ótica da teoria do neo-institucionalismo. Segundo o autor, a abordagem institucionalista assume que as instituições internacionais, incluindo as regionais, tais como as da União Europeia, são estabelecidas para vencer falhas do mercado, resolver os problemas de coordenação e/ou eliminar os obstáculos à cooperação econômica. Easton (1985) aponta que uma característica de qualquer ciência é a disputa entre as várias perspectivas de explicação dos seus problemas específicos. Assim, tanto ao longo do tempo quanto em um mesmo período, há maior ou menor dissenso sobre a abordagem teórica mais apropriada para se adotar. Com base nisso, este trabalho visa a apresentar alguns indícios de contribuição do neo-institucionalismo histórico, no contexto do processo de integração regional do Mercosul. O exame da literatura sobre o neo-institucionalismo, permite identificar alguns tipos de estudos em que essa abordagem tem sido particularmente promissora. Esse é o caso, por exemplo, dos estudos comparados, que foram a motivação originária da proliferação das análises neo-institucionais, a partir dos anos de 1970 (THELEN e STEINO, 1992). As contribuições do neo-institucionalismo histórico podem ser utilizadas como importante ferramenta no contexto de políticas específicas, de distintas trajetórias e institucionalidades. Outra contribuição relevante desta corrente para a análise no processo de integração regional, é permitir a construção de desenhos de pesquisa que considerem tanto à importância das instituições como o papel e a atuação dos atores (IMMERGUT, 1992).

Há, ainda, outras distinções entre as correntes no que concerne ao reconhecimento da intensidade e da forma como as instituições afetam as posições e decisões dos atores políticos. Os adeptos da escolha racional, por exemplo, defendem que os atores procuram agir racionalmente em interesse próprio, podendo ser constrangidos pelos limites institucionais. Já os trabalhos apoiados no institucionalismo histórico, em geral, afirmam que as instituições podem moldar ou mesmo alterar as preferências dos atores, cujas escolhas são socialmente condicionadas, às vezes de forma até contrária a interesses individuais (HALL e TAYLOR, 2003).

De acordo com Pierson (2004), uma das muitas contribuições do neo-institucionalismo para as pesquisas no âmbito da integração regional, particularmente do institucionalismo histórico, diz respeito à valorização da dimensão temporal na análise das políticas. Segundo o autor, a trajetória histórica, o momento e a sequência dos eventos importam para a definição das políticas. Isso se traduz na adoção de conceitos como a dependência da trajetória (*path-dependence*), a retroalimentação positiva (*positive feedback*) e retornos progressivos (*increasing returns*).

Por *path-dependence*, no contexto do institucionalismo histórico, entende-se a causalidade social ser dependente da trajetória percorrida. Ou seja, baseia-se na ideia de que as escolhas prévias e relativas a um contexto definem determinados caminhos e acabam por influenciar as possibilidades futuras de decisão (PIERSON, 2004). O conceito de dependência da trajetória (*path-dependence*), no âmbito do institucionalismo histórico, diz respeito à causalidade social ser dependente da trajetória percorrida. Baseia-se na ideia de que escolhas prévias relativas a uma política definem determinados caminhos e influenciam as possibilidades futuras de decisão (PIERSON, 2004).

Com base na abordagem de Pierson (2004), as escolhas políticas, no contexto da integração regional, desdobram-se, ao longo do tempo, na criação de regras e estruturas, na mobilização de recursos de diversos tipos e no envolvimento de atores sociais. Esse movimento confere *institucionalidade* a uma dada política, aumentando as chances de sua continuidade e reduzindo as possibilidades de alterações de rumo radicais. Com o passar do tempo, aumentam os custos de mudança, não só financeiros, mas também políticos e sociais. Do ponto de vista da dinâmica institucional, March e Olsen (2008) colocam que um processo de integração política representa algo como uma coleção de contratos, que são negociados entre atores que possuem interesses conflitantes e recursos díspares. Segundo esses autores, há uma significativa dificuldade para fazer com que este espírito democrático seja transferido para as instituições internacionais. A construção de um processo regional, desse modo, tende a levar mais em consideração a eficiência das decisões a serem tomadas do que o grau de legitimidade.

Conforme foi mencionado anteriormente, houve um resgate da valorização do estudo das instituições, a partir dos 1970, nas ciências sociais, que se desdobrou na conformação do neo-

institucionalismo. Esses estudos compreendem várias correntes, de distintos matizes e inspirações teóricas. Foram utilizadas algumas contribuições do neo-institucionalismo histórico no processo de integração regional. Cabe reconhecer, no entanto, alguns limites da abordagem analisada.

