

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
ÍCARO FERNANDES NOGUEIRA BRITO

**OS ESPAÇOS DE AÇÃO DO SECRETARIADO EM UM BLOCO DE
NATUREZA INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DA
SECRETARIA DO MERCOSUL E SEUS DIRETORES**

GOIÂNIA

2016

ÍCARO FERNANDES NOGUEIRA BRITO

**OS ESPAÇOS DE AÇÃO DO SECRETARIADO EM UM BLOCO DE
NATUREZA INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DA
SECRETARIA DO MERCOSUL E SEUS DIRETORES**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Ciência Política do Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Goiás, como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: América Latina e Política
Comparada

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Amoroso
Botelho

Goiânia

2016

Folha de Aprovação

Dissertação intitulada **OS ESPAÇOS DE AÇÃO DO SECRETARIADO EM UM BLOCO DE NATUREZA INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DA SECRETARIA DO MERCOSUL E SEUS DIRETORES**. De autoria do **mestrando ÍCARO FERANANDES NOGUEIRA BRITO**, deferida e aprovada no dia **17 de junho de 2016**, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho - Orientador

Profa. Dra. Andrea Freire de Lucena

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Dedicatória

Dedico esse trabalho ao Movimento Secundarista, de cuja bravura e legitimidade retirei inspiração e esperança.

Agradecimentos

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, pela oportunidade. Expresso aqui minha sincera gratidão ao meu orientador, Dr. João Carlos Amoroso Botelho, pela confiança, paciência, ideias, correções, prestações infinitas e, acima de tudo, amizade e gentileza sem medida. Agradeço ao Dr. Carlo Patti, pela gentileza de me indicar caminho para consecução da pesquisa no Acervo Histórico do Itamaraty, pela amizade e por me aceitar como assistente. Meus agradecimentos ao corpo docente do programa, pelos diversos ensinamentos, em especial à Dra. Andrea Lucena, pelas lições na disciplina de Regimes Internacionais, que auxiliaram na fundamentação deste trabalho. Agradeço a Clóvis, César, Pedro, Guilherme, Marley, Gabriela, Bianca e Thiago, por sempre me recepcionarem muito bem no CDO.

Meus agradecimentos especiais à Lázaro e Lúcia, por gentilmente me darem um teto, quando eu perdi o chão, além do teto - suas generosidade e confiança são inestimáveis e inspiradoras. Não haveria palavras o suficiente para retribuir a gentileza sem a qual este trabalho jamais seria concluído, minha profunda gratidão. Agradeço mais que especialmente a Ana Clara, por ser minha fiel companheira, preciosidade infinda, cujo carinho foi fundamental nesses atribulados dias. Agradeço a Sara, Fernanda e Vinícius, por me receberem em Brasília. Agradeço aos amigos, alunos e colegas por acreditarem em mim. A imensidão branca no restante dessa página representa a gratidão irrasurável a todos que participaram da jornada que constituiu a consecução da pesquisa e sua conclusão.

EPÍGRAFE

**“Si és quien seguir al mismo fim
Llega sentir a la unidad
Hay que buscar
Hay que seguir
Y repartir la soledad, de América”**
Geraldo Vandré, De América - Das terras de Benvirá

Resumo

O presente trabalho enfoca a Secretaria do MERCOSUL, o único órgão com um corpo permanente de funcionários na estrutura do bloco, e seus diretores. Trata-se de um objeto ainda opaco às análises acadêmicas, já que se dá por certo que, em um processo de natureza intergovernamental como o MERCOSUL, não há pouco ou nenhum espaço de ação para que o secretariado atue de forma autônoma em relação aos Estados membros. Considerando que o MERCOSUL já tem um quarto de século de existência, a pesquisa busca identificar nas gestões de cinco diretores da sua secretaria os espaços para exercer influência sobre o processo e agregar funções à SM, inclusive atuando, se necessário, de uma forma que supere o previsto pelas regras. As conclusões são que isso é possível tanto quando o diretor age pressionando os limites do que lhe cabe fazer como quando age respeitando seu espaço, a partir das relações que são construídas a cada momento com o Estado membro do qual é nacional e as demais delegações. Para sustentar essas conclusões, foi usada majoritariamente a pesquisa em fontes primárias, como legislação do MERCOSUL, atas de reuniões das diversas instâncias do bloco e comunicação diplomática, além de fontes bibliográficas.

Palavras-chave: integração; Secretaria do MERCOSUL; influência; diretor.

Abstract

The work focuses on the MERCOSUR Secretariat, the only institution with a permanent body of employees in the process, and its directors. It is an even opaque object of study in the literature, as it is taken for granted that in a process of intergovernmental nature as MERCOSUR, there is little or no room for the secretariat to act autonomously in relation to Member States. Whereas MERCOSUR already has a quarter century of existence, the research seeks to identify in the terms of five directors of its secretariat spaces to influence the process and add functions to the SM, including to act, if necessary, in a way that overcomes what is predicted by the rules. The conclusions are that it is possible both when the director acts pushing the limits of what it is required for him as when he acts respecting their space, giving the relationships that are built each time with the member State from which he is national and the other delegations. To support these conclusions, the research focused in primary sources such as legislation of MERCOSUR, minutes of meetings from several bodies and diplomatic communication, besides literature sources.

Keywords: integration process; MERCOSUR Secretariat; influence; director.

Sumário

Introdução.....	10
Capítulo 1 - Teorias de Integração.....	15
1.1 Neofuncionalismo.....	16
1.2 Intergovernamentalismo.....	19
1.3 Institucionalismos.....	22
Capítulo 2 - A integração regional na América do Sul e sua estrutura.....	28
2.1 Panorama histórico.....	28
2.2 Secretaria do MERCOSUL: concepção e evolução normativa-institucional....	35
Capítulo 3 - Secretaria do MERCOSUL: evolução institucional-operativa e influência do diretor.....	46
3.1 Introdução.....	46
3.2 As gestões dos diretores.....	47
3.2.1 De 1994 a 1996.....	47
3.2.2 De 1997 a 1998.....	53
3.2.3 De 1999 a 2000.....	65
3.2.4 De 2001 a 2002.....	70
3.2.5 De 2003 a 2005.....	76
3.2.6 As gestões até 2016.....	80
Considerações finais.....	82
Referências bibliográficas.....	85

Introdução

A integração, como projeto político, teve sua ascensão relacionada à emergência de regionalismos pelo globo, um fenômeno difundido pela experiência da Europa no período posterior à Segunda Guerra Mundial. A integração política, visando cooperação temática institucionalizada, passou a incorrer com frequência suficiente para compor uma das imagens que ilustram o quadro do hodierno sistema internacional.

Dessa ocorrência frequente, surgiria a necessidade de explicações e análises paradigmáticas capazes de esclarecer as condições de existência e os mecanismos pelos quais este fenômeno surge e se desenvolve. Na avaliação das possíveis cenas do quadro, às vezes, se comete o equívoco de iluminar em demasiado certos elementos, deixando em contraste outros na mesma cena, assim como faziam os impressionistas.

Na composição das tonalidades do quadro, é necessária uma escolha adequada de cores e tons. A análise da realidade em que emergem as instituições do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) costuma se pautar por paradigmas exógenos, de cores outras, incapazes de ilustrar os sortilégios próprios em que a América do Sul se insere. O caminho que se busca trilhar neste trabalho é o de focar uma instituição específica do MERCOSUL com o cuidado de utilizar tonalidades adequadas para a realidade que se quer entender e representar.

Levando em conta que se toma por certo que em um processo de natureza intergovernamental como o MERCOSUL, há pouco ou nenhum espaço de ação para que o secretariado atue de forma autônoma em relação aos Estados membros, o objetivo principal do trabalho é verificar se é possível que os diretores administrativos do MERCOSUL exerçam influência sobre o processo e agreguem funções à secretaria do bloco. As iniciativas de integração regional podem seguir modelos variados, que concedem níveis distintos de autonomia às suas instituições e ao quadro de funcionários que as administram em relação aos países membros. O foco do trabalho, então, recairá sobre um objeto clássico da política: as relações de poder em um contexto específico.

As instituições contêm princípios que norteiam um propósito coletivo específico e que são expressos por normas. O estudo se debruçará sobre como as relações de poder podem impactar para estabelecer as regras e as condutas de atores com capacidades assimétricas. Nesse sentido, como os diretores administrativos do MERCOSUL atuam a partir das prerrogativas que as regras lhes concedem e da dinâmica cotidiana em que se

inserem, considerando a diversidade de atores com distintas capacidades de influência formalmente estabelecidas e informalmente conduzidas.

Além de focar a única instituição com um corpo permanente de funcionários do principal organismo regional que o Brasil integra, uma avaliação como a proposta aqui ganha em interesse porque é comum analisar a influência dos diretores administrativos do MERCOSUL com base unicamente nas prerrogativas que as normas lhes conferem. Com essa lente, a conclusão dificilmente não será a de que eles têm pouca ou nenhuma influência sobre o processo, dada sua natureza intergovernamental, que concede uma autonomia limitada aos funcionários regionais. Essa análise, porém, estará incompleta. O trabalho se esforçará justamente para completar a avaliação, acrescentando variáveis que possam dar conta dos mecanismos informais de exercício da influência.

Desse modo, o arcabouço normativo do organismo será avaliado, com vistas a evidenciar as prerrogativas que são concedidas aos diretores, assim como as relações entre os países membros, nas diversas instâncias da instituição regional e o perfil dos funcionários que estão à frente do secretariado. Para tanto, o estudo se vale de pesquisa em: tratados, decisões e diretrizes que compõem a estrutura normativa do MERCOSUL; fontes bibliográficas, a fim de esboçar as dinâmicas entre os Estados e os organismos; atas de reuniões, com o objetivo de captar as relações entre a diversidade de atores que atuam nos espectros institucionais; comunicações diplomáticas, com vista a extrair de dados com respaldo oficial informações precisas quanto aos processos decisórios e às relações que transpassam a Secretaria do MERCOSUL; e dados biográficos sobre as vidas pessoal e profissional dos diretores, como auxílio para traçar seus perfis.

Presentes no arcabouço institucional das diferentes organizações internacionais, os secretariados são uma instância com um corpo de funcionários permanentes, em oposição à rotatividade das representações diplomáticas de cada país membro, e com prerrogativas formais claras, paralelamente a outras um tanto nebulosas. A questão da independência desses órgãos frente aos Estados toca necessariamente a funcionalidade dos secretariados, uma vez que representariam institucionalmente a autonomia de cada agência frente às dinâmicas intergovernamentais, cuja centralidade costuma ser vista como decisiva na conformação e na condução das organizações internacionais.

No atual cenário, em que há uma gama extensa de organizações internacionais e uma variedade de iniciativas dedicadas especificamente à integração regional, não é difícil se perder. Por isso, é necessário, primeiramente, entender o que separa estas

daquelas, assim como perceber que, para além de diferir uma zona de livre comércio de uma união aduaneira ou de um mercado comum, esses arranjos se assemelham.

Instituições são padrões regulados de interação, com regras formais e/ou informais, que são conhecidos, praticados e aceitos de diversas formas pelos atores que neles confiam e criam expectativas ao se relacionarem (O'DONNELL, 1996). Ou seja, uma análise coerente sobre instituições também precisa considerar quais são os atores envolvidos, os processos pelos quais os padrões e as regras são criados e as diversas formas de reconhecimento que esses padrões exigem e comportam.

Como fatos históricos, os processos de integração regional são recentes. Os casos mais conhecidos e estudados têm fortes origens em acordos comerciais de âmbito regional, com propósito de incrementar os fluxos de troca entre os acordantes. Para esses casos, alguns objetivos estão claramente na esfera econômica. O que foge, muitas vezes, da percepção é a forma de escolha dos objetivos desejados e os meios pelos quais esses objetivos serão guiados e concretizados em instituições. Esses processos também são delimitados territorialmente, o que é o complemento regional da integração e implica a existência de regionalismos, um fato político específico.

Em um sistema internacional, composto por atores com as mais diversas naturezas e capacidades de ação, é preciso identificar quais atores participam de fato e são determinantes para levar a cabo um processo de integração regional. Um ponto em comum aos diferentes casos da atualidade é a presença de elementos formais, como as regras e as instituições, o que se materializa por meio da atuação de Estados soberanos.

A existência e a funcionalidade de uma diversidade de organizações criadas entre os Estados se inserem em um contexto no qual há uma ampliação do conjunto de interações, por meio de uma série de canais da estrutura do próprio sistema internacional (KEOHANE; NYE, 1987). Os Estados têm mostrado capacidade de criar regras comuns e ordenamentos, gerados por padrões de comportamento que são aceitos e podem servir para orientar as expectativas de outros atores. Não é casual que o costume é uma das principais fontes do direito internacional, que pode ser entendido como um comportamento reiterado e aceito tacitamente pelos atores, que lhe atribuirão um significado particular (LAMBERT, 2006). A formalização das regras, por sua vez, pode elevar as expectativas sobre a conduta dos atores, aumentando as exigências quanto ao seu cumprimento.

A integração toca especificamente nesse ponto de construção de regras, mas o

intuito extrapola a mera construção, ao buscar a harmonização e a concertação de regras específicas ou a coordenação para integrar áreas temáticas entre os acordantes. Dessa forma, os Estados buscarão se integrar em dimensões específicas das suas relações para realizar objetivos comuns. É claro que, para funcionar, esses arranjos dependem da aceitação e do cumprimento das regras criadas.

Observando o caso europeu, a experiência mais antiga e desenvolvida, é natural que se questione como, depois de tantas guerras entre esses países por causa de projetos políticos conflitantes, haveria espaço no mesmo palco de conflitos sangrentos a uma convergência suficiente para a elaboração de regras comuns que partiriam de objetivos compartilhados. Talvez, diante desse histórico turbulento e dos seus resultados catastróficos para os europeus, se tenha tomado a decisão de fazer algo diferente, originando a disposição de substituir o impulso de conflito por uma abertura à cooperação e à integração.

Independentemente das razões, foram necessárias a superação de conflitos históricos e a tentativa de buscar elementos comuns. Se, historicamente, projetos políticos conduzidos por elites haviam se chocado e originado conflitos armados, se fazia necessária a construção de algum projeto compartilhado, que ajudasse a superar o passado conflituoso. A dinâmica nova, porém, não evitaria uma dimensão intrínseca: as relações de poder, capacidades e interesses entre todos os envolvidos na construção e na condução dessas instituições comuns.

O caso europeu, então, motivou a elaboração de teorias para explicar o surgimento de um processo de integração. Quando tentamos entender os fatores que levaram ao surgimento e ao desenvolvimento das instituições europeias, é preciso ter a clareza de que as circunstâncias políticas, sociais e históricas vigentes na Europa desde a década de 1950 não são as mesmas do restante do mundo, apesar da existência de condições sistêmicas comum a todas as unidades do sistema. Em resumo, circunstâncias diferentes tendem a gerar dinâmicas e resultados diferentes. Assim, teorias elaboradas para o processo europeu podem se ajustar apenas a ele. O enfoque demasiado no caso europeu pode gerar a idealização de um modelo perfeito de integração, exaltando sua supranacionalidade específica e certa linearidade como a única possibilidade de integração. A própria experiência da Europa tem apresentado avanços e retrocessos, além de problemas inerentes ao modelo supranacional.

O que este trabalho fará em primeiro lugar é apresentar as principais teorias que

foram elaboradas para explicar o surgimento de um processo de integração e justificar como elas, adaptadas e associadas a conceitos desenvolvidos por correntes institucionalistas da Ciência Política, podem ser aplicadas ao caso de estudo.

Na sequência, serão apresentados um panorama histórico das tentativas de integração nos âmbitos da América Latina e da América do Sul, a estrutura institucional do MERCOSUL e a normativa relacionada à atuação dos seus diretores administrativos, como introdução à análise da influência de cinco ocupantes do cargo no processo de integração, o que comporá o terceiro capítulo. As considerações finais, por sua vez, se dedicarão a analisar e expor a dinâmica pela qual a Secretaria do MERCOSUL surgiu e evoluiu, de modo a tirar conclusões sobre a influência dos diretores.

Para tanto, se considerou, que como a função básica do diretor é a gerência da secretaria, seria fundamental analisar o impacto das ações dos ocupantes do cargo sobre os processos específicos do órgão, a ampliação do seu espaço de atribuições e sua conformação normativa. As gestões escolhidas foram aquelas para as quais foi possível obter um maior volume de dados, que foram as dos cinco primeiros diretores.

Capítulo 1

Teorias da integração

Paradigmas, em suas funções explicativas, carregam uma espécie de código genético, resultante da maneira que são dispostos os elementos que compõem sua existência analítica e que são reconhecidos nos padrões examinados. A escolha das teorias que explicam a influência dos chefes do secretariado do MERCOSUL foi realizada tanto com propósito de obter maior ganho analítico do caso examinado, quanto com a finalidade de se elaborar um método de exame que possa ser reproduzido em casos semelhantes.

Segue-se o entendimento de que diferentes níveis de análise possam exigir distintas abordagens analíticas, resultantes de tradições epistemológicas heterogêneas. Dado ao fato de que a esfera política das relações internacionais é composta por dimensões que se inter cruzam, mas possuem dinâmicas próprias, a opção feita é por buscar precisão às dimensões. Em consequência, embora se utilize teorias baseadas na escolha racional para compreender abstrações a nível estatal, foi buscado um arranjo explicativo com genética híbrida, para dar conta do fator humano, intrínseco ao processo analisado. Tal escolha foi feita pelo fato de não se considerar racionalidade como o único fator explicativo da conduta humana.

Por conseguinte, o hibridismo buscado resulta de uma necessidade cada vez mais evidente de serem realizadas análises que contemplem a diversidade de atores e processos emergentes das relações internacionais, sem, no entanto, criar paradigmas exclusivistas, meros estudos de fenômeno. Apesar de que o senso comum imputa esterilidade às criaturas cujos genitores derivam de espécies diferentes, um sem conta de plantas, animais e elementos de toda sorte surgiram e ressoaram pelo mundo, em razão da combinação de fatores com naturezas distintas.

Tal conduta somente seria possível por meio de rigor na escolha adequada de quais elementos serão justapostos, tendo como parâmetro não somente o caso analisado, mas especificamente o tipo de dinâmica a que se submete. Neste trabalho, se trata de quais padrões analíticos e metodológicos podem ser reproduzidos em estudos de caso sobre a influência de funcionários imersos em processos de integração.

1.1 Neofuncionalismo

Como o nome sugere, a corrente neofuncionalista atualiza o funcionalismo, que, por sua vez, se colocava na posição de rever conceitos e dinâmicas da teoria liberal das relações internacionais. Ao mesmo tempo, não deixava de se apoiar na premissa de que os atores, por serem racionais e buscarem maximizar suas ações de modo a atenuar os custos das transações, tentariam normatizar as interações, prescrevendo comportamentos para alcançar a cooperação e reduzir as possibilidades de conflito armado (SARFATI, 2006).

Dessa forma, para o funcionalismo, a criação de organizações internacionais implicava a transferência de lealdade para um novo centro, ou a cessão de soberania dos Estados, sendo que certas decisões já não mais estariam sob a alçada dos governos nacionais envolvidos, mas estariam condicionadas pelas regras das instituições às quais o Estado havia aderido. O traço característico de um processo de integração, então, seria a perda de soberania dos Estados em relação a um novo centro de poder (HASS, 1964).

A perspectiva funcionalista teve como único referencial empírico as fases iniciais da integração europeia, anteriores ao processo de integração política que ocorreria na década de 1970 e que incorporaria o elemento de supranacionalidade que a teoria funcionalista sugere. Seguindo o argumento funcionalista, haveria a transferência de lealdade a instituições que se colocariam acima dos Estados, com regras criadas para regular o comportamento de todos, portanto, às quais todos estariam sujeitos.

Para Mitrany (1966), a transferência de lealdade ocorre porque os Estados não estão aptos a gerir certas questões pontuais das suas relações e, movidos por pressão social, alienam parte das suas soberanias para agências capazes de regular tais questões (Mitrany, 1966). A transferência de lealdade, contudo, seria um elemento posterior, que surgiria da constatação da eficácia das instituições criadas em exercer suas atribuições, sendo que a eficácia seria medida em termos das próprias expectativas que os atores criariam (HASS, 1958).

Uma vez constatada a funcionalidade da instituição criada, os Estados passariam a transferir gradativamente novas competências às organizações, ocorrendo o processo descrito pelos funcionalistas como *spill over*, ou transbordamento. Nesse sentido, os

Estados criariam agências para institucionalizar a cooperação em áreas específicas. Conforme as expectativas da institucionalização do processo fossem satisfeitas, a cooperação transbordaria de um tema a outro, alargando o escopo de competência das organizações.

A funcionalidade das instituições, então, dependeria das suas capacidades técnicas em atender as expectativas criadas com a cooperação. Por isso, as organizações internacionais, na visão funcionalista, estariam abstraídas do processo político. Revisões foram feitas nos anos 1970, originando o neofuncionalismo, que, sob novas bases empíricas, tratou de acrescentar uma dimensão política ao processo de integração fomentado pelas instituições regionais, mantendo, por outro lado, o conteúdo normativo da agenda funcionalista.

Assim como seu predecessor, o neofuncionalismo enfatiza, na explicação do processo de construção e condução da integração, o papel dos atores não-estatais, especialmente os secretariados das instituições regionais, que aglutinariam e promoveriam os interesses dos grupos sociais atuantes no âmbito regional. Os Estados seriam atores fundamentais para a construção das regras, mas, uma vez estabelecidas essas normas, não mais determinariam os rumos e as consequências do processo de integração (SCHMITTER, 2005).

A dimensão política caberia, sobretudo, aos grupos de pressão, entre os quais estariam associações, sindicatos e burocratas de âmbito subnacional, que não mais atuariam sob as bandeiras do Estado em que se inserem. A pluralização dos atores a interagir sob diversas escalas de ação do sistema internacional seria incorporada como um elemento explicativo da teoria neofuncionalista. Um postulado do neofuncionalismo é que o transbordamento se daria de maneira a pressionar as elites políticas e os grupos de influência para a cooperação em diferentes áreas sob a bandeira da integração política.