O neo-institucionalismo possui uma variedade de acepções e explicações sobre o comportamento político, o que permite seu questionamento enquanto teoria. Se, por um lado, a teoria proposta admite grande flexibilidade na seleção de variáveis que importam para diferentes contextos, por outro, seu poder explicativo é delimitado a conjunturas político-econômicas concretas.

Por fim, uma observação ressaltada pela própria literatura sobre as limitações que devem ser levadas em conta, quando se apropria da teoria do neo-institucionalista para dar conta de diferentes contextos no âmbito das ciências sociais. Segundo a percepção Thelen e Steinmo (1992), o neo-institucionalismo deve ser compreendido como uma fronteira a ser explorada, ou seja, deve ser entendido a partir das dinâmicas e razões para as mudanças nas instituições ao longo do tempo ou nas mudanças políticas, em situações de estabilidade institucional.

O reconhecimento desse limite fez com que alguns autores que trabalham com a abordagem neo-institucionalista buscassem valorizar em seus estudos outras variáveis para a explicação das mudanças. É caso, por exemplo, de Weir (1992), que explora a relação entre ideias e instituições para a compreensão dos processos de inovação (ou não), nas políticas de emprego nos Estados Unidos da América (EUA), dos anos de 1930 aos anos 1980. Nessa mesma linha de pensamento, March e Olsen (1995) afirmam que qualquer tipo de mudança que já obteve êxito no passado, fundamentalmente, encontrará certa rigidez em função de uma nova atuação no futuro.

Em síntese, essa teoria é um referencial teórico-metodológico que propicia diferentes possibilidades para a análise de integração regional, no âmbito do Mercosul. Cabe reconhecer, contudo, a diversidade entre as correntes compreendidas sob essa designação e suas limitações, para não incorrer no erro de uma utilização inadequada ou pouco fundamentada de conceitos e categorias que foram apropriadas de outros campos de conhecimento.

Antes de passar-se às considerações finais, será apresentado um quadro, com o intuito de facilitar uma aproximação com as correntes abordadas.

Quadro 01: Os principais aspectos das vertentes Neo-institucionalistas utilizadas no projeto:

CORRENTES/ ASPECTOS	Institucionalismo da Escolha Racional	da Institucionalismo Histórico	Institucionalismo Sociológico
ABORDAGEM TEÓRICA	Modelagem teórica de acordo com o contexto específico (quando possível)	Busca contextualizar a ação histórica e institucionalmente	Busca contextualizar a ação cultural e institucionalmente
PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	Enfoque calculador: atores são instrumentalmente racionais	Atores exibem combinação de lógica calculadora e cultural	Enfoque cultural: atores seguem normas e convenções
ABORDAGEM ANALÍTICA MÉTODO	Dedutiva Modelagem matemática (onde possível)	Dedutivo-indutiva Teoricamente informado, histórico, narrativo	Dedutivo-indutiva Muitas vezes estatístico (teste de hipóteses); às vezes narrativo

CONCEITO DE INSTITUIÇÃO	As regras do jogo em uma sociedade (North)	Procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais (HALL)	Convenções culturais, normas, quadros cognitivos
MUDANÇAS NAS INSTITUIÇÕES	Foco nas funções (positivas) da instituição - Foco no desenho institucional racional	Foco na criação das instituições como definidora do curso das evoluções subsequentes Pouca ênfase em mudanças pós-formação institucional	Foco na criação institucional como difusão de modelo institucional pré-existente Foco nos efeitos equilibradores da institucionalização e na lógica de apropriação
TEMAS CHAVES	Racionalidade dos atores	Dependência de trajetória (<i>path-dependence</i>)	Difusão de modelos institucionais
FRAGILIDADES	Caráter funcionalista e estático	Caráter relativamente estático	Caráter relativamente estático
	Foco na gênese institucional, mas não no desenvolvimento institucional posterior.		
FONTE: Autora	Traduzido e adaptado de Hay (2006).		

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem neo-institucionalista não é uma escola teórica coerente e unificada. Ela inclui vários ramos que vêm desenvolvendo uma relativa autonomia metodológica e epistemológica entre si, em função das três vertentes acima exploradas (LECOURS, 2005). Contudo, foi possível verificar, a partir do objetivo proposto neste artigo, que a teoria neo-institucionalista histórica oferece um escopo significativo e tem capacidade para compreender os mais variados processos de integração regional, dado a complexidade política, cultural e econômica, bem como as relações sociais envolvidas no contexto integracional.

Nesse sentido, diante da contextualização apresentada torna-se evidente a contribuição da teoria neoinstitucionalista em prol do fenômeno da integração regional, no qual ela exerce um papel fundamental aos inúmeros questionamentos suscitados no artigo. De acordo com Culpí (2013) é evidente a importância analítica da corrente neoinstitucionalista em prol de uma melhor compreensão do fenômeno analisado.