Nesse sentido, os grupos de influência atuariam para demandar políticas regionais dos seus governos nacionais, que seriam implementadas e conduzidas pelas instituições regionais, criadas com o propósito de fazer a cooperação avançar em diferentes áreas temáticas. Essa transferência de competência ocorreria devido a ponderações racionalistas, levando em conta o papel e a eficácia das instituições regionais na promoção do desenvolvimento social. Dessa forma, a demanda social geraria resultados políticos em escala regional.

Na visão neofuncionalista, a integração é um processo esporádico e conflituoso em que, sob as circunstâncias de democracia e representação pluralista, governos nacionais se veriam constrangidos por grupos de pressão atuantes no âmbito regional e acabariam por resolver seus conflitos ampliando a esfera de ação e a autoridade das instituições regionais (SCHMITTER, 2005).

O neofuncionalismo prevê três formas gradativas de transbordamento: uma funcional, por meio da pressão dos grupos sociais em áreas específicas, geralmente vinculadas à liberalização de mercados; uma política, causada pela realização de expectativas, de forma a haver gradativa transferência de lealdades e redefinição das identidades políticas (DIEZ; WIERNER, 2005); e uma terceira e mais importante, a cultivada, que resultaria da atuação das instituições regionais como intermediárias das relações entre os grupos de pressão e os governos nacionais (HASS, 1961).

Dessa forma, as instituições regionais exerceriam papel de liderança política, sendo que as funções administrativas e técnicas mais importantes - que compõem a dualidade do processo de integração neofuncionalista - caberiam, por via de regra, aos seus secretariados. É interessante notar que o papel de estruturar as agências, ao menos inicialmente em resposta às pressões dos grupos sociais, seria dos próprios Estados por meio dos diversos tratados que definem a estrutura e as atribuições das instituições regionais. Esses documentos, portanto, compõem o arcabouço normativo do processo de integração.

Segue-se a premissa de que *forms follows function*, de modo que a forma da instituição se definiria por sua função, pois a soberania não poderia ser transferida por meio de uma fórmula geral, e sim por meio de funções. Quando uma autoridade confia certa tarefa a outra, esta assumiria o comando sobre os poderes e meios necessários para executar a tarefa, assim como uma fatia de soberania se transferiria da antiga autoridade para a nova. A acumulação de transferências parciais mudaria, aos poucos, a posição de autoridade (MITRANY, 1966).

As duas versões funcionalistas se apoiam fundamentalmente no componente funcional das instituições. O neofuncionalismo, no entanto, busca incorporar uma dimensão política, sem abandonar a agenda normativa da corrente original. Também enfatiza o papel dos atores interessados em aprofundar o processo de integração, em especial o secretariado da Comissão Europeia. Apesar disso, tem a pretensão de elaborar um teoria geral da integração que possa ser aplicada para além do caso europeu (DIEZ;

WIERNER, 2005).

A aplicação do neofuncionalismo ao caso de estudo neste trabalho leva à conclusão de que a influência dos diretores administrativos do MERCOSUL está determinada pelas funções que lhes foram atribuídas na definição da estrutura institucional do bloco. Com isso, a normativa sobre as prerrogativas do cargo precisa ser uma variável explicativa considerada. Ao mesmo tempo, ela é insuficiente para determinar a influência, considerando que o modelo adotado pelo MERCOSUL é intergovernamental, com uma transferência limitada de soberania às instituições regionais, e que a institucionalização dos processos esbarra no ritmo lento de incorporação das normas às legislações nacionais dos Estados membros.

O próprio Schmitter, um expoente do neofuncionalismo, apontou dificuldades para a evolução da integração europeia conforme as prescrições dessa teoria. O papel ativista que se esperava dos secretariados, por exemplo, teria sido exercido esporadicamente e estaria mais associado a fatores de ordem pessoal de quem ocupava o cargo e ao suporte que cada um recebia de Estados membros centrais no processo europeu. Teria sido um equívoco, então, presumir que a ampliação do escopo da integração levaria, necessariamente, ao incremento das competências e da autoridade dos secretariados. Uma das principais razões para isso seria o efeito não esperado do aumento no número de membros, o que teria levado a novas regras para tomada de decisão, alterando práticas informais prévias (SCHMITTER, 2005).

Por conseguinte, este trabalho precisará incorporar outras variáveis explicativas, para além das regras formais, como forma de tentar oferecer uma explicação mais completa sobre a influência dos diretores administrativos do MERCOSUL no processo. Afinal, as regras não dariam conta da amplitude da integração, mas apenas de um único aspecto, o normativo.

1.2 Intergovernamentalismo liberal

Esta corrente é uma variação do intergovernamentalismo tradicional, que, partindo de uma perspectiva da escolha racional, recusava a visão funcionalista sobre a forma pela qual os resultados da integração eram obtidos. Para recuperar a centralidade dos Estados no processo, o intergovernamentalismo se inspirava no realismo das relações internacionais, censurando a autossuficiência atribuída pelo funcionalismo às

instituições. Hoffman (1966) avaliava que os funcionalistas não diferenciavam as questões de *high politics* e *low politics* e que, por isso, não percebiam que muitos regimes se formariam em torno de assuntos de baixa importância estratégica (HOFFMAN, 1966). Dessa forma, os Estados teriam diferentes comportamentos e predisposições ao negociar os dois tipos de assunto para a formação de regimes.

O intergovernamentalismo de Hoffman não nega que as pressões sociais exerçam um papel em estimular o processo, ao contrário, já que a integração estaria relacionada a uma diversidade de interesses e a fatores endógenos, mas associa o impacto da demanda social à formação de regimes em temas de *low politics*, mantendo as questões estratégicas na esfera decisória dos Estados. Com uma perspectiva estadocêntrica, o intergovernamentalismo admite que os regimes se formam, mas é cético quanto ao compartilhamento de soberania, pois ainda se trataria de um processo reversível e sob o controle dos Estados.

Todavia, Hoffman negligenciaria o fato de que as questões econômicas são centrais nas iniciativas de integração. Mantendo a centralidade dos Estados na condução do processo, Moravcsik (1999) adiciona um componente que aprimora a análise do comportamento desses atores, a importância das questões econômicas na definição das agendas de integração dos países membros (MORAVCSIK, 1999). O autor mostra, por exemplo, como os interesses econômicos de Alemanha, França e Reino Unido definiram o quadro da integração europeia. O intergovernamentalismo liberal, então, busca refinar a teoria da barganha interestatal como explicação para a criação de instituições regionais acrescentando uma teoria da formação das preferências nacionais baseada na tradição liberal (MORAVCSIK, 1991).

Para o intergovernamentalismo liberal, a integração é um processo de convergência governamental e cooperação temática promovido por meio de instituições políticas comuns, com alguma delimitação territorial dos envolvidos e integração de regras e políticas, podendo almejar ou não a supranacionalidade (MORAVCSIK, 1999).

Essa corrente tem a teoria da escolha racional como premissa fundamental, no qual os atores calculariam a utilidade dos cursos de ação e optariam pela alternativa que maximizaria sua utilidade. Inserida no institucionalismo racionalista das teorias das relações internacionais, o intergovernamentalismo liberal explica a conformação de instituições como resultado das escolhas racionais de Estados interdependentes, a partir de negociações intergovernamentais em um contexto anárquico e assimétrico

(SCHIMMELFENNING, 2005).

Moravcsik (1993) considera que os governos nacionais são os únicos atores capazes de chegar a uma ordem consistente de preferências como resultado de um processo interno de barganha, uma vez que os atores domésticos não seriam capazes de, por conta própria, exercer alguma influência na arena externa (MORAVCSIK, 1993). Haveria, então, dois processos sucessivos de barganha, a definição dos interesses domésticos a serem considerados pelos governos e a negociação entre os governos para definir quais serão materializados no sistema internacional.

O intergovernamentalismo liberal vê a superação da anarquia por meio da cooperação como um problema de ação coletiva no plano internacional. Dilemas de ação coletiva surgiriam quando, de maneira não cooperativa, atores racionais perseguem individualmente objetivos gerando resultados coletivos indesejáveis. Para solucionar esses dilemas, os atores teriam de abrir mão da opção que maximiza seus ganhos individuais em prol de resultados distributivos alcançados por meio da cooperação e da coordenação de ações.

Essa solução criaria duas questões por resolver. A primeira seria encontrar formas de se coordenar e buscar os resultados coletivos, que, depois, precisariam ser distribuídos entre os envolvidos. A segunda seria evitar a defecção dos atores descontentes com os resultados distribuídos (OLSON, 1999). Por isso, o intergovernamentalismo liberal enfatiza o poder de barganha dos participantes, considerando que a interdependência dos atores se dá em um contexto de assimetria de poder. Os atores com mais e melhores informações também seriam capazes de manipular os resultados a seu favor e influenciar os demais a fazer concessões.

Em resumo, o intergovernamentalismo liberal se fundamenta em três pressupostos: o comportamento racional dos Estados; a teoria liberal de formação das preferências nacionais; e a análise intergovernamentalista das negociações entre os Estados (MORAVCSIK, 1993). Dessa forma, o processo de integração ocorreria em três etapas: a formação de preferências no âmbito nacional, em que prevaleceriam os interesses econômicos, difundidos por grupos de pressão e assimilados pelos governos; as negociações entre os Estados, em que os resultados estariam determinados pela interdependência assimétrica; e a cessão de soberania dos Estados a instituições supranacionais ou o compartilhamento de soberania, o que ocorreria para que os compromissos assumidos adquiram credibilidade e sejam cumpridos, e não por

convergência ideológica ou por necessidades técnicas (BOTELHO, 2013).

Para o caso de estudo neste trabalho, o intergovernamentalismo ajuda a identificar que a relação dos governos nacionais dos países membros com as instituições regionais, mais exatamente com o secretariado, é uma variável que precisa ser considerada na explicação da influência dos diretores administrativos do MERCOSUL. Afinal, são esses funcionários que incorporam o espaço limitado de autonomia existente em relação aos Estados membros, já que representa o órgão que tem um quadro permanente de pessoal e pode exercer alguma atuação de caráter autônomo em um bloco que se caracteriza pelo modelo intergovernamental. Os governos nacionais, por sua vez, têm seus interesses manifestados e desempenhados por meio das estruturas diplomáticas, que interagem em diversos níveis do processo decisório da integração e também precisam ser considerados.

1.3 Institucionalismos

Diversas abordagens compõem o que se chama de novos institucionalismos, não se tratando, portanto, de uma teoria unificada, mas de diferentes possibilidades de análise que só convergem na tentativa de explicar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos e sociais (HALL; TAYLOR, 2003). As novas versões refletiriam uma gradativa aproximação do institucionalismo a um conjunto de teorias, como marxismo, comportamentalismo e pluralismo, o inserindo em reflexões sobre resultados da distribuição de poder na sociedade doméstica e no sistema internacional (POLLACK, 2005).

Essas abordagens tendem a se afastar do realismo clássico das relações internacionais, segundo o qual os Estados nacionais atuam de forma autônoma para perseguir seus interesses, deixando as instituições em uma posição irrelevante na política internacional. Ao mesmo tempo, se afastariam do liberalismo clássico das relações internacionais, segundo o qual a arena internacional funciona de forma análoga ao mercado, ou seja, um cenário competitivo em que os atores se guariam por seus interesses individuais e realizariam trocas mutualmente benéficas, sem a necessidade de regimes internacionais (STEIN, 1990).

De uma perspectiva racionalista, as instituições surgiriam para solucionar problemas de ação coletiva, já que as ações individuais, movidas por resultados

preferíveis e estratégias que buscam maximizá-los, levariam a resultados coletivos indesejados (OLSON, 1999). De uma perspectiva historicista, as instituições surgiriam de situações críticas ao longo da história e de consequências não previstas das interações das unidades (HALL; TAYLOR, 2003). Outras abordagens enfatizam fatores e dinâmicas diferentes para a formação das instituições, com base em tradições distintas e, às vezes, híbridas. A aplicação dessas análises ao sistema internacional busca responder como, sob condições anárquicas, os atores se comportam para criar ordem, substituir a ameaça de conflito ou o clima de conflito por cooperação e, a partir disso, conformar instituições para garantir a continuidade desse padrão de interação.

A emergência dos regimes internacionais partiria da conjuntura de anarquia no sistema internacional e da necessidade de dar alguma formalização à cooperação buscada. O êxito das tentativas de cooperação sob ambiente anárquico, por sua vez, estaria ligado à mutualidade dos interesses dos participantes, às incertezas do futuro e ao número de envolvidos, assim como ao contexto da interação das unidades (AXELROD; KEOHANE, 1986).

Os regimes emergiriam quando as interações das unidades estivessem restringidas ou baseadas em uma tomada de decisão conjunta. Isso significa que surgiriam justamente da necessidade de ajuste comportamental, pois não haveria regimes quando atores compartilham um resultado preferido e não buscam uma estratégia dominante (STEIN, 1986).

No geral, as instituições seriam capazes de constranger o comportamento dos Estados, por impactarem no fluxo de informação e nas expectativas em torno dos acordos e arranjos e por exercerem pressão sobre os Estados para o cumprimento dos acordos (KEOHANE, 1988). As instituições são padrões regulados de interação, com regras formais ou informais, que são conhecidos, praticados e aceitos pelos atores que neles confiam e criam expectativas ao se relacionar (O'DONNELL, 1996). Elas buscariam reduzir ou eliminar os custos gerados pela anarquia, por meio do estabelecimento de práticas cooperativas entre os Estados.

Há vários tipos de instituições no sistema internacional, como a ordem internacional, as organizações internacionais e os regimes internacionais. Enquanto a ordem é um padrão de comportamento e interação entre as unidades do sistema, os regimes englobam um conjunto de instrumentos decisórios para a condução das interações, e as organizações se conformam de componentes materiais, como estruturas

físicas e corpo funcional.

Waltz (1979) reconhece a existência de uma distribuição de capacidades entre as unidades da estrutura internacional, cuja ordenação poderia se fundamentar nessa distribuição. Ou seja, haveria uma ordem realizada a partir das capacidades relativas de que dispõem as unidades. Esse ordenamento, por sua vez, seria uma espécie de instituição, por se tratar de um padrão de interação reconhecido pelas unidades do sistema (WALTZ, 1979). O produto resultante do conjunto das interações espontâneas dos atores seria um tipo específico de instituição não intencional, a ordem. Essa espontaneidade garantiria um caráter mais informal à ordem, embora ela também possa ser o resultado intencional de negociações (YOUNG, 1983).

A existência de regimes não implica a construção de organizações, pois nem sempre as regras e os padrões aceitos são formalizados em torno de organizações dotadas de caráter jurídico. Se a materialidade das organizações lhes torna mais perceptíveis aos diversos atores, o que cria os constrangimentos, por outro lado, aumenta a complexidade dos processos e os torna menos flexíveis do que os regimes, que dependem fundamentalmente dos princípios que os orientam, enquanto suas regras procedimentais seriam apenas os instrumentos pelos quais se desempenham (KEOHANE, 1988).

Os regimes são instituições dotadas de normas, regras de decisão e procedimentos que buscam facilitar a convergência de interesses dos participantes (KRASNER, 1983). Eles convergiriam as expectativas dos atores em torno de áreas temáticas e delimitariam o escopo das suas discricionariedades. Na medida em que os regimes internacionais incorporam princípios, causalidades, obrigações e direitos que são considerados como legítimos, eles passam para a esfera da autoridade política (RUGGIE, 1982).

É na esfera da autoridade que se desenrolam os processos e os procedimentos pelos quais o regime tem sua execução. Nesse sentido, mudanças nos procedimentos, ainda que eles estejam resguardados por regras formalizadas e acordadas previamente, poderiam ocorrer. Afinal, regras acordadas sob condições de incerteza poderiam não atender as expectativas dos atores sobre custos e benefícios da cooperação, justamente porque não haveria previsibilidade no momento da conformação do regime (KEOHANE; MILNER, 1996).

Este trabalho busca se afastar da perspectiva que associa o surgimento de

práticas informais nos regimes a uma ausência de institucionalização plena. A desqualificação de um regime a partir da disparidade entre a conduta prescrita pelas normas e a praticada pelos atores teria pouco ou nada a acrescentar para a compreensão do papel das instituições e da sua continuidade. Ao contrário, quando essa disparidade está presente, se impõe para o analista a tarefa de descobrir a conduta real e a regra informal que a guia (O'DONNELL, 1996).

Os problemas de ajuste não levam a uma institucionalização baixa, já que os princípios constituem a natureza do regime. A mudança das normas ou a adoção de regras informais, então, afeta apenas os meios pelos quais os princípios dos regimes buscam se estabelecer (KRASNER, 1983). De modo que a perenidade das práticas, formais ou informais, contribui para a duração e a estabilidade do regime. A obediência cega às regras formais pode se tornar um obstáculo a sua iniciativa e eficiência, sendo que, quando regimes estão confortáveis na sua formação, são suficientemente sábios em permitirem falhas de obediência em proveito da engenhosidade (LASSWELL, 1984).

Nos casos em que há a disparidade entre norma e prática, os atores são tão racionais quanto nos ambientes em que a formalidade é a regra. Para identificar essa racionalidade, é necessário conhecer tanto as normas como a percepção compartilhada que se forma sobre elas e estabelece os parâmetros de conduta e expectativa (O'DONNELL, 1996).

Conquanto a abordagem racionalista obtenha precisão ao representar certos níveis de análise, em se tratando de seres humanos, racionalidade pode constituir apenas um aspecto de sua conduta, um dos menores segundo a psicologia. Isso porque as motivações, que guiam à elaboração das preferências e à execução das ações, não são inteiramente conscientes às pessoas, o que se reflete em suas ações políticas. O foco em interesses e resultados preferidos objetivamente, como propõe a tradição da escolha racional, é baseado na completa consciência dos atores, e deriva de aplicações de teorias de mercado a análises políticas. Até precursores desse tipo de abordagem, como Schumpeter, expunham a baixa racionalidade do comportamento político das massas.

Nesse sentido, em uma base construtivista, aspectos como os valores e a consciência seriam capazes de moldar comportamentos e alterar estruturas sociais e políticas (RUGGIE, 2002). Por essa perspectiva, os interesses dos atores não seriam inferidos de forma exógena ou predeterminados por uma estrutura material, pois cultura política, discursos e a construção social de interesses e preferências seriam altamente

relevantes (RISSE, 2005).

A abordagem do cognitivismo leve destaca o papel de ideias, crenças e percepções como fatores a influenciar o comportamento de indivíduos. O cognitivismo leve enfatiza a interpretação e a intersubjetividade dos processos de significação partilhados socialmente, enquanto o cognitivismo forte enfoca a autopercepção dos atores em uma sociedade internacional e analisa a dinâmica dos regimes com base na legitimidade do exercício do poder e na ação comunicativa (LUCENA, 2012).

Partindo do pressuposto de que os homens são seres sociais inseridos em comunidades sociais, o conjunto de interações e trocas culturais cotidianas se reproduziria na estrutura das agências (RISSE, 2005). Por conseguinte, o MERCOSUL teve sua estrutura projetada pela engenharia racional dos Estados, mas a mão de obra para a construção dessa estrutura, assim como seus ocupantes, são seres humanos, que carregam sua complexidade, sociabilidade e intersubjetividade na ocupação dos espaços construídos.

Para além da racionalidade, o comportamento humano inclui a subjetividade, de forma que palavras como “pensar”, “sentir”, “querer” e outras podem ser diretamente observadas pelo eu e podem ser deduzidas nos outros com base em palavras e gestos (KAPLAN; LASSWELL, 1979). Resultando no fato de que o ato de um grupo é interpretado como um conjunto de atos individuais, sendo necessário entender o padrão que se forma dos atos dos indivíduos para compreender o contexto coletivo que se molda (KAPLAN; LASSWELL, 1979).

Isso se soma ao contexto da interdependência complexa, em que o sistema internacional e os subsistemas regionais são reflexos das interações multidimensionais entre uma diversidade de atores com capacidades assimétricas (KEOHANE; NYE, 1987). Nesse quadro de interação subjetiva e interdependência assimétrica, se pode esperar que a interação frequente dos funcionários regionais com os representantes governamentais conduza a ajustes na conduta dos envolvidos.

Essa relação de causalidade sobre o comportamento das unidades de análise é entendida por uns como influência (DAHL, 1957; 1984). Ela pode ser explícita, quando, intencionalmente, um ator afeta a conduta de outro, ou implícita, quando a alteração na conduta de um ator se deve às expectativas que ele nutre em relação a outro. Nos dois casos, a influência é exercida por quem ocasiona o ajuste (DAHL, 1984). A influência explícita pode ser exercida por meio de comando, ameaças ou restrições a fim de obter o

resultado desejado. A influência implícita, por sua vez, se dá a partir de um cálculo de reações antecipadas realizado por quem sofre a influência (DAHL, 1957; 1984). O controle sobre as opções preferidas e consideradas seria a possibilidade de exercício desse tipo de influência (BACHRACH; BARATZ, 1962). Lukes (2005) inclui a possibilidade de que ideias e crenças exerçam influência sobre as preferências dos atores. Ainda pode haver variação na quantidade de atores sobre os quais se exerce influência e nos temas em que ela se faz sentir (DAHL, 1984).

A definição dahlziana, contudo, imputa uma causalidade incompatível com o contexto intersubjetivo que resulta dos processos de sociabilidade e comunicacional. Para ganho analítico do caso, em que influência aparece como variável dependente, buscou-se outro conceito em que a influência figurasse como resultado. É compreendida influência, portanto, como um padrão nas interações e práticas políticas, sendo constatada no valor dado à posição de cada ator no contexto observado (KAPLAN; LASSWELL, 1979).

Em se tratando de um contexto político, “uma personalidade política plenamente desenvolvida combinaria certos motivos com certas habilidades, fundindo capacidade de externalizar impulsos com a habilidade suficiente para lhe garantir sucesso” (LASSWELL; 1984, p. 120). E justamente das habilidades e capacidades que os valores e posições são alcançados, sendo que oratória, conhecimento burocrático e habilidades sociais, podem ser meios pelos quais indivíduos alcançam posições de valor mais elevadas, ou seja, obtêm influência. Dessa forma, a complexidade do ser humano e suas interações se refletem nas relações de poder, que podem se desenvolver de distintas maneiras sob uma multiplicidade de aspectos inter-relacionais.

Instituições projetadas por Estados, a partir de negociações marcadas por assimetrias, são conduzidas pelas dinâmicas políticas cotidianas entre indivíduos, com seus graus de racionalidade afetados por intersubjetividades. Por isso, se considera que o indivíduo, na sua complexidade, pode ser uma variável interveniente na definição da sua própria influência. Em termos filosóficos, “eu sou eu e minha circunstância e se não salvo a ela, não salvo a mim” (ORTEGA Y GASSET; 1967, p. 52).

A literatura sobre o secretariado de organizações de caráter intergovernamental tem mostrado que não há um padrão quanto ao que determina o papel ativista dos secretários, mas, quando há uma atuação nesse sentido, ela varia conforme o perfil do ocupante do cargo e a conjuntura política em que ele está inserido (CHESTERMAN,

2007). Inclusive na UE (União Europeia), um organismo com fortes componentes supranacionais, prerrogativas atribuídas pelas normas ao Secretariado Geral da Comissão Europeia têm sido exercidas em parte ou absorvidas por outras instâncias. Um exemplo é o controle de agenda, que, apesar de também ser uma atribuição do Secretariado Geral da Comissão Europeia, tem sido exercido de fato pelo Conselho Europeu, integrado pelos chefes de Estado ou de governo dos países membros do bloco, o que ocorre em razão da possibilidade de que os representantes governamentais tenham alternativas ao cumprimento das regras (KLEINE, 2013).

Por tudo isso, os perfis dos diretores administrativos do MERCOSUL também serão uma variável explicativa considerada para avaliar sua influência no processo. Isso será feito a partir de informações pessoais e profissionais dos ocupantes desses cargos extraídas de, sobretudo, documentação diplomática e relatórios governamentais sobre as próprias atividades da secretaria, que possam indicar maior capacidade de influência e ativismo dos seus gestores.

Capítulo 2

A integração regional na América do Sul e sua estrutura institucional

2.1 Panorama histórico

No âmbito da América Latina, a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) foi criada em 1960 por influência do pensamento desenvolvimentista da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), uma agência da ONU, com o objetivo de criar uma zona de livre comércio entre os países latino-americanos. As condições políticas e econômicas que se seguiram, com a emergência de autoritarismos e crises econômicas na região, impediriam o avanço do projeto, ainda que ele tenha sido bem sucedido em incrementar o fluxo comercial intra-regional.

As dificuldades de processos de integração com um número grande de membros e assimetrias significativas, como a ALALC, levaram à percepção de que tentativas com menos participantes teriam mais chances de êxito. Assim, iniciativas na esfera sub-regional tomariam forma, como o Pacto Andino, desencadeado na CAN (Comunidade Andina de Nações), que, também sob a influência do pensamento cepalino, trataria de eliminar as tarifas comerciais entre os países andinos, criando uma zona de livre comércio, e estipular uma tarifa externa comum, que levaria a uma união aduaneira.

Contudo, a eliminação das barreiras comerciais entre os países não funcionaria de maneira regular, especialmente em tempos de crise econômica, como seria a realidade nas décadas seguintes, nem a vigência de uma tarifa externa comum para relações comerciais com países de fora do bloco. Ao permitir aos Estados membros uma variação discricionária na TEC, a CAN passou a funcionar como união aduaneira imperfeita, de modo que os países têm certa autonomia em matéria comercial para negociar com parceiros externos ao bloco, o que se manteria até hoje e levaria a Venezuela a abandonar a CAN e aderir ao MERCOSUL. Essa discricionabilidade, porém, não chega a eliminar o caráter supranacional da TEC, já que é uma regra que limita em certa medida a soberania nacional no âmbito comercial.

No Cone Sul, um importante regime integracionista tomaria forma a partir da segunda metade dos anos 1970. A aproximação entre Argentina e Brasil iniciada nessa época resultou na resolução de um contencioso histórico sobre o aproveitamento hídrico

da Bacia do Prata, materializada no chamado Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. No mesmo período, sob a ordem vigente da Guerra Fria, os dois países também se aproximaram no setor estratégico da energia nuclear, de modo a solucionar um problema comum, os constrangimentos externos que percebiam para sua inserção no regime internacional dessa área.

A ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Materiais Nucleares) foi criada a partir da cooperação entre os governos dos dois países para garantir salvaguardas aos seus materiais nucleares, no processo de construção de confiança iniciado em 1980 através Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, e visou reconhecimento dos programas nucleares dos dois países. Uma vez constituída, a ABACC negociou com a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) um acordo alternativo ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Tais dinâmicas marcaram o início de relações com possibilidade ínfimas de conflito armado entre os países com maiores capacidades relativas do Cone Sul, o que caracterizou a sub-região como uma comunidade de segurança, conforme a definição de Deutsch (1957), e abriu o caminho para o engajamento posterior de Argentina e Brasil na construção de um novo espaço regional, a América do Sul.

A formação da região é uma condição essencial para um projeto de integração, pois este necessariamente ocorre com alguma delimitação territorial. Nesse sentido, o papel exercido por Argentina e Brasil pode ser considerado como o de construtores de região, países de cujas interações emergiriam um sentido político identitário envolvendo outros atores da América do Sul. É importante notar que essa identidade política deve ser compreendida como o padrão de reconhecimento resultante de um conjunto de escolhas políticas, envolvendo atores distintos, que fazem uso de capital político para criar as representações que constituiriam a região (NEUMANN, 1994).

A resolução pacífica de contendas em assuntos estratégicos, como as áreas nuclear e de aproveitamento de recursos naturais, entre dois atores até então antagônicos da América do Sul teria peso na criação de uma relação de confiança na sub-região em que se inserem, de forma a eliminar tensões que pudessem se desdobrar em confrontos.

O início formal do projeto de integração, que seria materializado posteriormente no MERCOSUL, ocorreu logo quando, em 1985, o então presidente argentino, Raul Alfonsín, e o recém eleito no Brasil, Tancredo Neves - ambos os primeiros civis eleitos

após o último período autoritário -, reuniram-se em Buenos Aires. Neves faleceu antes que pudesse concluir as negociações, deixando que Alfonsín e José Sarney, o vice-presidente de Neves que havia assumido no seu lugar, firmassem a chamada Declaração de Iguazu, para dar início a uma nova etapa nas relações entre Argentina e Brasil, marcada pela cooperação.

No ano seguinte, foi assinada a Ata para Integração Argentino-Brasileira, conhecida como Ata de Buenos Aires, que deu origem ao Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil. Também em 1986, foi firmada a Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento, em que a democracia foi exaltada como condição necessária à participação no processo de integração regional que seria lançado a partir da cooperação bilateral. Em 1989, foi ratificado por Argentina e Brasil o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que já previa a eliminação de barreiras tarifárias e a criação de uma zona de livre comércio entre os dois países. Apesar de o tratado estipular a criação desse espaço em até 10 anos com a participação exclusiva dos dois acordantes, em 1990, os então presidentes, argentino, Carlos Menem, e brasileiro, Fernando Collor, assinaram a Ata de Buenos Aires, que antecipou a vigência da zona de livre comércio para 1994, além de dar um caráter multilateral ao processo, permitindo sua ampliação para países limítrofes.

A articulação de um espaço econômico comum ocorria em um contexto marcado pelo imperativo da liberalização econômica difundido pelo Consenso de Washington, que se acentuaria na ordem mundial de então. Esse contexto estimularia a busca de alternativas de inserção econômica no cenário internacional. De tal forma, Argentina e Brasil, orientados pela proposta de uma integração pautada na liberalização comercial, lideraram o processo no Cone Sul e, na dinâmica entre si, determinaram os rumos das negociações que se seguiriam com a entrada de Paraguai e Uruguai (VAZ, 2002).

No mesmo ano da assinatura da Ata de Buenos Aires, esses dois últimos países se interessaram em se juntar ao processo iniciado por Argentina e Brasil, participando das negociações que resultaram em 1991 no Tratado de Assunção, que expressava a intenção dos quatro países em constituir um mercado comum. Em 1994, foi assinado, então, o Protocolo de Ouro Preto, reconhecendo o Tratado de Assunção como a carta constitutiva do MERCOSUL.

Apesar de ser um mercado comum no nome, o MERCOSUL se tornaria uma

união aduaneira, em que não haveria tarifas alfandegárias entre os membros, ao passo que adotariam uma tarifa externa comum. Contudo, o enfoque liberal na redução das tarifas internas, associado às assimetrias entre os participantes e às divergências técnicas entre Argentina e Brasil, influenciaram, por um lado, para o surgimento de diferentes mecanismos de proteção de mercado e barreiras não tarifárias e, de outro, para a adoção de uma tarifa externa comum que estipulava adequações e responsabilidades diferenciadas aos membros (VAZ, 2002).

De qualquer maneira, o projeto de integração do MERCOSUL tem como guia a construção de um mercado comum, associada à cooperação em outras esferas, como saúde, educação e defesa. Iniciativas como o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL) também têm buscado reduzir as assimetrias no bloco, exercendo impacto em setores como habitação, transportes, saneamento e capacitação tecnológica, com uma carteira de projetos de cerca de US\$ 1,5 bilhão.

Em 2012, a Venezuela foi incorporada como membro pleno, depois de um longo e conturbado processo de ratificação da sua adesão, o mesmo ano em que Bolívia assinou seu protocolo de adesão. O MERCOSUL abrange hoje 72% do território, 80% do PIB e 70% da população da América do Sul.

O documento que definiu sua estrutura institucional foi o Protocolo de Ouro Preto, em que foram estabelecidos os seguintes órgãos: Conselho Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico Social; e Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

O Conselho Mercado Comum é a instância máxima do bloco, se encarrega de conduzir o processo político da integração e tem como atribuições: formular e promover as políticas integracionistas; negociar e firmar acordos com terceiros; criar reuniões de ministros e se manifestar sobre as questões abordadas; instituir órgãos; designar o diretor da Secretaria Administrativa; e tomar as decisões em matérias financeira e orçamentária. O Conselho Mercado Comum, por seu turno, é composto pelos ministros de Relações Exteriores e da Economia dos países membros e se reúne ao menos uma vez por semestre.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL, que está composto por representantes dos ministérios das Relações Exteriores e da Economia e dos bancos centrais dos países membros e tem sua coordenação a cargo das

chancelarias. Entre suas atribuições estão: apresentar projetos de decisão ao Conselho Mercado Comum; adotar medidas necessárias ao cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho Mercado Comum; fixar programas de trabalho para a condução do processo de integração; criar ou extinguir órgãos, como os subgrupos de trabalho; se manifestar sobre as propostas ou as recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do bloco, no âmbito da sua competência; negociar, sob a delegação do Conselho Mercado Comum, com atores externos; organizar reuniões do Conselho Mercado Comum; e eleger o diretor da Secretaria Administrativa.

Esta, por sua vez, fica a cargo de um diretor, que é eleito pelo Grupo Mercado Comum e designado pelo Conselho Mercado Comum para um mandato único de dois anos. Suas funções foram regulamentadas pelo Protocolo de Ouro Preto e ganharam novos contornos depois, com o acréscimo de um caráter técnico à natureza administrativa da Secretaria. Em 1996, foi assinada a Decisão CMC nº 04/96, para o funcionamento da sede do MERCOSUL e da Secretaria Administrativa em Montevideu, no Uruguai. E em 2002, foi adotada a Decisão CMC nº 30/02, conferindo atribuições técnicas para a Secretaria, que passaria, para fins de publicidade, a ser chamada de Secretaria do MERCOSUL. No mesmo ano, foi aprovada a Resolução GMC nº 26/01, que estipula a estrutura de cargos e funções da secretaria.

A reorganização do órgão, com vistas à dinamizar sua atuação, foi completada pela Decisão CMC nº 07/07, que redefiniu e consolidou sua estrutura de funcionamento. Tais normas, emanadas do Conselho Mercado Comum ou do Grupo Mercado Comum, definem o quadro institucional da Secretaria Administrativa do MERCOSUL de maneira a reforçar um perfil mais técnico para o órgão, criando unidades técnicas nas diversas áreas que abrangem o processo de integração, como comércio exterior, cooperação internacional e educação, além de uma exclusivamente para assessor no funcionamento do FOCEM.

O Protocolo de Ouro Preto estabelece que as funções da secretaria são: servir como arquivo oficial da documentação do MERCOSUL; publicar e difundir as decisões adotadas no bloco; organizar as reuniões dos demais órgãos quando se realizam fora da sede permanente; acompanhar as medidas tomadas pelos Estados membros para incorporar as normas emanadas do MERCOSUL nos seus ordenamentos jurídicos; registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas; desempenhar as funções solicitadas pelos órgãos decisórios do bloco; elaborar seu projeto de orçamento e

submetê-lo ao Grupo Mercado Comum; e apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum sua prestação de contas e relatório de atividades.

As atribuições do diretor da Secretaria Administrativa foram estabelecidas pela Decisão CMC nº 07/07 e são: dirigir e supervisionar os trabalhos dos diferentes setores do órgão; coordenar a relação da secretaria com as demais instâncias do bloco, sendo responsável por fazer relatórios e prestar informações pertinentes; supervisionar a elaboração do projeto orçamentário anual e submetê-lo ao Grupo Mercado Comum; definir, em consulta com o Grupo Mercado Comum, as prioridades e os prazos de realização dos trabalhos da secretaria; distribuir os funcionários entre os diversos setores do órgão; organizar a capacitação do seu pessoal; conferir apoio logístico às reuniões do MERCOSUL, sendo responsável por formar as equipes que atuarão nesse sentido; e elaborar o relatório anual de atividades.

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL começou a funcionar em 1997, tendo o advogado e especialista uruguaio em direito agrário Jorge Fernández Reyes como o primeiro a ocupar o cargo de diretor do órgão, entre 1997 e 1999. O segundo ocupante da direção da secretaria foi o diplomata paraguaio Ramón Díaz Pereira, que permaneceu de 1999 a 2001. Na sequência, de 2001 a 2003, foi a vez do argentino Santiago González Cravino, o primeiro a trabalhar na sede própria, em Montevideú. Em 2003, Reginaldo Braga Arcuri, um gestor e professor universitário, foi o primeiro brasileiro a ocupar o cargo. Em 2006, José Ernesto Büttner Limprich, ex-diretor do Banco Central do Paraguai, assumiu a secretaria e permaneceu até o início de 2008, quando foi substituído pelo uruguaio José Manuel Quijano. O diplomata argentino Agustín Colombo Sierra foi o diretor seguinte. Em 2012, o odontólogo brasileiro Jeferson Miola, com experiência como gestor público na área de saúde, foi o designado para o cargo, que é ocupado atualmente pelo economista paraguaio Oscar Pastore.

Porém, o poder de influência de indivíduos submetidos a um processo político que envolve atores de dimensões e capacidades diversas não pode ser avaliado de forma realista apenas pelas regras formais estabelecidas para suas funções, sobretudo em uma região como a América Latina onde, historicamente, os particularismos se fazem presentes no funcionamento das instituições.

Consoante o exposto, se analisará no próximo capítulo a influência dos diretores como uma variável dependente de: regras formais, que estipulam suas funções; apoio governamental às ações da secretaria, levando em conta a baixa autonomia e a natureza

intergovernamental como características do MERCOSUL; e perfil dos ocupantes do cargo, uma vez que diferentes indivíduos que ocupam um mesmo cargo podem ter posturas e vontades diferentes em relação ao processo de integração. Por ora, será feito um detalhamento das normas que dispõem sobre a SAM e seu diretor, como parte de uma exposição da evolução institucional e normativa do MERCOSUL.

2.2 Secretaria do MERCOSUL: concepção e evolução normativa-institucional

O Tratado de Assunção, assinado em 1991, passou a ser reconhecido como carta constitutiva da instituição MERCOSUL, após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, quando este documento tratou de formalizar a estrutura institucional do bloco. Do Tratado de Assunção consta uma Secretaria Administrativa do GMC: enquanto o GMC seria, como define o art. 13, um órgão executivo com faculdade de iniciativa, o art. 15 estipula a existência de uma Secretaria Administrativa para o GMC, com atribuições procedimentais restritas às esferas documental e comunicacional. Ainda de acordo com o art. 13, o GMC deveria elaborar um regulamento interno para seu funcionamento, em um prazo máximo de 60 dias.

Seguindo o estipulado pelo art. 13 do Tratado de Assunção, a decisão 4/91 aprovou o regulamento interno do Grupo Mercado Comum, em que o capítulo VIII, nos seus artigos 32 e 33, regulamenta o funcionamento da Secretaria Administrativa do Grupo Mercado Comum. O art. 32 designa Montevideú, a capital uruguaia, como local da sede da Secretaria Administrativa do GMC, e o artigo 33 adita as funções a serem desempenhadas pela Secretaria: arquivo da documentação do MERCOSUL, bem como de sua difusão, sendo responsável pela difusão de informação sobre o cumprimento e a incorporação dos acordos pelos membros; além da função organizacional e logística das reuniões do GMC, estando também à disposição para tarefas que possam ser solicitadas pelo GMC.

Ficou acordado ainda que o Uruguai estaria encarregado da organização e instalação da Secretaria Administrativa do GMC e que cada membro indicaria dois funcionários, sendo um especificamente altermo do corpo diplomático para atuar como contato com a secretaria, e os demais para exercerem funções administrativas. Sendo incumbido o Uruguai da organização inicial da Secretaria, no dia 23 de maio de 1994, o diplomata uruguaio Juan Antonio Remedi Silva assumiu informalmente a diretoria da

Secretaria, não recebendo mandato formalizado para tal. A Decisão CMC nº 3/93 viria a ratificar a designação de dois cidadãos nacionais por cada membro, para exercício de tarefas administrativas, e um funcionário diplomático de cada nação, das representações frente à ALADI, em Montevideú.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, depois da posse de Remedi Silva, portanto, buscou projetar a estrutura institucional inicial do MERCOSUL. Seus artigos 31, 32 e 33 tratam especificamente do funcionamento da então Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Foi o primeiro instrumento normativo acordado pelos estados parte a desvincular a nomenclatura da secretaria do GMC.

O art. 31 deu à secretaria um caráter operativo, por lhe legar a responsabilidade de prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL. O art. 32 definiu suas funções, mantendo as atividades de arquivo e difusão, acrescentando a tarefa de tradução da documentação oficial para os idiomas oficiais do bloco, espanhol e português; e responsabilizando-a pela edição do Boletim Oficial do MERCOSUL, que o art. 39 do Protocolo de Ouro Preto define como meio para dar publicidade aos atos das instâncias do bloco.

O art. 32 ainda atribui à secretaria a elaboração de um orçamento independente do GMC e lhe designou a função de atualizar a lista de árbitros e especialistas para o sistema de solução de controvérsias, reafirmando as demais funções que lhe haviam sido atribuídas pelo Protocolo de Brasília, instituído em 1991 mediante a Decisão CMC nº 01/91 para regulamentar um sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL.

O art. 33 do Protocolo de Ouro Preto formalizou a figura do diretor da SAM, condicionando sua eleição ao GMC e a designação de seu mandato ao CMC, com prazo de dois anos e sem a possibilidade de reeleição. A incumbência da direção a Remedi Silva viria, então, garantir a funcionalidade do órgão administrativo do MERCOSUL, ainda que precedesse sua devida regulamentação.

Pelo Protocolo de Brasília, no sistema de solução de controvérsias do bloco, caberia à secretaria o exercício de intermediação burocrática entre as partes envolvidas. Depois de negociações diretas para solucionar contendas comerciais, os Estados podem recorrer ao mecanismo arbitral criado pelo Protocolo de Brasília, informando à SAM a intenção de acionar o sistema de solução de controvérsias. A secretaria faz gestões durante as negociações e informa as partes envolvidas quanto às etapas do processo, sendo ainda depositária das listas de árbitros. Quando os países em litígio não firmam

acordo nem nomeiam seus árbitros, a SAM faz a indicação¹.

Respondendo ao mandato do Tratado de Assunção para a consolidação do MERCOSUL, expresso pela Decisão CMC nº 6/95, na IX Reunião Ordinária do CMC foi aprovada a Decisão CMC nº 9/95, Programa de Ação do MERCOSUL até 2000, que definiu uma agenda para a consolidação institucional do bloco em seus objetivos definidos pelo Tratado de Assunção. Voltado ao aperfeiçoamento e aprofundamento da união aduaneira, o Programa de Ação visou a elaboração de metas e prazos a serem desenvolvidos nos diversos tópicos da instituição.

Foi definido pelo plano, no objetivo I – Consolidação e aperfeiçoamento da União Aduaneira, o tópico 3, Desenvolvimento Jurídico Institucional, cujo primeiro ponto trata de encaminhar a realização de estudos para revisar e desenvolver o sistema de solução de controvérsias então vigente. Os terceiro e quarto tópicos tangem especificamente à normativa para funcionários e para a SAM, definindo como prazo o primeiro mês do ano de 1996 para a aprovação de regulamento para todos os funcionários do bloco e para a aprovação do primeiro orçamento da secretaria.

A VIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum, que se deu quase em paralelo a IX do Conselho, tratou de aprovar a Resolução GMC nº 20/95, conferindo nova estrutura ao GMC, definindo os subgrupos de trabalho, reuniões especializadas e grupos ad hoc, entre eles o Grupo Ad Hoc de Aspectos Institucionais, que daria espaço a negociações para modelagens institucionais futuras. A Resolução GMC nº 39/95, aprovada na XX Reunião Ordinária do GMC, viria a formalizar a criação de um grupo ad hoc responsável por analisar a estrutura organizacional e orçamentária da SAM para sua aprovação no início de 1996.