O neo-institucionalismo histórico caracteriza-se por um movimento plural, heterogêneo e diferenciado, capaz de demonstrar uma profunda versatilidade teórica e analítica, comprovada por uma literatura crescente e carregada de interesse no âmbito das ciências sociais e demais áreas. A relevância inerente ao estudo do processo de integração regional no Mercosul, que registra importante crescimento de pesquisas atreladas ao tema, e ainda, pela apropriação dessa corrente utilizada.

As críticas a essa abordagem indicam que seu poder explicativo é reduzido, tendo em conta a dificuldade se estabelecer a relevância de cada instituição e demais atores no processo político. Em uma última observação, a conclusão aqui apresentada é um exercício eminentemente provisional e tentativo. Pretende-se, tão somente, sugerir algumas ideias que poderão ser exploradas no futuro, a respeito de como o neo-institucionalismo histórico poderá auxiliar no desenvolvimento teórico e no estudo empírico da futura pesquisa. Conclui-se que, a abordagem neo-institucionalista histórica pode ser utilizada no contexto do Mercosul, para referendar o processo de integração regional, porque nos ajudaria a dar conta de como a continuidade e

mudança podem co-existir. Ao mesmo tempo, permite distinguir entre diferentes processos causais, nos quais nem todas as mudanças terão como origem os mesmos efeitos institucionais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CEPAL. **Comissão Econômica Para América Latina e Caribe**. <http://www.cepal.org/pt-br/sedes-e-escritorios/cepal-brasil>. Acesso em: 23/06/2016.
2. CODATO, Adriano. **O neo-institucionalismo histórico: uma definição e uma explicação**. Disponível em: <http://adrianocodato.blogspot.com.br/2009/02/oneoinstitucionalismo-historico-uma.htm>.
3. CULPI, Ludmila. **A contribuição do neo-institucionalismo histórico para a análise política**. Ensaio Teórico Políticas Públicas. Curitiba, 2009.
4. DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (1991), **the new institutionalism in Organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press.
5. DEUTSCH, Karl. **Political Community in the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience**. Boston: Little Brown, 1957. In: VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
6. EASTON, David. **Political Science in the United States: Past and Present**. International Political Science Review, SAGE Publications, V. 6, n. 1, 1985.
7. ETZIONI, Amitai. **Political unification: a comparative study of leaders and forces**. New York: Praeger Co. 1965. In: VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
8. HALL P, Taylor R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58:193-224, 2003.
9. HAY C. Constructivist Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 56-74.
10. IMMERGUT, E. M. The Theoretical core of the New Institutionalism and West European Politics . *West European Politics*. V.31, 2008.
11. IMMERGUT, E. M. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, org). **Structuring Politics: historical institutionalism in comparati ve analysis** . New York: Cambridge University Press, 1992, p.57-89.
12. LECOURE, André. (2005), **“New institutionalism: issues and questions”**. In: Lecours, André (org.), **new institutionalism: theory and analysis**. London: University of Toronto Press.
13. LIMA, Pedro de Marin. **Mercosul e a Disseminação Internacional de Políticas Públicas**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania/V.16 n.58*. São Paulo, 2008.
14. MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais da vida política**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.
15. SKOCPOL, Theda. **“Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”**. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
16. SHEPSLE, K. **Rational Choice Institutionalism**. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006, p.23-38.
17. SCHMITTER, Philippe C. Neo-neo-Funcionalism. In: VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
18. PIERSON, P. **Increasing returns, path dependence and the study of politics**. *The American Political Science Review*. V.94, N.2, June, 2002.
19. PIERSON P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press; 2004.
20. THELEN K, STEINMO S. **Historical institutionalism in comparati ve politics**. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, orgs. **Structuring Politics: historical institutionalism en comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.1-32.
21. TSEBELIS, George. (1995), **“Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartidarism”**. *British Journal of Political Science*, n°. 25, p. 289-315. In: *Jogosocultos*. São Paulo: EdUSP, (1998).
22. RUIZ, Caro, Ariela. **Posibles impactos de laIntegración Regional**. In: *Mercosur 20 años*.

- CefirIntegración Regional, Uruguay, 2011.
23. VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.
 24. VIGEVA NI, Tullo. **O papel da integração regional para o Brasil:** universalismo, soberania e a percepção das elites. Revista Brasileira de Política Internaional. N.51 (1), 2008.
 25. WEIR M. **Ideas and the politics of bounded innovation.** In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, org). **Structuring Politics:** historical institutionalism in comparative analysis. New York: Cambridge University Press, 1992, p.188-216.