O grupo ad hoc concluiu seus trabalhos apenas na metade de 1996, culminando com a aprovação do orçamento para 1997, enquanto a secretaria ainda funcionava de maneira irregular, sem acordo sobre a sede, conforme estipulou o art. 36 do Protocolo de Ouro Preto. A Resolução CMC nº 67/96 aprovou o orçamento da SAM com um valor de US\$ 980.887 para 1997, no qual o salário do diretor seria de US\$ 9.432. As parcelas deveriam ser distribuídas em partes iguais aos Estados.

A estrutura organizacional para a execução desse orçamento contaria com três setores: Documental e Difusão, que exerceria funções de arquivo, base de dados, antecedentes e publicações; Normativo, responsável pela edição do Boletim Oficial do

¹ Conforme estipulado pela Dec. CMC 01/91.

MERCOSUL, traduções, registro de árbitros e comunicação; e setor de Recursos e Serviços, encarregado de questões financeiras e contábeis, compras, pessoal, sistemas e apoio a reuniões. Sendo que cada um estaria encabeçado por um chefe de setor e os dois primeiros contariam com mais cinco servidores administrativos e técnicos, e o de Recursos e Serviços contaria com doze servidores, além do chefe de setor, com quadro funcional composto por técnicos, operadores e administrativos.

Em outubro de 1996, havia sido aprovada a Resolução GMC nº 114/96, Normas Provisórias para os Funcionários e Empregados da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, validando o projeto provisório apresentado pelo grupo ad hoc criado pela Resolução GMC nº 39/95. Essas normas passaram, então, a vigorar até aprovação de um novo instrumento, previsto para o primeiro semestre de 1997, conforme o art. 2.

A Resolução GMC nº 114/96 dispôs de maneira básica sobre contratação e regime salarial. Por esse arranjo, mantendo o definido pelo Protocolo de Ouro Preto, foi determinado mandato de dois anos ao diretor, sem possibilidade de reeleição, sendo sempre um nacional dos países membros. Durante incapacidade do diretor, o chefe de seção mais antigo o substituirá. Estaria acordado, ainda por essa resolução, o direito de cada Estado a indicação dos demais cargos da estrutura, mantendo uma distribuição equilibrada entre as nacionalidades.

Em cumprimento ao art. 36 do Protocolo de Ouro Preto e como forma de consolidar a estrutura institucional do bloco e realizar objetivos propostos pelo Plano de Ação, o GMC, reunido em Fortaleza, em encontro que tomou plano dois dias antes do Conselho, aprovou a Resolução GMC nº 116/96, Acordo Sede entre a República Oriental do Uruguai e o MERCOSUL para funcionamento da sede da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, que se consubstanciou na Decisão GMC nº 4/96, após reunião do CMC.

Pelo acordo, ficaram estabelecidos a inviolabilidade, imunidade, privilégios e isenções tributárias de que gozam demais representações diplomáticas, acordadas aos moldes da Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961. A SAM passou, então, a ter capacidade jurídica de direito interno, com uma sede formal estabelecida e reconhecida. Ao seu diretor e demais funcionários *de alta posição* foram concedidas as mesmas prerrogativas de que dispõem funcionários equivalentes das representações permanentes de organismos internacionais com sede em Montevideu, como a ALADI. Ao diretor foi garantido equiparação à chefes de representações nacionais. As mesmas

garantias de inviolabilidade e privilégios fiscais não seria garantida aos funcionários uruguaios ou aos residentes permanentes daquele país.

Por ocasião ainda da XXIV Reunião Ordinária do GMC, foi expedida Ajuda Memória nº 592, criando cronograma para pagamento das parcelas relativas às contribuições dos Estados parte à SAM. Estipulou-se a prerrogativa do diretor de abertura de linha de crédito bancário, no caso de repasses não serem efetuados dentro do prazo, para evitar a paralisação das atividades da secretaria.

Essa abertura de crédito deveria ser acordada com o Estado em atraso, criando um vínculo através de um termo de compromisso entre a SAM e o Estado em questão. Os países deveriam indicar de maneira equânime os funcionários do quadro da SAM, e o Uruguai pagaria os salários referentes a janeiro dos funcionários que exercerem funções enquanto os demais Estados não efetuassem as escolhas para provimento dos cargos em questão.

Na XI Reunião Ordinária do Conselho, em Fortaleza, ocorreria a nomeação do uruguaio Jorge Fernández Reyes para mandato de dois anos, iniciados em 1997. A rotatividade para o cargo de diretor seria primeiramente expressa no Adendo nº 597, da mesma reunião, que determinou, após a designação de Reyes, a rotatividade a partir da nomeação seguinte, a ser iniciada pelo Paraguai. A reunião de Fortaleza seria a última de Remedi Silva como diretor da secretaria, tendo permanecido três anos a sua frente, tendo iniciado mandato anteriormente à aprovação do Protocolo de Ouro Preto, em que o artigo 33 estipula mandato de dois anos, com reeleição vedada. Remedi não será o primeiro a ter o mandato estendido, mas será o único, até a conclusão do presente estudo, em que a extensão se fará de maneira não formalizada.

Durante a XXV Reunião Ordinária o GMC instruiu ao novo diretor da SAM, Jorge Fernández Reyes, que fosse elaborado um novo Regulamento de Funcionamento da Secretaria Administrativa. Reyes aproveitou ocasião para expor seu plano de atividades para o Boletim Oficial do MERCOSUL, e sobre o formato e classificação dos documentos do MERCOSUL, além da criação de uma página na web para o bloco. Na XXVI reunião ordinária do GMC são aprovadas as Resoluções GMC nº 17/97 e nº 18/97, que tocam questões específicas à SAM, atas e documentações. A Resolução GMC nº 17/97, Atas de reunião do MERCOSUL, visou padronizar a função de ata desempenhada pela secretaria; enquanto na Resolução GMC nº 18/98, Documentos do MERCOSUL, foi definida a política de acesso à documentação do bloco.

As decisões do CMC, as resoluções do GMC, as diretivas da Comissão de Comércio do MERCOSUL, e os Comunicados Presidenciais Conjuntos ficaram determinados como de acesso público irrestrito, enquanto atas de reunião e documentos de trabalho podem ter classificação reservada, estipulada pelo órgão de origem, ficando restritas aos delegados oficiais dos Estados membros.

A normatização para funcionários da secretaria, que o art. 2 da Resolução GMC nº 114/96 estipulou para o fim do primeiro semestre de 1997, viria a ser aprovada em ocasião da XXVII reunião do GMC, em 5 de novembro. A Resolução GMC nº 42/97, Normas Gerais Relativas aos Funcionários da SAM, dispôs de regular as atividades dos funcionários da secretaria. Sem acrescentar novas funções a serem desempenhadas pelo órgão, foi definido a criação de mais um setor, o de Informática, desvinculando-o as funções exercidas anteriormente pelo setor de Recursos e Serviços. De forma que seriam, a partir de então, quatro setores, a terem seus chefes de setor designados de forma equânime entre os quatro estados membros, além dos demais funcionários do quadro técnico e administrativo.

Ao cargo de diretor, foi mantida a escolha por meio do GMC, respeitando o critério de rotatividade, e sem possibilidade de reeleição. É acrescida, para sua escolha, a exigência de título universitário e experiência comprovada, ou creditada. Como a SAM não se trata de órgão decisório do MERCOSUL, o diretor não disporia de poder normativo, senão sobre o funcionamento interno da secretaria, por meio de Instruções de Serviços. Aos Estados membros continuaria a função de designar os funcionários,

O art. 3 da Resolução GMC nº 42/97, em seu tópico 6, buscou de regulamentar as polêmicas visitas protocolares à sede da SAM, por parte de autoridades de países e organizações internacionais: sem especificar prazos, foi estipulado que a SAM deveria elevar propostas de visita à Presidência Pro Tempore em exercício, para que a mesma realizasse consultas com as representações nacionais para que o aval à visita fosse concedido. A relação entre SAM, representações nacionais e autoridades extrabloco será retratada no próximo capítulo.

Em 1998, já na metade do ano, a XXX Reunião Ordinária do GMC aprovará orçamento no valor de 980.887, consubstanciado na Resolução GMC nº 19/98. No entanto, depois de solucionada a pendência regimentar do funcionamento da secretaria, faltavam questões orçamentárias, agravadas pelo atraso de repasses - explicado pela situação econômica experimentada pela América do Sul ao fim dos anos 1990. Nesse

sentido, foi aprovada a Resolução GMC nº 74/98, Manual Básico de Execução Orçamentária e Contabilidade Patrimonial, para adoção de procedimentos e técnicas de controle orçamentária e orientar para os procedimentos contábeis a serem adotados pelos funcionários da SAM.

Complementando à questão regimentar definida pela Resolução GMC nº 42/97, o CMC incumbiu o GMC, através da Decisão CMC nº 24/00, de elaborar uma nova estrutura institucional para a SAM, em que fossem mais bem considerados o regime de contratação de pessoal e a disposição de recursos humanos a serem empregados nas diversas atividades a serem desenvolvidas pela SAM.

Por conseguinte, foi aprovada a Resolução GMC nº 92/00, Estrutura da Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Por essa resolução, ficou estipulada a extinção da estrutura provisória criada pela Resolução GMC nº 67/96, e foram estabelecidos quatro setores: Normativo; Documentação e Divulgação; Informática; e Administração, extinguindo o de Recursos e Serviços. Apesar da questão orçamentária, mais quatro cargos foram criados dentro da estrutura setorial.

A permanência da Resolução GMC nº 92/00 não seria efetivada, assim como outras. Na XXII reunião do GMC, foi decidido a transformação da SAM em uma secretaria técnica. As negociações para as várias mudanças regimentais e estruturais da SAM serão retomadas no próximo capítulo.

A Decisão CMC nº 30/02 viria a acrescentar mais um setor à estrutura da secretaria, o de Assessoria Técnica, regulamentá-lo e extinguir o cargo de chefe de setor. O GMC estaria, então, encarregado de elaborar uma nova estrutura e regimento para a SAM, que estaria naquele momento, pelo art. 6 da Decisão CMC nº 30/02, apta a ser chamada de Secretaria do MERCOSUL à título de publicidade.

Ao que foi estipulado pela Decisão nº 30/02, o Setor de Assessoria contaria com quatro técnicos, estando responsável por prestar assessoria técnica aos demais órgãos do MERCOSUL. Foram lhe atribuídas a função de elaboração de estudos e levantamentos técnicos, no âmbito interno e externo ao MERCOSUL, mediante solicitação de órgão decisórios do bloco. O SAT também ficou responsável pelo controle de consistência jurídica do bloco entre os projetos de norma e as normas existentes, embora não fosse obrigatório sua análise prévia para a aprovação de normativa.

A decisão previu ainda a elaboração de programa de estudos anual para ser apreciado pelo CMC. O quadro técnico deveria ser preenchido por um nacional de cada

país do bloco, sendo dois especialistas em economia e dois em direito internacional. Suas contratações estariam sujeitas a concurso de provas e antecedentes, dirigido por uma Comissão formada por um representante de cada país e o diretor, sendo a duração do contrato de três anos.

A Resolução GMC nº 01/03, Estrutura e Funcionamento da Secretaria do MERCOSUL, foi aprovada por ocasião da XLIX Reunião do GMC, iniciando a direção de Reginaldo Braga Arcuri. A estrutura aprovada contou com três setores: Assessoria Técnica, Normativa e Documentação; e Administração e Apoio, a serem ocupados por vinte e cinco funcionários, além do diretor.

Ao se extinguir a função dos chefes de setor², a então recente normativa concedia ao diretor a possibilidade de indicar um funcionário do quadro técnico dos setores de Normativa e Documentação ou do setor de Administração e Apoio para exercer a função de auxílio na função de coordenação dos setores pelo Diretor, indicação feita em consulta aos membros do bloco.

Enquanto o Setor de Assessoria Técnica manteve a Decisão CMC nº 30/02 como regimento, a Resolução GMC nº 1/03 regularia as atividades e contratação dos outros dois setores, estipulando uma comissão com um representante de cada país, para conduzir suas contratações com base em análise curricular e provas. Estariam fora desse novo regime de contratação, a renovação de contratos que estavam em curso e o remanejamento de cargos entre funcionários que se encontravam em atividade no órgão.

Para os cargos de técnico foram fixados os critérios de mínimos de diploma de curso superior e conhecimento de ferramentas para de texto, além de conhecimentos específicos sobre o MERCOSUL, acrescida a exigência formal de conhecimento dos dois idiomas oficiais do bloco. O novo regimento permitiria ainda a realização de estágios na organização, por funcionários governamentais, após elaboração de regulamentação de tal atividade pelo diretor, em consulta às representações. Seria aprovado ainda a Resolução GMC nº 18/03, acrescentando a exigência de um perfil em Recursos Financeiros, além de diploma relacionado a contabilidade, finanças e economia, para o provimento do cargo de Técnico em Administração e Finanças do setor de Administração e Apoio.

Novo regime sobre ajuda com despesas de traslado e instalação para o diretor será aprovada, pela Resolução GMC nº 2/03, que mantém a ajuda de dois salários

² Dec 30/02 art. 2

mensais recebidos ao início e final do mandato, estipulados pela Resolução GMC nº 86/99, com a possibilidade de ampliação do auxílio para traslado, desde que justificado o gasto e apresentado comparativo de cotação de passagens entre empresas à PPT, que poderia autorizar, desde que não ocorresse ampliação nos gastos orçamentários da secretaria.

Por ocasião da XXV Reunião Ordinária do CMC, última de 2003, foi concedido a extensão de um ano do mandato do diretor em exercício da SM, Reginaldo Braga Arcuri, consubstanciada na Decisão CMC nº 24/03, mantendo-o no cargo até o fim de 2005. Foi o primeiro e único caso formalizado até agora de extensão de mandato, uma vez que, para Remedi Silva, ela não havia sido formalizada pelos órgãos decisórios.

A legislação sofreria atualização no ano seguinte, pela Resolução GMC nº 06/04, Normas Gerais Relativas a Funcionários da SM, mantendo a estrutura prevista na Resolução GMC nº 01/03 e acrescentando disposição sobre visita de autoridades à sede da secretaria e participação de funcionários em eventos. As visitas deveriam ser precedidas de solicitação prévia, sem prazo definido, aos coordenadores do GMC. Por sua vez a participação em eventos e seminários, e a conseqüente ausência no serviço, deveria ser solicitada ao diretor; não estando o funcionário permitido a falar em nome do MERCOSUL. O mecanismo previu ainda a possibilidade e as condições pelas quais o diretor poderia exonerar funcionários.

Com a criação do Fundo para Convergência Estrutural, por meio da Decisão CMC nº 18/05, procurando amenizar as assimetrias estruturais entre os países do bloco, através do financiamento de projetos para desenvolvimento da infraestrutura regional, o CMC aprovou a Decisão CMC nº 24/05, Regulamento do Fundo para Convergência Estrutural. O diretor da secretaria foi estabelecido como administrador do fundo, sendo criado um órgão técnico responsável pela avaliação e condução dos projetos, a Unidade Técnica FOCEM (UTF), estando hierarquicamente submetido ao diretor da SM.

A UTF se compôs inicialmente por um quadro funcional de quatro técnicos, com nacionalidades de cada estado membro do MERCOSUL. Era previsto a existência de um coordenador, entre os técnicos, que atuaria na função por um ano, a fim de exercer a articulação entre a unidade e o diretor da secretaria. Dessa forma, mais uma atribuição estaria a cargo do diretor da SM.

Apesar da tentativa do Uruguai de nova atualização de regimento e da estrutura da secretaria, por meio do Documento de Trabalho nº 43/05 apresentado ao GMC, não

foi obtido consenso. Somente na XXXII Reunião Ordinária do CMC, seria aprovada a Decisão CMC nº 07/07, Estrutura e Funcionamento da Secretaria do MERCOSUL. Seu artigo 6, que criava cronograma para a implementação e a forma de financiamento da nova estrutura da SM, estipulado para metade do ano de 2007, seria desconsiderado pela Decisão CMC nº. 18/07, em cujo prazo consta o fim daquele ano.

A Decisão CMC nº 07/07 consolidaria a função de coordenador da SAM, ao a regulamentar. Seu mandato seria de dois anos, com início não coincidente com o do diretor, sendo aplicada a regra de rotatividade de nacionalidade, e sua escolha definida pelo GMC, não mais pelo diretor, após consulta às representações, como definiam as normas anteriores. Na estrutura aprovada, foram criados quatro setores: Administração; Apoio; Assessoria Técnica; e Normativa, Documentação e Divulgação. Haveria ainda distinção entre assessor técnico e técnico, estando a secretaria naquele momento apta a ser integrada por um corpo funcional de 40 funcionários.

Em seguida, o GMC aprovou Resolução GMC nº. 68/08, Normas Gerais Relativas aos Funcionários da SM, UTF e ST, instrumento pelo qual se buscou estabelecer regime salarial e beneficiário para os funcionários do MERCOSUL. Ao fim do mesmo ano, o CMC faria outra atualização normativa, visando reestruturação da secretaria. A partir da Decisão CMC nº 56/08, a SM absorveria funções exercidas pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), tais como representação externa e capacidade de iniciativa de proposição de matérias tangentes ao processo integrador. Foi prevista ainda a possibilidade de criação de subdiretorias, semelhantes ao extinto chefe de setor.

Um plano de carreira para os funcionários da SM foi consubstanciado na Resolução GMC nº 04/12, Regime de Carreira dos Funcionários do MERCOSUL, prevendo possibilidade de ascensão no quadro funcional do MERCOSUL, a partir de tempo e desempenho de serviço. O desempenho será avaliado por Comitê Interno de Qualificação, composto pelo coordenador, um funcionário de cargo intermediário na sessão e um representante eleito pelos funcionários, que não terá direito a voto e agirá como avalizador. Novos critérios seriam definidos pela Resolução GMC 06/13, que estipula tempo mínimo de quatro anos para direito à promoção.

Seria decidida no mesmo ano de 2012 nova regra para a participação de funcionários em eventos, a Resolução GMC nº 41/12, retirando do diretor a palavra final sobre a dispensa para participação em seminários e ocasiões comemorativas. A

dispensa deveria ser levada a consideração dos coordenadores nacionais do GMC, por algum funcionário - podendo ser o veterano do setor ou mesmo o coordenador.

A mais recente normativa para regular os funcionários do MERCOSUL, a Decisão CMC nº 15/15, cujo art. 5 revoga todos os dispositivos anteriormente aprovados. As novíssimas Normas Gerais para Funcionários do MERCOSUL tratam de condição de trabalho, relação contratual, regime de contratação, normas de conduta, código de ética, regime de carreira e detalhamento dos cargos, funções e perfis pretendidos para cada cargo, prevendo a existência de 60 funcionários distribuídos em quatro categorias e cinco setores da secretaria. É o instrumento mais completo para a regulação do quadro funcional da SM.

Com a exposição final deste capítulo, foi possível verificar a alta volatilidade da normativa referente à secretaria, tendo como base o histórico da evolução institucional da SM. O próximo capítulo tratará de analisar os aspectos políticos e inter-relacionais presentes no processo de integração, que tangem especificamente aos diretores e à secretaria, buscando identificar os reflexos das suas ações e atividades sobre a dinâmica da própria SM e do processo de integração de forma geral.

Capítulo 3

Secretaria do MERCOSUL: evolução institucional-operativa e influência do diretor

3.1 Introdução

O Protocolo de Ouro Preto foi o dispositivo acordado entre os Estados membros do MERCOSUL para estabelecer sua estrutura institucional. Seu artigo 31 define a secretaria do bloco como uma instância operacional, responsável por prestar serviços aos demais órgãos. O art. 32 do Protocolo de Ouro Preto limita as funções da Secretaria Administrativa do MERCOSUL às associadas a arquivamento e acompanhamento de reuniões, portanto, sem poder de decisão. Contudo, o inciso VI do art. 32 deixa brecha para que outras funções possam lhe ser atribuídas pelos órgãos decisórios do bloco e pela Comissão de Comércio do MERCOSUL, responsável pelo acompanhamento e pela revisão dos temas comerciais, a serem orientados pelo CMC e pelo GMC.

Conforme foi exposto anteriormente, na projeção institucional do MERCOSUL, a secretaria não dispõe de capacidade decisória na condução do bloco e está incumbida de tarefas auxiliares aos órgãos e fóruns do MERCOSUL, atuando sob a orientação direta do GMC. Este trabalho se esforça para delimitar e identificar em que medida e por quais razões um diretor da SAM poderia exercer um ativismo que seja de alguma forma influente e supere o que por regra lhe cabe fazer.

Considera-se, para esclarecimento, que superar a execução das formalidades normativas, ou deixar de executá-las, não constitui um indicador de baixa qualidade institucional, tendo em conta que quando regimes e instituições estão confortáveis em sua formação são suficientemente sábios em permitirem certas falhas de obediência em proveito da engenhosidade (LASSWELL, 1984). Isso ocorreria devido ao fato de serem os regimes definidos pelos seus princípios, enquanto as normas seriam apenas os meios pelos quais os regimes procurariam ser estabelecidos, de forma que mudanças de regras, ou a adoção de normas informais, apenas alterariam os meios pelos quais os regimes procurariam se estabelecer (KRASNER, 1983).

No quadro descrito, a influência é considerada uma relação de causalidade no comportamento entre atores, em que ela pode ser implícita, quando um ator age em

relação às expectativas que nutre sobre o outro, que exercerá a influência (DAHL, 1984). Disso, implica que decisões sobre funções a serem atribuídas ao diretor da SAM, conforme o inciso VI do art. 32 do Protocolo de Ouro Preto, somente são atribuídas em razão da expectativa que os órgãos decisórios nutrem de que as funções, convertidas agora em expectativas, sejam realizadas.

Em um primeiro momento, então, a execução e a concretização da expectativa estão em segundo plano, pois a influência que se quer observar reside justamente na criação da expectativa em si, e não na sua realização. Assim, as novas atribuições imputadas pelos órgãos decisórios à SAM serão o principal indicador de influência dos seus diretores. Nesse sentido, a influência pode ser amplamente entendida como um padrão das interações e práticas políticas, podendo ser constatada no valor dado à posição de cada ator no contexto observado (KAPLAN; LASSWELL, 1979).

Por conseguinte, a imputação de novas funções terá mais peso na avaliação da influência do que outras questões, como a aprovação de normas de iniciativa da SAM, visto que muitas das regras surgiram do encargo das instâncias deliberativas, como uma consequência da execução de novas atribuições, ainda que temporárias.

A partir de agora, serão feitas análises, com base em documentação diplomática, das gestões dos diretores da secretaria, se concentrando nas que ocorreram no período de 1994 a 2006. As quatro gestões seguintes até 2016 serão mencionadas ao fim do capítulo apenas em caráter informativo, já que, em razão da necessidade de otimizar a coleta e o processamento dos dados, a pesquisa realizada em arquivos documentais do Itamaraty se concentrou nos períodos dos cinco primeiros diretores. Por consequência, as análises deste capítulo e as conclusões do trabalho se basearão nessas gestões.

3.2 As gestões dos diretores

3.2.1 De 1994 a 1996

A primeira gestão da então Secretaria Administrativa do GMC, do uruguaio Juan Antonio Remedi Silva, foi marcada pela excepcionalidade da qual resultou. Assumindo no início de 1994³, anteriormente ao Protocolo de Ouro Preto, cuja assinatura se deu em

³ REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, XI, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/CMC XI/Ata 2/96**, 1996.

dezembro de 1994, Remedi Silva permaneceu até o fim de 1996, quando foi aprovada a Resolução GMC nº 114/96, Normas Provisórias para os Funcionários e Empregados da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, que foi a primeira normativa a dispor sobre os funcionários da SAM. Ainda que a normativa anterior estabeleceria mandato de dois anos para o diretor, Remedi Silva permaneceu por três anos no cargo.

Conforme o inciso VI do art. 32 do Protocolo de Ouro Preto, ele desempenhou várias gestões junto à Comissão de Comércio do MERCOSUL. Em sua primeira reunião, logo após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a CCM encomendou à SAM análise dos quatro textos nacionais que dispunham sobre a tarifa externa comum⁴, o que constitui a união aduaneira - coração do MERCOSUL⁵. O objetivo da análise seria evidenciar diferenças de nomenclaturas e alíquotas, sendo realizada tendo em conta as legislações nacionais aprovadas, a Decisão CMC nº 22/94, que estabeleceu a tarifa externa comum, os códigos e as variações da tarifa externa comum.

Em parceria com o Comitê Técnico Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias (CT-1) da CCM, foi elaborada uma Lista Consolidada de Exceções à TEC e ao Regime de Adequação, que, após revisões das delegações, foi remetida à SAM para correções. Com o CT-3 (Normas e Disciplinas Comerciais), a secretaria colaborou na elaboração do formulário para a solicitação de permissão para a emissão de Certificados de Origem MERCOSUL, assim como na definição das instruções que orientam o preenchimento de tal formulário⁶. Em reunião de março de 1996, foi encomendada pelo CT-8 (Defesa Comercial e Salvaguardas) à SAM a criação de uma base de dados que permitisse a identificação, caracterização e ordenamento das restrições e tipos de barreiras não tarifárias e mecanismos de proteção de mercado. Tal base de dados passou a ser utilizada como arquivo pelo CT-8⁷.

No marco do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comunidade Europeia e o MERCOSUL, firmado em 1991, foi aprovado em 1995 o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre a Comunidade Europeia e seus Estados Membros e

⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, anexo V: **Informe de Atividades Secretaria Administrativa do MERCOSUL 1995-1996**, 1996.

⁵ Tabaré Vasquez, 8 de setembro de 2006.

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2006/09/060908_tabarelulaale.shtml

⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, anexo V: **Informe de Atividades Secretaria Administrativa do MERCOSUL 1995-1996**, 1996

⁷ Idem, 1996.

o MERCOSUL e seus Estados Membros, que só entraria em vigor em 1999, quando foi concluída a ratificação pelos sócios do segundo bloco. Na fase de consolidação de uma base para o diálogo político entre as partes, marcado pelo acordo de 1995, Remedi Silva ficou como responsável por um projeto para a interconexão informática entre a SAM, a Comissão Europeia e as representações dos países do MERCOSUL em Bruxelas.

O diretor da SAM foi responsável pelos contatos com a Comissão Europeia, mantendo diálogos sobre a implementação do projeto e a ampliação de cooperação técnica a ser desenvolvida entre os dois blocos⁸. Inicialmente, foi implantado o sistema informacional da SAM, conectado às diversas bases de dados europeias⁹. O projeto foi posteriormente adiado para a análise e a elaboração de uma política de segurança da informação e categorização dos usuários pelas instâncias decisórias do MERCOSUL¹⁰.

No que tange ao funcionamento da secretaria em si, além da indefinição de regulamento próprio, também lhe foi desprovido orçamento, durante todo ano seguinte à assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em cujo art. 45 foi estabelecido para a SAM um orçamento para seu funcionamento e manutenção. Na XIX Reunião Ordinária do GMC, em novembro de 1995, o diretor ensejou discussão sobre o orçamento, ao apresentar proposta orçamentária para a secretaria, sendo esvaziada pela posição brasileira, que ainda aguardava a ratificação do Protocolo de Ouro pelo Congresso Nacional¹¹.

A aprovação do Congresso Nacional viria em 15 de dezembro de 1995, contudo, na IX Reunião Ordinária do CMC, em 7 de dezembro, a decisão pelo Programa de Ação do MERCOSUL até 2000 havia estipulado o primeiro semestre de 1996 como prazo a ser observado para a aprovação de orçamento e regulamento da SAM. Até a conclusão do processo negociador e decisório que sancionou o orçamento da secretaria, a sede do MERCOSUL foi mantida por meio da realocação de funcionários nacionais dos sócios¹², da sessão de antiga embaixada argentina em Montevideu¹³ e do financiamento uruguaio inicial de U\$S 450.000, que chegou a U\$S 1.000.000 em 1996¹⁴.

⁸ Informação extraída da mensagem nº 163 de Delegação Brasileira em Bruxelas (Braseuropa) para Secretaria de Relações Exteriores (SERE), em 03 de março de 1995

⁹ Idem, 1995

¹⁰ Informação extraída da mensagem nº 419 da SERE para delegação brasileira na ALADI (Brasaladi), em 8 de agosto de 1995

¹¹ Informação extraída da mensagem nº 807 de Brasaladi para SERE em 11 de novembro de 1995

¹² Foi estipulada pela Decisão CMC nº 3/93, a transferência de funcionários diplomáticos e servidores nacionais da ALADI, para exercer as funções básicas da Secretaria Administrativa

¹³ Mensagem nº 122 de Brasaladi para Exteriores em 22/02/95

¹⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, 1997, Assunção. MERCOSUL/GMC XXI/ATA 02/97 Anexo VI: **Projeto CCT: Delineamentos ao Projeto de Cooperação UE- Apoio à SAM**

Com a Resolução GMC nº 67/96, na XXII Reunião Ordinária do GMC, em junho de 1996, foi encaminhado um Orçamento Preliminar de 1997 para a Estrutura Básica da SAM. E por ocasião da reunião ordinária seguinte, em Brasília, o GMC viria a solicitar ao diretor da SAM a apresentação de propostas de perfis de funções para os cargos a serem preenchidos¹⁵, que complementariam a Estrutura Básica e a Resolução GMC nº 114/96, Normas Provisórias para os Funcionários e Empregados do MERCOSUL, aprovada naquela reunião.

O documento enviado previamente às delegações gerou indagações do Brasil, que considerou os perfis calcados nas pessoas que desempenhavam as funções naquele momento¹⁶. O Paraguai, por sua vez, com base no item 4, art. 1 da Resolução GMC nº 114/96, que estipula representação “equânime”, expressou interrogação quanto a inviabilidade de representação equânime entre os Chefes de Setor, visto que a Estrutura Básica previa só três setores, e lançou a candidatura de Mariela Centurion para chefe do Setor Normativo, solicitando aos demais uma posição quanto às chefias restantes¹⁷.

Nas negociações que se sucederiam nas reuniões decisórias em Fortaleza, em dezembro de 1996, foi adiada uma decisão mais permanente sobre os perfis dos funcionários e se optou pela criação de mais um setor para a SAM, o Setor de Informática, a cargo do Brasil¹⁸, o que ensejaria a elaboração de uma nova estrutura para a secretaria. O Setor de Informática foi possibilitado em razão do funcionamento da rede informacional da SAM, desenvolvida por cooperação técnica com a União Europeia, acompanhada pelo diretor da secretaria¹⁹. Contudo, a preferência do Paraguai sobre a chefia do Setor Normativo não seria realizada, ficando a cargo do Uruguai e sendo destinado a indicação ao Setor de Recursos e Serviços²⁰.

Foi estabelecido um prazo de um mês após a reunião de Fortaleza para que as delegações encaminhassem as candidaturas para provimento das vagas nacionais, sendo

¹⁵ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXXIII, 1996, Brasília. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 03/96**, 1996.

¹⁶ Telegrama nº 907 de Brasaladi para Exteriores em 22/11/96

¹⁷ Telegrama reservado nº 933 de Brasaladi para Exteriores em 29/11/96

¹⁸ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, ADDEDUM p. 596**, 1996.

¹⁹ Mensagem nº 163 de Braseuropa para Secretaria de Relações Exteriores em 03 de março de 1995; Mensagem nº 419 da Secretaria de Relações Exteriores para Brasaladi

²⁰ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, ADDEDUM ATA 596**, 1996.

realizado concurso para preencher as vagas que não fossem ocupadas²¹. As reuniões em Fortaleza definiriam ainda a prerrogativa do diretor de abertura de linhas de crédito em bancos internacionais, para a manutenção das atividades da SAM em caso de atraso no repasse das parcelas pelos países membros²². Ao governo do Uruguai foi dada incumbência de prover, durante o mês de janeiro, o pagamento dos funcionários que permanecessem em função até a definição de novos indicados²³.

As reuniões de Fortaleza seriam as últimas com Remedi Silva como diretor da SAM. Em seguida, foi designado outro diplomata uruguaio, Jorge Fernández Reyes, para um mandato de 1997 a 1998. O princípio de rotatividade nacional da direção havia obtido consenso em Fortaleza, de modo que o próximo diretor seria paraguaio, para então ser seguida ordem alfabética das nacionalidades²⁴.

Nos três anos em que esteve à frente da SAM, Remedi Silva chefiou diversas atividades e iniciativas, tanto vinculadas à secretaria quanto designadas para ela. Além do acompanhamento de reuniões e da gestão dos arquivos, o diretor exerceu tarefas que, pelo Protocolo de Ouro Preto, não estariam sob a alçada da SAM, embora possam ser justificadas a partir do inciso VI do art. 32 do documento.

Por solicitação da CCM, foi solicitada uma análise dos textos nacionais que dispunham sobre a Tarifa Externa Comum, para verificar diferenças de nomenclaturas e alíquotas não tarifárias²⁵, o que acabaria se constituindo em uma das primeiras tarefas realizadas pela SAM no âmbito técnico-comercial do MERCOSUL. Foi a secretaria que elaborou a Lista Consolidada de Exceções à TEC e ao Regime de Adequação²⁶ e a submeteu ao CT-1 para correções e acréscimos das delegações, originando o documento para a aplicação do Regime de Origem do MERCOSUL. Embora a Diretiva CCM nº 12/95 tivesse encomendado a tarefa ao CT-1, resguardando a participação da SAM ao

²¹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, Ajuda Memória nº 593**, 1996.

²² REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, Ajuda Memória nº 592**, 1996.

²³ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, Ajuda Memória nº 593**, 1996.

²⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, XI, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/CMC XI/ATA nº 04/96, Ajuda Memória nº 593**, 1996. Ajuda Memória página 597 Ata XI Reunião Ordinária do CMC.

²⁵ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. **MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, anexo V: Informe de Atividades Secretaria Administrativa do MERCOSUL 1995-1996**, 1996.

²⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL, VII, 1995, Montevideu. **MERCOSUL/CCM/Ata nº 06/95**, 1995.

apoio logístico²⁷, o CT-1 informou na VII Reunião Ordinária da CCM que o trabalho havia sido efetivamente realizado pela secretaria²⁸.

O documento foi elaborado a partir das listas fornecidas pelas delegações sobre exceções nacionais à TEC; regime de adequação para conformação da união aduaneira; convergência do setor de bens de capital; convergência dos setores de informática e telecomunicações; e itens tarifários do setor açucareiro.

A SAM também colaborou, com o CT-3, na elaboração do formulário para a solicitação de permissão para a emissão de Certificados de Origem MERCOSUL, assim como na definição das instruções para o preenchimento do formulário²⁹. A secretaria ficaria encarregada de registrar as entidades habilitadas para a emissão do certificado³⁰. Outra tarefa incumbida à SAM, pelo CT-8, foi a criação de uma base de dados para identificação, caracterização e ordenamento das restrições e dos tipos de barreiras não tarifárias e mecanismos de proteção de mercado³¹.

Remedi Silva participou ainda das negociações da segunda fase da cooperação MERCOSUL-Comunidade Europeia, que culminaram na assinatura do Acordo-Quadro em 1995³². A SAM foi beneficiada por um projeto de cooperação para a instalação da sua rede informacional, negociada entre o diretor e a Comissão Europeia, que também permitiria a interconexão da secretaria com as representações dos Estados membros do MERCOSUL em Bruxelas³³. Ainda no marco de acordo anterior, de 1991, haviam sido direcionados recursos para duas etapas de cooperação com o bloco europeu, a iniciar em 1993 e 1995³⁴. Remedi Silva atuou na segunda, buscando seu aprofundamento³⁵.

Negociar com organismos internacionais e terceiros países é, tradicionalmente, função de chefes de Estado, representantes de governos ou funcionários internacionais reconhecidos para tal. Como atividade do diretor da SAM, a promoção de gestões e

²⁷ Instrução emanada do Art. 3 da Diretiva CCM nº 12/95.

²⁸ REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL, VII, 1995, Montevideu. **MERCOSUL/CCM/Ata nº 06/95**, 1995.

²⁹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIV, 1996, Fortaleza. MERCOSUL/GMC XXIII/ATA nº 04/96, anexo V: **Informe de Atividades Secretaria Administrativa do MERCOSUL 1995-1996**, 1996.

³⁰ Instrução emanada através da Diretiva nº CCM 17/96

³¹ Idem

³² Informação extraída da mensagem nº 163 de Braseuropa para Secretaria de Relações Exteriores em 03 de março de 1995

³³ Idem

³⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVIII, 1997, Montevideu. MERCOSUL/GMC XXVIII/Ata nº 04/97, anexo VI: **Delineamentos ao Projeto de Cooperação UE- Apoio à SAM**.

³⁵ Informação extraída das seguintes comunicações: Mensagem nº 163 de Braseuropa para SERE em 03 de março de 1995; Mensagem nº 419 de SERE para Brasaladi em 8 de agosto de 1995.

contatos no âmbito externo ao bloco não era, naquele momento, alvo de regulamentação própria nem de forma tênue.

Considerando o exposto, Remedi Silva pôde atuar em questões que lhe fugiam do alcance normativo. Enquanto algumas atividades, como as desenvolvidas no âmbito das relações comerciais intra-MERCOSUL, poderiam ser justificadas sob o inciso VI do art. 32 do Protocolo de Ouro Preto, outras podem ser caracterizadas como superação das suas funções e exercício de influência. O contexto de uma normativa ainda incipiente lhe favoreceu nesse sentido.

3.2.2 De 1997 a 1998

Jorge Fernández Reyes, diplomata uruguaio, assumiria como diretor da SAM no início de 1997, com estrutura que contava com quatro setores preenchidos por vinte e seis funcionários, dos quais cada país membro teve direito a indicação de funcionários do quadro técnico, e os demais, da categoria empregados, contratados pelo diretor. Reyes expôs, em março daquele ano na sua segunda reunião informal com os representantes das delegações, propostas de atividades para cada setor da SAM, deixando boa impressão às delegações³⁶. As delegações teriam sido informadas ainda da disposição do Ministério da Economia do Uruguai em manter unilateralmente os custos da sede da SAM até o final de 1997³⁷.

Das propostas relativas aos chefes de setor que Reyes apresentou em março às delegações, tarefas a serem realizadas ao longo de 1997, estavam todas nominalmente ligadas à SAM pelo Protocolo de Ouro Preto. Para o Boletim do MERCOSUL, seria proposto ao GMC um formato para sua estrutura de publicação, contendo normativas aprovadas³⁸. Em relação às traduções das normas, foi proposta a terceirização do serviço, em razão da informalidade com que a tarefa estaria anteriormente sendo conduzida pela SAM e as delegações nacionais. Para o sistema de informação da SAM, foram propostos uma organização e um ordenamento da sua base de dados, para posterior interconexão com as chancelarias nacionais, prevendo ainda a solicitação de apoio à Secretaria Geral da ALADI³⁹.

³⁶ Informação extraída do Telegrama reservado nº 243 de Brasaladi para SERE em 19 de março de 1997

³⁷ Idem

³⁸ Idem

³⁹ Idem

Com relação a sua atuação no Comitê de Cooperação Técnica (CCT), Reyes expôs quatro propostas para pleito de cooperação com a UE, ainda naquele ano de 1997. Sua proposta contemplaria os quatro setores da SAM, com foco no ainda não formalizado Setor de Informática. Em suma, seria buscada cooperação técnica, por meio de consultorias temporárias, para cada setor, de especialistas capazes de oferecer treinamento aos funcionários e assistência técnica para os setores da SAM⁴⁰. A exposição de Reyes teria sido bem recebida pelas delegações e gerado boa impressão à delegação brasileira⁴¹.

Os projetos de Reyes foram apresentados na XXV Reunião Ordinária do GMC, juntamente com a proposta sobre classificação de documentos, que foi bem recebida pelas delegações. Sua proposta para o Boletim Oficial do MERCOSUL foi aprovada na ocasião, sendo as demais (classificação e formato das atas de reunião e página online) postergadas para análise dos coordenadores do GMC⁴². Foi encomendado ainda a Reyes um Regulamento para Funcionamento da SAM⁴³. Na mesma ocasião, o CCT informou a retirada pelo diretor da SAM de proposta de cooperação com a UE para mobiliar a nova sede da SAM, que ainda não estava concluída⁴⁴.

A boa impressão das delegações, contudo, não se manteria, devido aos desconfortos das delegações em relação a visitas e contatos de Reyes com dignitários e representantes de países fora do bloco, a iniciar por visita belga à sede da SAM, que levou o Brasil a incitar regulamentação das visitas⁴⁵. A SAM, enquanto sede do MERCOSUL, uma organização internacional, e o diretor, enquanto seu funcionário hierarquicamente mais elevado, teriam visibilidade e gozariam de status para promover relações com terceiros países e blocos, como Remedi Silva chegou a realizar⁴⁶. É de se ressaltar que no caso anterior, todavia, das visitas e contatos realizados, apenas os contatos com a Comissão Europeia para cooperação técnica com a SAM aparentavam

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

⁴² REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXV, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXV/Ata nº 01/97**, 1997.

⁴³ Idem, 1997

⁴⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXV, Assunção, 1997. MERCOSUL/GMC XXV/Ata nº 01/97, anexo VI: **Informe do Comitê de Cooperação Técnica**, 1997.

⁴⁵ Mensagem reservada nº 160 da Secretaria de Relações Exteriores para Brasaladi em 8 de abril de 1997

⁴⁶ Informação extraída dos seguintes telegramas: Mensagem nº 124 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 24 de fevereiro de 1995; Mensagem nº 163 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 3 de março de 1995; Mensagem nº 737 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 27 de setembro de 1996

ter ocorrido em separado das delegações⁴⁷, sendo as demais visitas realizadas com a presença dos chefes de delegação dos países do MERCOSUL.

Apesar da interação de seu antecessor com o bloco europeu, Reyes retiraria projeto de cooperação com a União Europeia para mobiliar a sede da SAM⁴⁸. Naquele momento, o contrato para as novas instalações da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, no Edifício Parque Hotel, ainda se encontravam sob negociação com a Prefeitura de Montevideu, para a realização de obras de reforma pelo Ministério de Transportes do Uruguai, planejando o diretor sua inauguração para as reuniões do CMC ao fim do ano⁴⁹.

Por mandato do GMC, foi encomendada ao diretor a elaboração de um Regulamento para Funcionamento da SAM⁵⁰. Ao primeiro projeto elaborado por Reyes e apresentado às delegações, foram feitas sólidas ressalvas quanto à capacidade de iniciativas em funções não previstas para o diretor pelo Protocolo de Ouro Preto⁵¹. Reyes teria proposto também três categorias de funcionários, acrescentado a categoria de funcionários internacionais, para possibilidade, que se buscou pelo projeto, de contratação de consultores e assessores de países fora do MERCOSUL, recebendo de Argentina e Brasil⁵².

A proposta foi revisada, e uma nova versão, com 83 artigos, foi entregue posteriormente às delegações para avaliação. A nova proposta foi recebida com bastante reservas, especialmente quanto à insistência na possibilidade de uma categoria de funcionários internacionais e sobre a possibilidade de realização de concursos para provimento de cargos⁵³. O novo projeto foi negativamente comentado ao propor salário família e assistência médica, não expressando montantes e tetos percentuais a serem pagos⁵⁴. O texto estipulava a necessidade de apresentação de relatórios, aos funcionários que fornecessem apoio às reuniões fora de Montevideu, o que também não recebeu

⁴⁷ Mensagem nº 163 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 3 de março de 1995

⁴⁸ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXV, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXV/Ata nº 01/97**, 1997

⁴⁹ Mensagem nº 404 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 14 de maio de 1997

⁵⁰ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXV, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXV/Ata nº 01/97**, 1997.

⁵¹ Mensagem reservada nº 437 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 28 de maio de 1997

⁵² Idem

⁵³ Mensagem reservada nº 455 de Brasaladi para Secretaria de Relações Exteriores em 3 de junho de 1997

⁵⁴ Idem

apoio brasileiro, enquanto foi bem avaliada a proposta de um tribunal administrativo para a resolução de questões trabalhistas que surgissem na estrutura do bloco⁵⁵.

A partir do desconforto das delegações, em serem tardiamente informadas sobre a visita de dignitário belga⁵⁶, foi incitada a regulamentação das visitas de personalidades e autoridades estrangeiras no Regulamento para Funcionamento da SAM. O Brasil orientou sua delegação a acompanhar a elaboração desse documento, já que, na visão brasileira, o regulamento deveria conter uma política para as visitas à sede da secretaria, de modo a garantir controle sobre o protocolo, e uma política de acesso à documentação do MERCOSUL⁵⁷.

Em 9 de junho de 1997, foi apresentado novo projeto, ferreamente combatido pela delegação brasileira⁵⁸. Compactando as oito dezenas de artigos e acrescentando novos, procurou criar uma natureza jurídica própria para a SAM, de forma a consolidar a SAM como uma organização internacional, e não apenas enquanto instância da organização internacional formada pelo MERCOSUL⁵⁹.

Seu projeto buscava desvincular hierarquicamente a SAM do GMC, a colocando à disposição da Presidência Pro Tempore (PPT), e retirar várias restrições que lhe eram normativamente impostas e lhe vinculavam ao GMC⁶⁰, como mesmo a autorização para realização de cooperação técnica. À regra sobre visitas de dignitários estrangeiros, encomendada pelo GMC⁶¹, ao contrário do recomendado pelo Brasil, para que fossem previamente consultadas a PPT e as delegações nacionais sobre a confirmação⁶², Reyes propôs a convocação da PPT e das representações nacionais para acompanhamento⁶³. Em suma, a proposta levantou diversas questões quanto à sua compatibilidade com a estrutura elaborada pelo Protocolo de Ouro Preto.

Quanto ao funcionamento da SAM, o propósito da solicitação de formulação de regulamento de pessoal pelo GMC, o projeto de Reyes previa que um regulamento

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Desconforto e desaprovação brasileira expresso nos seguintes telegramas: Mensagem reservada nº 297 de Brasaladi para SERE; Mensagem nº 160 da Secretaria de Relações Exteriores para Brasaladi em 8 de abril de 1997.

⁵⁷ Mensagem confidencial nº 200 de SERE para Brasaladi em 8 de maio de 1997.

⁵⁸ Mensagem reservada nº 474 de Brasaladi para SERE em 11 de junho de 1997

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Idem

⁶¹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXV, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXV/Ata nº 01/97**, 1997.

⁶² Idem

⁶³ Mensagem reservada nº 474 de Brasaladi para SERE em 11 de junho de 1997

próprio fosse aprovado em resolução à parte. Entre os diversos pontos suscitados pela delegação brasileira quanto ao projeto do diretor uruguaio, estava a criação de um mecanismo de licitação para a aquisição bens e serviços, sem a necessidade de preferência pelo menor preço⁶⁴.

Por ocasião da reunião seguinte do GMC, ainda em junho de 1997, outra proposta de Regulamento para Funcionamento da SAM foi elaborada, ao tom brasileiro, que ficou para ser aprovada em reunião do GMC em setembro daquele ano. Frente às consultas com as representações permanentes, não foram consolidados os textos que haviam sido encomendados pelo GMC à SAM, quanto à regulamentação da documentação e das atas de reunião do MERCOSUL⁶⁵. Por conseguinte, a XXVI Reunião Ordinária do GMC decidiu tratar de imediato da regulamentação sobre o caráter reservado ou público dos documentos e atas do MERCOSUL⁶⁶, por meio das resoluções GMC nº 17/97 e nº 18/97. As instâncias do MERCOSUL e a SAM ficaram autorizadas a classificar atas de reunião como reservadas, restringindo seu acesso aos funcionários e aos delegados nacionais do bloco⁶⁷.

O GMC aprovou um novo projeto de cooperação com a UE para apoio à SAM em mobiliar sua sede em construção, com montante de ECU's 390.000 para compra de móveis e equipamentos para escritório⁶⁸. Na mesma reunião, o GMC incumbiu o CT-1 de articular com a SAM a atualização periódica do Sistema Informativo MERCOSUL sobre Tarifa Externa Comum⁶⁹. O GMC recebeu ainda na ocasião um projeto de cooperação técnica com o Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, do Departamento de Integração e Programas Regionais (INTAL) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a elaboração de um mecanismo de intercâmbio de informações para a atualização e a manutenção da Base de Dados Normativos INTAL-

⁶⁴ Idem

⁶⁵ Mensagem reservada nº 462 de Brasaladi para SERE em 4 de junho de 1997

⁶⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97, 1997.**

⁶⁷ Resolução GMC nº 17/97

⁶⁸ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97 anexo VI: Delineamentos ao Projeto de Cooperação UE- Apoio à SAM, 199.**

⁶⁹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97, 1997**

MERCOSUL, que foi aprovado por ocasião de reunião do CCT em março de 1996⁷⁰, sendo encomendadas ao diretor as devidas gestões para a implementação do projeto⁷¹.

Com a protelação quanto ao Regulamento para Funcionamento da SAM, a normatização de visitas à sede do órgão aguardava formalização. O que não impediu, em julho de 1997, uma visita da Secretaria de Estado de Relações Exteriores da Áustria. Apesar do acordado no GMC quanto a que visitas deveriam ser previamente aprovadas em consulta à PPT e às representações permanentes⁷², Reyes optou, com aval da Presidência Pro Tempore a ser exercida pelo Uruguai, pelo protocolo que desenhou no seu projeto de Regulamento da SAM, convocando, um dia antes, as representações para se juntarem à visita no dia seguinte⁷³.

A visita ocorreu de maneira simplória, na presença de representantes uruguaios e diplomatas paraguaios, diante da ressalva argentina sob o protocolo adotado e da crítica da chefia da delegação brasileira de que o governo uruguaio promoveria campanha de desinformação diplomática ao tentar fazer de Montevidéu a capital do MERCOSUL⁷⁴. Ao perceber o tom elevado quanto ao cumprimento do protocolo preferido por Argentina e Brasil, Reyes fez gestões para informar as delegações sobre visita do então presidente do Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ao fim de julho de 1997, recebendo previamente posição brasileira de que não se oporia, em consulta à Reunião de Coordenadores Intra-MERCOSUL⁷⁵.

Reyes chegou a confessar à diplomata brasileiro que a SAM estaria à serviço da chancelaria uruguaia, sob intermédio da PPT, para a realização das visitas⁷⁶. O então representante brasileiro Denot Medeiros novamente manifestou sua inquietude quanto ao uso que considerava como em benefício próprio que a chancelaria uruguaia estaria fazendo das visitas à SAM, que em sua visão estariam sendo realizadas para criar mal-entendido quanto ao que seria a real influência da SAM no processo de integração do MERCOSUL, tendo em conta o caráter intergovernamental do bloco e a natureza da

⁷⁰ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97 anexo VII: **Proposta de Convênio de Cooperação Interinstitucional entre SAM e BID-INTAL**, 1997.

⁷¹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. **MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97**, 1997.

⁷² REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXVI, Assunção, 1997. MERCOSUL/GMC XXVI/Ata nº 02/97 anexo XI: **Normas Gerais Relativas ao Funcionamento da SAM, art. 6**, 1997.

⁷³ Mensagem confidencial nº 546 de Brasaladi para SERE em 3 de julho de 1997

⁷⁴ Idem

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Mensagem confidencial nº 565 de Brasaladi para SERE em 15 de julho de 1997

SAM, como uma instância de apoio, sem prerrogativas de decisão ou proposição⁷⁷. Reyes teria informado que buscava suavizar o protocolo da chancelaria do Uruguai de convocar as delegações para assistir às visitas do presidente chileno e também do então primeiro ministro de Portugal.

Aludindo ao fato de que o próprio presidente brasileiro à época, Fernando Henrique Cardoso, em visita à Montevideu em maio, havia aguardado para que fosse concluída a nova sede, no Edifício Parque Hotel, Denot recomendou à Reyes que se algum dignitário propusesse visita à SAM, na qualidade de sede de uma instituição regional de integração latino-americana, que lhe fosse sugerida visita à, também em Montevideu, sede da ALADI, a cuja secretaria foram atribuídas certas capacidades de iniciativa que não caberiam à SAM⁷⁸.

Os embaixadores Denot Medeiros, do Brasil, e Jesus Sabra, da Argentina, expressaram a Reyes a vontade de que não mais fosse realizada nenhuma visita protocolar até sua devida regulamentação, ou até a conclusão das obras da nova sede da SAM⁷⁹. A Secretaria de Relações Exteriores da Argentina firmou posição coincidente com o embaixador Denot Medeiros, no sentido urgir a aprovação do Projeto de Normais Gerais Relativas aos Funcionários da SAM, de modo a restringir qualquer função de representação externa por parte da SAM e seu diretor⁸⁰, o que não lhes caberia pelo Protocolo de Ouro Preto.

Durante a reunião informal de coordenação intra-MERCOSUL, o Brasil tratou de intensificar a urgência da aprovação do Projeto de Normais Gerais, que ainda tinha alguns pontos pendentes, como a definição de horário de expediente, licença maternidade, seguro médico e escala de viagens⁸¹. Argentina e Brasil mantinham posição quanto à regulação das visitas protocolares à SAM, para que fossem realizadas com autorização após consulta da PPT às delegações nacionais⁸². Nova reunião informal, com breve consenso entre os presentes, estando ausente a delegação paraguaia, concordou quanto à necessidade de antecipação das consultas⁸³. Essa reunião viria na esteira do desconforto brasileiro quanto a um pronunciamentos do então chefe

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Idem

⁷⁹ Idem

⁸⁰ Mensagem reservada nº 354 de SERE para Brasaladi em 21 de julho de 1997

⁸¹ Mensagem reservada nº 637 de Brasaladi para SERE em 31 de julho de 1997

⁸² Idem

⁸³ Mensagem reservada nº 668 de Brasaladi para SERE em 11 de agosto de 1997

do Setor de Normativas, o uruguaio Manoel Olarreaga, sobre questões de harmonização tributária em encontro da CPC⁸⁴.

O entendimento informal, expresso por Argentina e Brasil, para o cancelamento de visitas protocolares de autoridades estrangeiras até a conclusão de normativa sobre o assunto, não foi mantido, já que Reyes procurou novamente as delegações para buscar apoio a uma visita da então chanceler da Colômbia⁸⁵. O diretor geral do Departamento de Integração Latino-Americana da chancelaria brasileira recebeu a nota da SAM com consternação, exigindo explicações do coordenador uruguaio no GMC⁸⁶.

O diplomata uruguaio teria tentado se escusar, alegando que a visita seria iniciativa colombiana e sendo evasivo ao ser solicitado pelo interlocutor brasileiro para que apresentasse a mensagem de convite da parte colombiana⁸⁷. Após essa conversa, Reyes emitiu nota cancelando a visita da chanceler colombiana, que acabaria sendo recebida pelo Comitê de Representantes da ALADI - da qual as representações nacionais do MERCOSUL também fazem parte - em sessão solene.

Com a aprovação em setembro, na XXVII Reunião Ordinária do GMC, da Resolução GMC nº 42/97 sobre Normas Relativas a Funcionários da SAM, seu artigo 3 se concentrou em regular as atividades do diretor da SAM, enquanto no inciso 6, foi formalizada a posição de que, para visitas protocolares de autoridades estrangeiras, fossem realizadas previamente consultas pela PPT às delegações nacionais. A intenção era impedir o exercício pela SAM e por seu diretor da função de representação externa frente a terceiras partes.

Com a criação de um meio para controle intergovernamental sobre visitas à sede da SAM, as viagens e participações de Reyes em eventos seriam vistas como uma nova tentativa da chancelaria uruguaia e do diretor da Secretaria do MERCOSUL para exercício da função de representação externa do bloco. Em razão disso, a chancelaria brasileira tratou de minar a participação e o pronunciamento de Reyes na sessão plenária “Cooperação Econômica Internacional. Realidades e Perspectivas”, em foro de negócios organizado pela Comunidade Econômica do Mar do Norte⁸⁸. Para o Itamaraty, sua participação em tal evento, assim como seu pronunciamento, seria inadequada,

⁸⁴ Mensagem reservada nº 665 de Brasaladi para SERE em 9 de agosto de 1997

⁸⁵ Mensagem confidencial nº 686 de Brasaladi para SERE em 15 de agosto de 1997

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Idem

⁸⁸ Mensagem reservada nº 519 de SERE para Brasaladi em 14 de outubro de 1997

devido à falta de mandato pelo Protocolo de Ouro Preto para participação da SAM em eventos sobre questões que não cabiam às funções da secretaria e do diretor⁸⁹.

Um diplomata uruguaio de alta posição teria afirmado que o convite à Reyes se deu a título pessoal, por ser o diretor “protegido” do então vice-chanceler do Uruguai⁹⁰. Após a delegação brasileira ter exigido explicações quanto a sua participação, Reyes afirmou já ter formalmente recusado o convite, alegando conflito de agenda com uma sessão extraordinária do GMC⁹¹. O então embaixador ucraniano no Uruguai teria ainda, em vão, tentado articular uma solução para a participação do diretor⁹².

Seguindo vontade brasileira, em março de 1998, por ocasião da XXIX Reunião Ordinária do GMC, os países do MERCOSUL resolveram que a participação do diretor da SAM em eventos ou conferências deveria ser levada à consideração das delegações nacionais pela PPT para aprovação⁹³, mecanismo semelhante ao adotado para o caso das visitas à sede da SAM. Poucos dias após a reunião do GMC, uma nova visita ocorreu, do então governador da Galícia, na Espanha, respondendo a um convite unilateral do governo uruguaio para visita de cortesia à nova sede da SAM⁹⁴.

Em reunião informal, Reyes e o coordenador da república oriental, ministro Carlos Zeballos, teriam buscado justificar a ação independente pelo fato de a nova sede ainda não ter sido inaugurada⁹⁵. Com os protestos das demais delegações por quebra ao protocolo, Reyes recebeu uma advertência verbal⁹⁶, medida disciplinar prevista pelo art. 43 da Resolução GMC n° 42/97.

Novas visitas foram realizadas, sem anuência dos coordenadores nacionais no MERCOSUL, do então presidente da Comissão Europeia e dos chanceleres da Nova Zelândia e de Barbados, reiterando impressões de insubordinação da SAM, ao insistir no exercício de representação externa⁹⁷. Reyes teria se defendido apresentando cópias de solicitação antecipada à PPT argentina⁹⁸, que teria autorizado as visitas, sem

⁸⁹ Idem

⁹⁰ Mensagem confidencial n° 901 de Brasaladi para SERE em 16 de outubro de 1997

⁹¹ Mensagem confidencial n° 910 de Brasaladi para SERE em 17 de outubro de 1997

⁹² Idem

⁹³ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIX, 1998, Buenos Aires. **MERCOSUL/GMC XXIX/Ata n° 01/98**, 1998.

⁹⁴ Mensagem reservada n° 189 de Brasaladi para SERE em 12 de março de 1998

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Idem

⁹⁷ Mensagem reservada n° 203 de SERE para Brasaladi em 18 de junho de 1998

⁹⁸ Mensagem reservada n° 507 de Brasaladi para SERE em 9 de junho de 1998

consultar as demais delegações⁹⁹. A PPT argentina havia assumido no início de 1998, sucedendo a gestão realizada pelo Uruguai, no qual o contexto das visitas surgira.

Ao início do exercício da PPT pelo Brasil, em julho de 1998, novo convite chegou ao diretor da SAM, para participação no Encontro de Representantes Governamentais de Política Comercial na América Latina e Caribe, organizada pelas secretarias da ALADI, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas (CEPAL-ONU) e do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA).

Ao ser indagado por um diplomata brasileiro quanto à incompatibilidade da natureza do encontro com as suas funções na SAM e no MERCOSUL, Reyes alegou ter interesse só na reunião entre as secretarias, que precederia o encontro¹⁰⁰. A coordenação brasileira vetou a participação de Reyes, tanto no encontro quanto na reunião entre as secretarias, e novamente chamou a atenção para uma má compreensão das funções da SAM e do seu diretor, especialmente quanto à incompatibilidade e à não existência de autorização para o exercício de relações externas do MERCOSUL¹⁰¹.

Em outra frente, as obras da nova sede da SAM não estavam concluídas até o início de 1998, como previsto, o que adiou o Projeto de Cooperação em Apoio à SAM para mobiliar a nova sede, solicitado à Comunidade Europeia. O embaixador brasileiro expressou desconfiança quanto ao projeto de convênio entre o Ministério das Relações Exteriores do Uruguai e a SAM para a utilização da nova sede, chamada de Edifício MERCOSUL¹⁰². O ponto principal das suas ressalvas dizia respeito à não definição da utilização exclusiva do prédio para atividades do MERCOSUL, uma vez que o projeto só previa o uso prioritário pelo bloco, havendo espaços no mesmo prédio que poderiam ser utilizadas pelo Estado uruguaio, proprietário do edifício, para outras finalidades, como cerimônias políticas¹⁰³. Outro ponto ressaltado foi a duração do contrato, de quarenta anos, que poderia expressar uma ideia de consolidação da estrutura do MERCOSUL e da SAM, na visão do diplomata brasileiro¹⁰⁴.

O embaixador Denot Medeiros evidenciou a necessidade de ser discutido no GMC a forma pela qual o convênio seria assinado, dado ao fato de a SAM não possuir

⁹⁹ Mensagem reservada nº 209 de SERE para Brasaladi em 19 de junho de 1998

¹⁰⁰ Mensagem reservada nº 633 de Brasaladi para SERE em 13 de julho de 1998

¹⁰¹ Mensagem reservada nº 244 de SERE para Brasaladi em 16 de julho de 1998

¹⁰² Mensagem nº 102 reservada de Brasaladi para SERE em 10 de fevereiro de 1998

¹⁰³ Idem

¹⁰⁴ Idem

personalidade jurídica¹⁰⁵. O projeto elaborado pelo Uruguai não chegou à consenso durante a XXXI Reunião Ordinária do GMC, em setembro de 1998, e a república oriental informou que haveria uma nova tentativa de projeto a ser encaminhado à PPT brasileira¹⁰⁶. Por ocasião da última reunião do CMC naquele ano, no Rio de Janeiro, foi aprovado o projeto, que contemplava muitos dos pontos que já haviam sido propostos por Reyes em conjunto com o Ministérios das Relações Exteriores do Uruguai.

Apesar da crítica do embaixador da delegação brasileira, foi mantido o controle do prédio pelo governo uruguaio, que cedeu apenas o primeiro andar do edifício, com a possibilidade de utilização do térreo, por solicitação do diretor da SAM¹⁰⁷. O contrato duraria dezoito anos, com a possibilidade de revisão após cinco anos¹⁰⁸.

A inauguração da sede ocorreu em duas cerimônias, ao longo de dezembro de 1998. Na primeira o então prefeito de Montevidéu fez a inauguração de um espaço reservado para às Mercocidades¹⁰⁹. Na segunda, houve a presença dos representantes das delegações nacionais, com o cerimonial organizado pelo chanceler uruguaio, Didier Operti, e por Reyes. Antes de concluir sua gestão, o diretor da SAM chegou a criar, por meio da Instrução Normativa SM nº 66/98, uma medalha para agradecer autoridades do MERCOSUL, sendo que o chanceler Operti foi o primeiro a receber a homenagem.

No que tange à participação em projetos de cooperação, Reyes, elaborou, em conjunto com a Comissão Europeia, nova proposta de apoio à SAM¹¹⁰. Ela foi recebida com várias ressalvas pela diplomacia brasileira, que a considerou inadequada com as funções definidas pelo Protocolo de Ouro Preto à SAM¹¹¹. As ressalvas diziam respeito à assunção por parte do órgão de tarefas de natureza técnica, como: a revisão da compatibilidade de normas recém-aprovadas com o arcabouço existente, a identificação de problemas comerciais e a proposição de solução às delegações, para ser utilizada no Sistema de Solução de Controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília¹¹².

Após a XXVI Reunião do CCT, Reyes retirou os pontos conflitantes do projeto de cooperação, evitando conflitos quanto ao Sistema de Solução de Controvérsias e

¹⁰⁵ Mensagem reservada 561 de Brasaladi para SERE em 26 de junho de 1998

¹⁰⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, XV, 1998, Rio de Janeiro. **MERCOSUL/CMC XV/ATA nº 02/98**, 1998.

¹⁰⁷ Decisão CMC nº 22/98

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ Mensagem reservada nº 1231 de Brasaladi para SERE em 18 de dezembro de 1998

¹¹⁰ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXXII, 1998, Rio de Janeiro. **MERCOSUL/GMC XXXII/ATA nº 04/98 anexo IV: Informe de Atividades da SAM em 1998**, 1998.

¹¹¹ Mensagem nº 66 de SERE para Brasaladi em 6 de março de 1998

¹¹² Idem

assegurando sigilo da base de dados do bloco, bem como do mecanismo de valorização pessoal para atuação em questões técnicas pertinentes ao sistema comercial do MERCOSUL¹¹³. Feitas as correções, a proposta foi aprovada, com a ressalva sobre a necessidade de criar a função de um codiretor por parte do MERCOSUL, para atuar como contrapartida do diretor europeu¹¹⁴.

Após a reunião seguinte do CCT, o projeto foi elevado ao GMC, que, em maio de 1998, na sua XXIX Reunião Ordinária, designou a PPT argentina para manter contato e apresentar a proposta à Comissão Europeia¹¹⁵. Com o projeto que previa funções técnicas à SAM remodelado à forma institucional do órgão naquele momento, a cooperação foi postergada pela Comissão Europeia. Uma nova proposta para uma vertente técnica da secretaria foi apresentada pelo Uruguai ao fim daquele ano na XXXII Reunião Ordinária do GMC e na XV Reunião Ordinária do CMC¹¹⁶. A república oriental introduziu uma solução técnica para a falta de coordenação dos trabalhos nas diversas instâncias do MERCOSUL, que poderiam ser mais bem desempenhados com a SAM assumindo funções técnicas para o encaminhamento das deliberações¹¹⁷. A discussão da inclusão dessa vertente técnica à SAM continuaria, culminando em 2002 na aprovação de normativa para sua concretização.

Reyes encerrou sua gestão ao fim de 1998, sendo agradecido por ocasião da última reunião do GMC¹¹⁸. Advogado especializado em direito ambiental e agrário, ele se tornou professor agraciado de direito da Universidade Católica do Uruguai e professor titular de direito da Universidade de Montevideu, participando de acordo de cooperação entre a Secretaria do MERCOSUL e a Universidade de Montevideu, assinado em fevereiro de 2016, com objetivo de estimular a articulação institucional para o intercâmbio de experiências sobre o processo de integração.

A atuação de Reyes pode ser ilustrativa da articulação entre o diretor da SAM e o Estado membro do qual é nacional para o exercício de influência. O que se observa é justamente uma tentativa do Uruguai, contando com a colaboração do uruguaio Reyes,

¹¹³ Mensagem nº 187 de Braladi para SERE em 11 de março de 1998

¹¹⁴ Mensagem nº 114 de SERE para Braseuropa em 30 de março de 1998

¹¹⁵ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXIX, 1998, Buenos Aires. **MERCOSUL/GMC XXIX/Ata nº 01/98**, 1998.

¹¹⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, XV, 1998, Rio de Janeiro. **MERCOSUL/CMC XV/ATA nº 02/98**, 1998.

¹¹⁷ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXXII, 1998, Rio de Janeiro. **MERCOSUL/GMC XXXII/ATA nº 04/98**, 1998.

¹¹⁸ Idem

em promover diversas visitas de autoridades estrangeiras à sede da SAM, como parte de uma estratégia de internacionalização de Montevideú.

Se, na gestão de Reyes, o Brasil, assim como a Argentina em alguns episódios, atuou para restringir as iniciativas do diretor em articulação com seu país de origem, na gestão seguinte, já aceitou flexibilizar as questões problemáticas. Assim, foi perceptível que a capacidade de ação de um diretor pode ser ampliada a partir da iniciativa pessoal e da articulação com o Estado membro do qual é nacional ou com a chancelaria do país sede da SAM, abrindo o caminho para expansões futuras de atribuições.

3.2.3 De 1999 a 2000

O diplomata paraguaio Ramón Díaz Pereira foi designado como diretor da SAM na XV Reunião Ordinária do CMC¹¹⁹, em 1998. Díaz Pereira assumiu no ano seguinte com a missão de gerir a secretaria em um contexto de crise econômica enfrentada pelos dois principais sócios do MERCOSUL, Argentina e Brasil. Os constantes atrasos nos repasses por parte dos Estados membros já haviam levado à aprovação do Manual Básico de Execução Orçamentária e Contabilidade Patrimonial da SAM, ainda no fim de 1998.

Díaz Pereira ocupou a função de diretor da SAM por cerca de um ano, depois de ter sido secretário geral da chancelaria paraguaia e servido ao corpo diplomático do seu país em Buenos Aires e Nova York, onde havia sido encarregado de negócios da missão do Paraguai na ONU. Logo no início da sua gestão na SAM, coube a ele intermediar um impasse na contratações de funcionários para o órgão, ocasionado por indicações extras por parte de Argentina e Uruguai. Um diplomata argentino de alto escalão afirmou à época que a situação se devia à percepção do seu país de uma discrepância na soma dos salários por nacionalidade, em que o Uruguai teria maior vantagem comparativa¹²⁰.

Herdando uma normativa que visava restringir visitas à sede da SAM, com o intuito de barrar as pretensões uruguaias, Díaz Pereira fez gestões com as delegações nacionais para flexibilizar essa regra¹²¹. O Brasil continuava favorável a manter controle sobre as visitas, mas abriu a possibilidade de flexibilização ao perceber que o Uruguai

¹¹⁹ Designação ratificada pela Decisão CMC nº 23/98

¹²⁰ Mensagem reservada nº 40 de Brasaladi para Exteriores em 26 de janeiro de 1999

¹²¹ Mensagem reservada nº 169 de Brasaladi para Exteriores em 16 de março de 1999

seguia promovendo visitas de autoridades estrangeiras ao Edifício MERCOSUL, na condição de proprietário das demais instalações do local, como os salões cerimoniais¹²².

Por ocasião da XXXVII Reunião Ordinária do GMC, os Estados acordaram, então, que as visitas de dignitários e autoridades estrangeiras poderiam ocorrer, desde que o diretor informe à PPT com um prazo de 72 horas de antecedência e não receba veto de nenhuma das delegações¹²³. Isso devolveu ao diretor a prerrogativa de iniciativa sobre as visitas, dando a Díaz Pereira a vantagem de se eximir de tomar partido em conflitos entre os países membros quanto aos rumos e a natureza, intergovernamental ou supranacional, a ser assumida pelo MERCOSUL.

O Uruguai continuaria a defender conversão da SAM em um órgão com poder de proposição e controle sobre decisões dos sócios, enxergando na supranacionalidade uma forma de melhor institucionalizar o MERCOSUL - posição expressa abertamente por membros do seu alto escalão diplomático¹²⁴. Ao ser encaminhado o assunto para o Grupo Ad Hoc de Aspectos Institucionais, pelo XV Reunião Ordinária do CMC, em 1998, o Brasil esperava “enterrar” a proposta uruguaia com argumentos processuais¹²⁵.

Na expectativa de uma contraproposta, para o caso de o projeto uruguaio ganhar coro de outros sócios, já que o Uruguai começaria o ano de 1999 exercendo a PPT, o então embaixador brasileiro em Montevideu aconselhou a elaboração de uma proposição que mantivesse o caráter intergovernamental do MERCOSUL, sem deixar espaço para o controle e a fiscalização decisória por parte da SAM ou de qualquer órgão do bloco além do GMC e do CMC¹²⁶.

Denot Medeiros chegou a sugerir que, na impossibilidade de barrar a conversão da SAM em órgão técnico, o Brasil defendesse a mudança da sua sede para o Rio de Janeiro e a adoção para seu corpo de funcionários de uma regra de proporcionalidade populacional entre os quatro sócios, com o português como idioma único de trabalho¹²⁷. No tratamento do tema pelo Grupo Ad Hoc de Aspectos Institucionais, poucos avanços haviam sido conseguidos até a metade de 1999, tanto nos termos uruguaio quanto nos termos brasileiros¹²⁸.

¹²² Mensagem reservada nº 384 de Brasaladi para SERE em 19 de maio de 1999

¹²³ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XXXVII, 1998, Buenos Aires. **MERCOSUL/GMC XXXVII/Ata nº 01/00**, 2000.

¹²⁴ Mensagem confidencial nº 102 de Brasaldi para SERE em 24 de fevereiro de 1999

¹²⁵ Mensagem reservada nº 229 de SERE para Brasaladi em 4 de setembro de 1999

¹²⁶ Mensagem confidencial nº 102 de Brasaldi para SERE em 24 de fevereiro de 1999

¹²⁷ Mensagem confidencial nº 402 de Brasaladi para SERE em 27 de maio de 1999

¹²⁸ Idem

A discussão quanto ao papel da SAM ficaria latente até a XVIII Reunião Ordinária do CMC, em junho de 2000, quando o órgão considerou prioritária a Agenda para Relançamento do MERCOSUL¹²⁹. Naquela ocasião, foi aprovado o Relançamento da SAM¹³⁰, e foi definido o início da Análise da Estrutura dos Órgãos Dependentes do GMC e do CMC¹³¹, a partir de um grupo ad hoc formado por representantes dos quatro países, excluindo o diretor da SAM, que só prestaria informações quando solicitado.

Para o caso da secretaria, o Brasil decidiu, a partir de então, priorizar os setores de Documentação e Normativa, entendendo que seriam os que mais substancialmente absorviam as tarefas designadas pelo Protocolo de Ouro Preto, além da manutenção do Setor de Informática¹³². Nas negociações, se buscou definir um critério mais objetivo para contratações, por ser considerado o estipulado pela Resolução GMC nº 42/97 como demasiado vago em termos de processo de escolha e distribuição de cargos, o que criava informalidades para a elaboração de arranjos com a finalidade de encobrir a falta de critérios¹³³. O concurso, para o preenchimento dos cargos técnicos, surgiu, então, como opção para uniformizar as contratações e garantir uma prestação de serviços efetiva, enquanto a indicação era a forma preferida para ocupar as chefias dos setores¹³⁴.

Na primeira reunião formal do Grupo Ad Hoc sobre a SAM, o diretor expôs os principais desafios enfrentados pela secretaria para melhor efetivar suas ações. Díaz Pereira ressaltou, além dos problemas financeiros causados pelo atraso nos repasses, a ineficiência dos funcionários em atividade, contratados sem critério e verificação da capacidade para desempenhar as funções designadas¹³⁵, em posição similar à impressão brasileira¹³⁶. Foram encomendados, então, ao diretor um quadro do fluxo de gastos, um relatório dos gastos com consultoria e cópias das fichas de avaliação funcional.

O Brasil buscou uma solução para a melhoria da SAM no seu formato naquele momento, entendendo que o não atendimento de certas funções que lhes são imputadas era a principal fonte de críticas que visavam alterar sua estrutura¹³⁷. Em uma reunião informal para tratar do tema, as delegações reconheceram os desafios para a renovação

¹²⁹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, XVIII, 2000, Buenos Aires. MERCOSUL/CMC XVIII/Ata nº 01/00, 2000.

¹³⁰ Decisão CMC nº 24/00

¹³¹ Designado pela Decisão CMC nº 26/00

¹³² Mensagem reservada nº 197 de SERE para Brasaladi em 1 de agosto de 2000

¹³³ Idem

¹³⁴ Idem

¹³⁵ Mensagem reservada nº 604 de Brasaladi para SERE em 3 de agosto de 2000

¹³⁶ Mensagem reservada nº 197 de SERE para Brasaladi em 1 de agosto de 2000

¹³⁷ Mensagem reservada nº 803 de Brasaladi para SERE em 4 de setembro

do quadro funcional da secretaria, em que um terço dos funcionários descendia da antiga Secretaria Administrativa do GMC e outro terço estaria presente desde 1997, com a criação da SAM¹³⁸. Haveria ainda o inconveniente de que os mandatos do diretor e dos funcionários se encerrariam ao fim daquele ano de 2000, de modo que a SAM poderia ficar completamente desprovida de corpo funcional.

Para a elaboração da proposta final a ser apresentada ao GMC, conforme o mandato expresso pela Decisão CMC nº 24/00, o Brasil se concentrou na fusão dos setores de Documentação e Difusão, como forma de enxugar a estrutura da SAM, unindo dois setores que deveriam trabalhar interligados, mas mantendo a estrutura de quatro setores, para satisfazer o interesse em uma representação equilibrada por chefe de setor, e aliando com a contratação de revisores para consolidar a tradução normativa e com o aperfeiçoamento técnico dos funcionários em exercício, como forma de obter consenso em torno da sua posição¹³⁹. Nas negociações, foi proposta ainda a criação de um Setor de Apoio, para se encarregar da função de acompanhamento das diversas reuniões fora de Montevideu¹⁴⁰.

Os negociadores dos quatro sócios chegaram a um consenso, depois da terceira reunião informal, sobre a exigência de qualificação para preenchimento dos cargos, mas não por meio de concurso público, em razão dos altos custos, e sim com a elaboração de um sistema de contratação que se baseasse na comprovação técnica para desempenho da função¹⁴¹. O diretor, na segunda reunião do grupo de apoio à SAM, se alinhou com a percepção brasileira de que muitas tarefas designadas à secretaria não seriam cumpridas por inabilidade própria à atividade que o corpo de funcionários apresentava, sobretudo na parte de traduções, o que atrasava a publicação e a difusão da normativa¹⁴².

Díaz Pereira também revelou a existência de excedentes orçamentários, gerados em razão de o Uruguai ter assumido desde 1997 certos gastos da sede da SAM que, por contrato, caberiam ao próprio órgão, como comunicação, manutenção e conservação do local¹⁴³. O fato gerou um consenso quanto à necessidade de regulação dos excedentes, para cobrir juros de créditos abertos em instituições financeiras¹⁴⁴, expediente que havia

¹³⁸ Idem

¹³⁹ Mensagem reservada nº 792 de Brasaladi para Sere em 2 de setembro de 2000 ;

¹⁴⁰ Mensagem reservada nº 803 de Brasaladi para SERE em 4 de setembro;

¹⁴¹ Mensagem reservada nº 792 de Brasaladi para Sere em 2 de setembro de 2000

¹⁴² Mensagem reservada nº 748 de Brasaladi para SERE em 15 de setembro de 2000

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ Idem

sido autorizado nas reuniões de Fortaleza em 1996, e facilitar a gestão do diretor no caso de atraso nos repasses dos membros. Em defesa dos trabalhos da secretaria, Díaz Pereira convenceu as delegações sobre a importância dos excedentes como garantia de um fundo extra para quitar as despesas correntes, de modo a permitir a operacionalidade da SAM em um cenário de constantes atrasos nos repasses.

Na reunião final do grupo ad hoc, o Brasil atuou para garantir restrições à SAM quanto a confecção de atas de reunião e produção de projetos de normas, reservadas aos Estados membros¹⁴⁵, e para que os cargos técnicos fossem preenchidos por um critério de escolha nacional, seguido de prova objetiva com conteúdo próprio à função, a ser aplicada por uma comissão formada pelos quatro sócios e o diretor da SAM¹⁴⁶.

Foram elaboradas duas propostas ao GMC, que, em dezembro de 2000, aprovou a Estrutura da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, por meio da Resolução GMC nº 92/00, a partir do que foi chamado de proposta do Brasil. Em complemento, a Resolução GMC nº 94/00 expressou as descrições dos cargos e as exigências para seu provimento, com a expectativa de que outra análise de perfis pudesse ser realizada por um novo diretor, com vistas a fornecer critérios mais objetivos à seleção de pessoal.

De perfil discreto, Díaz Pereira atuou sempre por ação das delegações, buscando responder na forma do solicitado, em momento de retração no fluxo das relações no interior do MERCOSUL. O mesmo ocorreria em relação aos intercâmbios com o bloco europeu, que teriam a intensidade retraída depois do recrudescimento das posições negociadoras na Rodada do Milênio, em Seattle. O engessamento da articulação com a Comissão Europeia também refletiu diretamente na cooperação técnica com a SAM, apesar do desejo expresso por funcionários da comissão, no início de 1999, em priorizar a cooperação para o melhoramento do exercício das atividades da secretaria¹⁴⁷.

Dessa forma, a ação do diretor da SAM se viu restringida pelas condições de momento nos sistemas internacional e sub-regional. As discussões sobre a avaliação da estrutura da SAM, estabelecidas em um marco de relançamento do MERCOSUL para enredar forças ao bloco, dominaram a agenda dos quatro sócios sobre a secretaria, mas a condução foi feita de maneira a manter o ritmo da análise sobre os temas ao controle dos Estados, o que acabaria levando a que não se obtivesse uma proposta única.

¹⁴⁵ Mensagem reservada nº 304 de SERE para Brasladi em 7 de novembro de 2000

¹⁴⁶ Idem

¹⁴⁷ Mensagem reservada nº 62 de Sere para Braseuropa em 4 de março de 1999

Conquanto Díaz Pereira não tenha diretamente conduzido ou participado das negociações que decidiriam o destino da SAM naquele momento, ele prestou apoio com informações sobre os desafios do órgão no desempenho das suas funções. A gestão de Reyes havia rendido às delegações a experiência de ter encomendado ao diretor normas de regulação da SAM que acabariam desagradando a sócios, em especial aos dois mais antigos, revelando ainda uma agenda desenvolvida à parte das instâncias decisórias.

Díaz Pereira foi capaz de não se deixar prejudicar por essa desconfiança criada e conseguiu reverter a normativa anterior sobre visitas protocolares de autoridades à sede da SAM tendo uma relação mais próxima com as delegações e apresentando elementos realistas sobre a operabilidade do órgão. Quando foi revelada a existência de excedentes orçamentários em razão de gastos da secretaria assumidos pelo Uruguai, ele também conseguiu que as delegações aceitassem uma norma de utilização desses excedentes que criava uma informalidade a ser decidida pelo próprio diretor.

Apesar do agravamento da situação econômica, em especial na Argentina, e da revelação dos excedentes, Díaz Pereira conseguiu minar a tentativa de remodelação do orçamento, mantendo-o no mesmo patamar aprovado desde 1997, em torno de US\$ 1 milhão. Ele exemplifica como uma gestão discreta, porém articulada com as delegações e as instâncias decisórias, também pode obter resultados. A habilidade e o conhecimento do ambiente diplomático permitiram que Díaz Pereira seguidamente obtivesse decisões em favor das suas prerrogativas e da estrutura da SAM.

3.2.4 De 2001 a 2002

Licenciado em sociologia, com especialização em planejamento estratégico pela Harvard University (EUA) e experiência na secretaria do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA), o argentino Santiago González Cravino foi o sucessor de Díaz Pereira como diretor da SAM e iniciou seu mandato com atraso, de modo que o então chefe de setor e atual diretor da secretaria, Oscar Pastore, exerceu as funções de direção até que o novo indicado pudesse assumir. Apesar da ausência de um titular, foi elaborada uma proposta para a realização de estágios na SAM.

As contratações seriam por indicação dos sócios do bloco, a partir de solicitação do diretor, que definiria a quantidade necessária de estagiários a cada momento¹⁴⁸. A

¹⁴⁸ Mensagem nº 97 de Brasaladi para Sere em 31 de janeiro de 2001

proposta foi apoiada pelo Brasil, que sugeriu apenas que fosse especificado o tipo de estagiário necessário, entre estudantes e funcionários públicos de carreira¹⁴⁹.

Em que pese o atraso na ocupação do cargo, Cravino se absteve de participar de reuniões de coordenação, por vezes seguidamente, delegando a função aos chefes de setor Manoel Olearraga e Oscar Pastore. Por essa razão, foi alvo de diversos protestos dos coordenadores das quatro delegações¹⁵⁰ e alegou, por correspondência, que era novo no cargo e não conhecia todas suas atribuições¹⁵¹.

No início de 2001, a SAM tinha ao menos duas vagas para brasileiros em aberto, por causa da saída repentina de funcionários, e operava em contingência funcional, com a ausência de funcionário técnico e assessor técnico. Para amenizar isso, a direção do órgão tratou de contratar estagiários. Ao mesmo tempo, foi aprovada uma norma para as contratações da SAM, garantindo soberania aos sócios para o método de escolha dos indicados para a cobertura das cotas nacionais, sob protestos do Brasil, que defendia a realização de concursos organizados por cada delegação.

Na intenção de dar exemplo e abrir um antecedentes nesse sentido, a chancelaria do país optou pela realização de concurso para preencher as vagas brasileiras abertas desde o fim de 2000¹⁵². Os candidatos passaram por: prova de títulos, para comprovação de experiência no cargo; prova de conhecimentos gerais sobre o MERCOSUL; e teste de proficiência em português e inglês, cuja avaliação foi a tradução de normativa do MERCOSUL já aprovada¹⁵³. A comissão de seleção foi integrada por representantes das quatro delegações e pelo diretor da SAM e indicou as contratações de quatro brasileiros, sob crítica dos demais países, que consideravam impossível reproduzir o modelo¹⁵⁴.

Cravino, por sua vez, seguia contrariando as delegações, que decidiram agir para repreendê-lo pelo que teriam avaliado como descortesia e falta de responsividade, em especial por não comparecer a reuniões, retornar ligações ou até responder a mensagens da PPT sobre gestões de responsabilidade da SAM¹⁵⁵. Na sua primeira reunião com os

¹⁴⁹ Mensagem nº 33 de SERE para Brasaladi em 1 de fevereiro de 2001

¹⁵⁰ Mensagem reservada nº 266 de Brasaladi para SERE em 21 de março de 2001

¹⁵¹ Idem

¹⁵² Mensagem reservada nº 92 de SERE para Brasaladi em 21 de março de 2001

¹⁵³ Idem

¹⁵⁴ Mensagem nº 826 de Brasaladi para SERE em 31 de agosto de 2001

¹⁵⁵ Mensagem reservada nº 312 de Brasaladi para SERE em 3 de abril de 2001

representantes nacionais, ele apresentou uma proposta sobre as atividades da SAM que seria recebida pelo GMC em abril de 2001¹⁵⁶.

Ao expor seu projeto, em que uma vertente política da secretaria resultaria da necessidade de articular os diversos foros do MERCOSUL, ele foi firmemente criticado pela delegação brasileira, que teria apontado um desconhecimento da função da SAM e da própria relação com os representantes permanentes, que seriam, no entendimento do diplomata presente, o canal básico para desenvolver as ações dos governos no MERCOSUL¹⁵⁷.

O GMC, na sua reunião de abril de 2001, chegou a receber o *Primer Informe de Avance*, no entanto, sem o debater ou apreciar. O diretor também fez propostas por meio do CCT para cooperação com secretarias da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da CAN que não foram apreciadas pelo CCT nem pelo GMC¹⁵⁸. Na reunião seguinte do GMC, em junho, foram elevadas pelo CCT propostas de Cravino para prorrogação de apoio da UE à SAM e para memorando de entendimento sobre cooperação técnica com o bloco europeu, além de novos projetos de cooperação com as secretarias da OMC e da CAN, sendo que a recomendação do CCT ao diretor foi para que apresentasse pessoalmente suas propostas futuras ao GMC¹⁵⁹.

Em julho de 2001, Cravino fez gestões para a realização de seminários temáticos aos funcionários da SAM, como forma de capacitá-los a acompanhar as reuniões em que a secretaria presta apoio operacional¹⁶⁰. O diretor discutiu naquela oportunidade a possibilidade de realização de convênio acadêmico, para oferecer curso de mestrado em integração aos chefes de setor, justificando que a baixa rotatividade daqueles cargos poderia demandar um conhecimento mais abrangente da temática, no que foi retrucado pelo representante argentino sobre a necessidade de pessoal operacional nos quadros da SAM, e não de “catedráticos em integração”¹⁶¹.

Em prosseguimento a uma determinação do GMC a partir de proposta brasileira, Cravino também prestou esclarecimentos sobre as ações realizadas para a preparação de

¹⁵⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLI, 2001, Assunção. **MERCOSUL/CMC XLI/Ata nº 01/01**, 2001.

¹⁵⁷ Mensagem reservada nº 312 de Brasaladi para SERE em 3 de abril de 2001

¹⁵⁸ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLI, 2001, Assunção. **MERCOSUL/CMC XLI/Ata nº 01/01**, 2001

¹⁵⁹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLII, 2001, Assunção. **MERCOSUL/GMC XLII/Ata nº 02/01**, 2001.

¹⁶⁰ Mensagem nº 686 de Brasaladi para SERE em 24 julho de 2001

¹⁶¹ Idem

curso de português a ser ofertado aos funcionários da SAM. Como conclusão desse trabalho, em parceria com o Instituto de Cultura Uruguaio-Brasileiro, foram montadas duas turmas para cursos em horários fora do expediente¹⁶².

Na gestão de Cravino, foi retomada a cooperação técnica com a UE, tendo como ponto de partida o projeto iniciado por Jorge Fernández Reyes. A cooperação ganhou novo fôlego com o diretor argentino, que, por meio da PPT, assinou um convênio com o bloco europeu para a transferência de tecnologia¹⁶³.

O objetivo material do projeto era a renovação dos equipamentos de informática da SAM¹⁶⁴, o que acabaria sendo obtido por meio da cooperação. Cravino informou às delegações a previsão de renovação da rede informacional em todo o prédio do Edifício MERCOSUL, inclusive no andar superior, onde estavam instalados outros organismos não pertencentes à estrutura do bloco¹⁶⁵.

Em razão de que, até abril de 2002, apenas o Brasil havia efetuado seu repasse, a SAM estava por mais de um mês sem recursos para manutenção. Embora já contasse com a prerrogativa, Cravino solicitou, então, autorização dos coordenadores nacionais para abertura de mais uma linha de crédito no Banco de la Nación Argentina, no que foi autorizado¹⁶⁶, e a criação de um mecanismo de controle do endividamento da SAM, que já se aproximava de metade do seu orçamento anual¹⁶⁷. O GMC encaminhou a proposta, que recebeu apoio brasileiro para a regulação da prerrogativa do diretor sobre abertura de crédito¹⁶⁸, ao Grupo de Assuntos Orçamentários (GAO).

Na reunião do GAO em maio, o então chefe do Setor Administrativo da SAM, Oscar Pastore, expôs a situação da execução orçamentária e uma planilha de créditos contraídos. Do total da dívida da SAM, que estava em US\$ 734.836, 60% se referiam a empréstimos feitos pelo Banco de la República Oriental del Uruguay e pelo Banco de la Nación Argentina¹⁶⁹. A solução foi arcar com a dívida bancaria usando excedentes de

¹⁶² REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLVIII, 2002, Brasília. MERCOSUL/GMC XLVIII/Ata 04/02, anexo XII: **Informe de Atividades da SAM, 2002**

¹⁶³ Idem

¹⁶⁴ Mensagem reservada nº 247 de Brasaladi para SERE em 27 de março de 2002

¹⁶⁵ Idem

¹⁶⁶ Mensagem reservada nº 254 de Brasaladi para SERE em 3 de abril de 2002

¹⁶⁷ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLV, 2002, Buenos Aires. **MERCOSUL/GMC XLV/Ata 01/02, 2002.**

¹⁶⁸ Mensagem nº 91 de SERE para Brasaladi em 3 de maio de 2002

¹⁶⁹ Mensagem nº 343 de Brasaladi para SERE em 13 de maio de 2002

anos anteriores, já que três sócios ainda não haviam repassado suas cotas à SAM, em um montante de US\$ 878.990¹⁷⁰.

O GMC solicitou ao GAO, então, que preparasse um informe sobre a criação de um Fundo de Capital de Trabalho e de um orçamento bianual, instruindo o grupo a fazer gestões para tornar a contabilidade da SAM mais eficiente e definindo a aprovação do projeto para regular a tomada de empréstimos pela secretaria¹⁷¹, que havia sido sugerido por Cravino e elaborado pelo GAO.

Na primeira reunião do GAO, a fim de dar prosseguimento à proposta do Fundo de Capital de Trabalho, foram definidas a análise da composição dos excedentes da SAM e a elaboração de critérios para a utilização do fundo a ser criado, nos moldes de um fundo semelhante da ALADI¹⁷². O grupo determinou ainda que a SAM participasse da avaliação sobre em que medida precisaria ser modificada a normativa referente ao manejo dos recursos excedentes da secretaria¹⁷³.

O levantamento dos excedente revelou a existência de US\$ 327.121¹⁷⁴. O GAO sugeriu em relatório que fosse alterada a normativa sobre utilização orçamentária, para que os excedentes pudessem ser direcionados à composição inicial do Fundo de Capital de Trabalho¹⁷⁵. Quanto à regulação do fundo, o grupo propôs seu uso com as despesas não previstas no orçamento, especialmente investimentos, restringindo a utilização com despesas previstas, como contratação de serviços e repasses previdenciários¹⁷⁶.

O relatório do GAO, feito em conjunto com a SAM, sugeriu ainda que o diretor tivesse autorização para utilizar o fundo quando a integralização das contribuições dos sócios não fosse efetivada¹⁷⁷ e a elaboração de um orçamento bianual, para coincidir com o mandato do diretor, de modo que os repasses dos países continuassem ocorrendo sob bases anuais, divididos em quatro parcelas¹⁷⁸. A recomendação foi pela manutenção dos valores do orçamento, muito em razão da indefinição quanto às tarefas que a SAM desempenharia¹⁷⁹, já que o CMC havia definido em julho que a secretaria absorvesse

¹⁷⁰ Idem

¹⁷¹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLV, 2002, Buenos Aires. **MERCOSUL/GMC XLV/Ata 02/02**, 2002

¹⁷² Mensagem nº 568 de Brasaladi para SERE em 29 de julho de 2002

¹⁷³ Idem

¹⁷⁴ Mensagem nº 679 de Brasaladi para SERE em 18 de setembro de 2002

¹⁷⁵ Idem

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Idem

¹⁷⁸ Idem

¹⁷⁹ Idem

funções técnicas e encomendado a elaboração de um projeto ao Subgrupo de Trabalho nº 2 (SGT-2), Aspectos Institucionais¹⁸⁰.

Esse subgrupo, composto por delegados dos quatro Estados, sem representação da SAM, trataria de discutir a proposta feita pelo chanceler uruguaio, Didier Operti, desde 1999. Na conjuntura da decisão do CMC, o tratamento da proposta uruguaia foi feito de maneira conciliadora pelo Brasil, de modo que, da IX Reunião do SGT-2, saiu um novo projeto¹⁸¹. O consenso ainda seria trabalhado, com mais revisões e outras três contrapropostas ao projeto uruguaio até a obtenção de uma proposta tripartite única, que o Paraguai não pôde acompanhar pela ausência de confirmações internas¹⁸².

O resultado dos trabalhos do SGT-2 foi consubstanciado na Decisão CMC nº 30/02, que transformou a secretaria administrativa em secretaria técnica, acrescentando o Setor de Assessoria Técnica e criando funções, como a elaboração de estudos técnicos e a possibilidade de ser consultada quanto ao controle da consistência normativa do bloco. As novas atribuições foram condicionadas à aceitação e à solicitação pelos Estados. Cravino não participou das negociações no subgrupo, de modo que o diretor não pôde atuar formalmente na definição da nova configuração da SAM.

Diversas instruções para acompanhamento de trabalhos foram feitas à SAM ao longo do mandato de Cravino, 35 ao todo¹⁸³, sendo 12 diretamente emanadas do GMC. Das solicitações, foram elaboradas reclamações de normas e listas de incorporações, de normas que não precisariam ser incorporadas, de árbitros selecionados pelos Estados, de normas com dificuldades técnicas para implementação, de concordância, de documentos de trabalho e de projetos normativos em análise.

Em suma, as atividades de apoio prestadas pela SAM na gestão de Cravino consistiram na produção de informações quanto ao andamento de negociações e à incorporação e à produção normativas. Desde 2000, por iniciativa brasileira, as atas de reuniões das diversas instâncias do MERCOSUL passaram a ser produzidas pelo país a da PPT em exercício.

¹⁸⁰ Definição emanada da Decisão CMC nº 16/02

¹⁸¹ REUNIÃO ORDINÁRIA DO SUBGRUPO DE TRABALHO ASPECTOS INSTITUCIONAIS, IX, Buenos Aires. **MERCOSUL/SGT nº 2 IX/Ata nº 04/02**, 2002.

¹⁸² REUNIÃO ORDINÁRIA DO SUBGRUPO DE TRABALHO ASPECTOS INSTITUCIONAIS, XII, 2002, Brasília. **MERCOSUL/SGT nº 2 IX/Ata nº 07/02**, 2002

¹⁸³ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, XLVIII, 2002, Brasília. MERCOSUL/GMC XLVIII/Ata 04/02, anexo XII: **Informe de Atividades da SAM**, 2002

Cravino continuou a carreira em organizações internacionais ao término do seu mandato como diretor da SAM, no fim de 2002, assumindo a coordenação técnica de iniciativas do BID e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Apesar da contrariedade inicial com seu trabalho, ele buscou utilizar a experiência e o conhecimento técnico para ampliar sua margem de ação, mas esbarrou na falta de apoio das delegações às suas iniciativas. Por outro lado, foi na sua gestão que um movimento iniciado no mandato de Reyes para a reforma das atribuições da SAM culminaria com a conversão do órgão em secretaria técnica.

3.2.5 De 2003 a 2006

O brasileiro Reginaldo Braga Arcuri Silva, formado em direito e especializado em história do Brasil, foi quem assumiu a nova Secretaria do MERCOSUL (SM). Ao começar seu trabalho, ele acumulava experiência no setor público, como Secretário do Desenvolvimento de Juiz de Fora (MG), da Indústria e do Comércio de Minas Gerais e do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC), além da atuação no Conselho Fiscal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Após deixar a SM, Arcuri coordenou o Projeto de Integração de Cadeias Madeira e Móveis, do Subgrupo de Trabalho de Indústria (SGT-7) do MERCOSUL, presidiu a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e foi nomeado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República. Ele também atua no setor privado e preside o grupo Farma Brasil. Foi o único a obter a extensão do mandato de diretor da SM, permanecendo por três anos no cargo.

Com a aprovação da Decisão CMC nº 30/02, mudando a configuração da então SAM, foi instituído o Setor de Assessoria Técnica (SAT), para ser regulado pelo GMC por meio de um projeto elaborado pelo SGT-2 em 2003. Desta vez, os trabalhos do subgrupo contaram com a participação do diretor da SM, o recém-empossado Arcuri. Por proposta da delegação paraguaia, chefiada pelo ex-diretor Ramón Díaz Pereira, foram sugeridas a extinção dos chefes de setor e a criação do cargo de coordenador, para auxiliar o diretor¹⁸⁴. Na ocasião, Arcuri sugeriu que o coordenador na sua gestão

¹⁸⁴ REUNIÃO ORDINÁRIA DO SUBGRUPO DE TRABALHO ASPECTOS INSTITUCIONAIS, XIII, 2003, Assunção. MERCOSUL/SGT nº 2 XIII/Ata nº 01/03, 2002

fosse de nacionalidade paraguaia¹⁸⁵. O SGT-2 também propôs a redefinição dos auxílios de moradia e transporte para o diretor.

A Resolução GMC nº 1/03 deu forma à nova estrutura da SM, condicionando o cargo de coordenador à indicação pelo diretor de um consultor técnico do SAT. Quanto à remuneração, foram definidos as faixas salariais dos quatro tipos de funcionários que passariam a exercer funções na SM, com exceção do diretor, que não teve seu salário formalizada como os demais funcionários e os diretores anteriores. Ainda que não tenha sido estabelecida a remuneração de Arcuri, foi aumentado o auxílio para transporte do diretor, com a substituição da Resolução GMC nº 87/99 pela Resolução GMC nº 2/03.

Arcuri atuou em conjunto com o SGT-7 em 2003, participando da elaboração de propostas. Na primeira reunião do subgrupo naquele ano, foi definida a elaboração de pré-projetos temáticos pelos coordenadores e pela SM a serem desenvolvidos ao longo de 2003¹⁸⁶, de modo que Arcuri colaborou na elaboração da agenda do SGT-7. Foi nesse contexto que se criou o Foro de Competitividade em Cadeia Madeira-Móveis (FCCMM), setor com o qual o diretor também se envolveria ao deixar a SM.

Por ocasião da sua LI Reunião Ordinária, o GMC orientou o CCT a incluir no Projeto de Cooperação em Apoio à SM desenvolvido com o BID um suporte ao foro de competitividade e definiu que o órgão dirigido por Arcuri atuaria como secretariado desse espaço¹⁸⁷. O Brasil defendeu a ampliação dos foros de competitividade, com a realização de estudos para diagnóstico prévio dos setores¹⁸⁸. O projeto de apoio à SM direcionou US\$ 400.000 ao foro no âmbito do SGT-7¹⁸⁹, justificando essa destinação com o papel que a secretaria teria no desenvolvimento das atividades do foro¹⁹⁰. Em razão da tramitação demorada, os recursos só foram liberados em 2004. O objetivo do foro era funcionar como um canal de articulação entre empresas, sindicatos e governos sobre o tema da cadeia existente entre a extração da madeira e a produção de móveis.

¹⁸⁵ Idem

¹⁸⁶ REUNIÃO DE COORDENADORES DO SUBGRUPO DE TRABALHO INDÚSTRIA, I, 2003, Assunção. **MERCOSUL/SGT Nº 7 1/Ata 01/03**, 2003.

¹⁸⁷ REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM, LI, 2003, Montevideu. **MERCOSUL/GMC LI/Ata nº 3/03**, 2003.

¹⁸⁸ Mensagem reservada nº 256 de SERE para Brasaladi em 19 de setembro de 2003.

¹⁸⁹ REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, LIV, 2003, Montevideu. **MERCOSUL/CCT LIV/Ata nº 03/03**, anexo XII: **Projeto de Fortalecimento Institucional da Secretaria do MERCOSUL**. 2003.

¹⁹⁰ REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, LIV, 2003, Montevideu. **MERCOSUL/CCT LIV/Ata nº 03/03**, 2003.

À SM, além de intermediária do financiamento, realizado pelo diretor, coube o auxílio em elaborar o regulamento do foro de competitividade. A secretaria realizou atividades como: elaboração das metas quantitativas do foro; definição dos indicadores de desempenho; resumo dos pré-projetos apresentados pelas delegações dos países; e revisão e atualização do Diagnóstico MERCOSUL da Cadeia Madeira e Móveis¹⁹¹.

Ao fim de 2003, o BNDES aprovou um projeto de iniciativa da SM, no valor de US\$ 50.000, destinados às atividades do SAT e do FCCMM¹⁹². As delegações dos quatro países membros apoiaram a iniciativa e a aprovaram, representando o primeiro caso de cooperação técnica intra-MERCOSUL¹⁹³. O embaixador brasileiro Bernardo Pericás Neto promoveu gestões conjuntamente com Arcuri para agilizar essa aprovação, de modo a antecipar a vigência do projeto¹⁹⁴.

Em 2004, o diretor continuou realizando gestões junto a organismos de fomento para financiar o FCCMM, buscando apoio da Cooperação Técnica Alemã, empresa pública de cooperação do país europeu. A SM elaborou os termos de referência para a cooperação, sendo aprovados pelo SGT-7, que a orientou a manter contato com os alemães para trabalhar a proposta¹⁹⁵. Na mesma linha, a secretaria iniciou diálogo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Arcuri submeteu ao SGT-2 um novo projeto de normas relativas a funcionários da SM, acompanhando as discussões no subgrupo¹⁹⁶. O diretor defendia a recriação do cargo de chefe de setor, mas não recebeu apoio das delegações, em razão da situação orçamentária da SM e da existência da figura do coordenador¹⁹⁷. Naquele momento, as questões das visitas à sede da SM e da participação dos seus funcionários em eventos voltaram a ser tema de discussão.

Arcuri defendeu, sem sucesso, uma regra que desse maior flexibilidade à SM, que teria apenas de informar à PPT em tempo prévio, mas as delegações sustentaram o entendimento anterior, de que fossem informadas em tempo hábil¹⁹⁸. O Brasil defendia

¹⁹¹ REUNIÃO DO SUBGRUPO DE TRABALHO INDÚSTRIA, XX, 2003, Montevideu. **MERCOSUL/SGT Nº 7 XX/Ata nº 02/03**, 2003.

¹⁹² Idem

¹⁹³ Mensagem reservada nº 73 de Brasaladi para SERE em 28 de janeiro de 2004

¹⁹⁴ Mensagem reservada nº 994 de Brasaladi para SERE em 24 de novembro de 2003

¹⁹⁵ REUNIÃO DO SUBGRUPO DE TRABALHO INDÚSTRIA, XXII, 2004, Buenos Aires. **MERCOSUL/SGT Nº 7 XXII/Ata nº 01/04**, 2004.

¹⁹⁶ REUNIÃO ORDINÁRIA DO SUBGRUPO DE TRABALHO ASPECTOS INSTITUCIONAIS, XXI, 2004, Montevideu. **MERCOSUL/SGT Nº 2 XXI/Ata nº 01/04**, 2004.

¹⁹⁷ Mensagem reservada nº 385 de Brasaladi para SERE em 7 de maio de 2004

¹⁹⁸ Idem

que o tema não fosse definido só em âmbito interno, como tentativa de contrabalancear a influência da recém-criada presidência da Comissão dos Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), exercida na ocasião pelo ex-presidente argentino Eduardo Duhalde, que manteria agenda externa ativa¹⁹⁹. À exceção dessas ressalvas, o projeto foi aprovado e materializado na Resolução GMC nº 6/04.

Quanto à cooperação da SM com a UE, Arcuri foi designado em 2003 para ser o codiretor do projeto, iniciado ainda na década de 1990. Ao assumir a CRPM, Duhalde deu especial atenção à cooperação com o bloco europeu, chegando a encomendar a Arcuri uma lista de propostas para garantir maior autonomia da SM e da CRPM para a obtenção e a realização de cooperação técnica²⁰⁰. Dessa articulação, resultou a Decisão CMC nº 20/04, que permitiu à CRPM assinar acordos de cooperação, atribuição que até então era exclusiva da PPT, e designou a SM como executora e incitadora de projetos futuros em qualquer tema, consolidando sua posição como canal de negociação externa para a captação de cooperação técnica.

O recém-criado SAT foi alvo de desconfiança brasileira, após uma solicitação do Uruguai para a análise da concordância de uma norma interna, adotada unilateralmente, com o regime de origem do MERCOSUL²⁰¹. Por ocasião da XLIX Reunião da CCM, em 2004, a delegação brasileira recebeu instruções para reforçar a importância de que consultas de consistência jurídica fossem encaminhadas a SAT apenas por intermédio dos coordenadores nacionais. Pela normativa, essas consultas teriam de ser autorizadas previamente pelo diretor da SM, assim como qualquer atividade do setor²⁰².

A encomenda deliberada de análises ao SAT resultou em uma proposta argentina para a definição de critérios, já que o setor estava fazendo pareceres encomendados diretamente aos seus funcionários, sem o crivo do diretor²⁰³. A preocupação em regular a questão, de maneira que as análises do SAT dependessem da autorização do diretor e não tivessem uma consideração obrigatória nas decisões sobre o processo de integração, retardou o diálogo sobre o tema em 2004.

A questão retornaria por ocasião da LVIII Reunião do GMC, em que Arcuri foi instruído a suspender as atividades de análise de consistência jurídica até a aprovação de

¹⁹⁹ Idem

²⁰⁰ Mensagem reservada nº 117 de Brasaladi para SERE em 12 de fevereiro de 2004

²⁰¹ Mensagem reservada nº 147 de SERE para Brasaladi em 25 de maio de 2004

²⁰² Para verificação da normativa, vide Decisão CMC nº 30/02

²⁰³ Mensagem 401 de Brasaladi para SERE em 12 de maio de 2004

uma norma específica²⁰⁴. Seu mandato, porém, terminaria antes que alguma regra nesse sentido fosse aprovada. Ao fim de 2005, o Brasil apresentaria uma proposta para elevar a SM à condição de Secretaria Geral do MERCOSUL, prevendo maior participação do órgão em todas as atividades mandatárias pelo GMC²⁰⁵. O Paraguai resistiria à proposta, ressaltando que o desenvolvimento da estrutura da SM deveria ocorrer em paralelo ao aprofundamento do processo de integração²⁰⁶.

O histórico de Arcuri como diretor permite inferências sobre a importância das redes pessoal e profissional para o exercício do cargo. Além de ser nacional do maior sócio do bloco e ligado a um forte grupo de interesse, o dos industriários, Arcuri teve a seu favor a transformação da secretaria em órgão técnico pouco antes que ele assumisse como diretor. Essas conexões e sua expertise na captação de recursos para cooperação com agências internacionais de fomento lhe permitiram assumir formalmente funções que até então eram exclusivas da CCT.

Seu prestígio lhe valeu convites para almoçar com o então chanceler brasileiro, Celso Amorim²⁰⁷, e para participar da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, além do encontro ministerial prévio²⁰⁸, sem que, ao mesmo tempo, isso lhe levasse a ser criticado de forma explícita por participar de eventos de natureza política ou econômica, como no caso de Reyes.

3.2.6 As gestões até 2016

O paraguaio José Ernesto Büttner Limprich foi o diretor seguinte, entre 2006 e 2007. Com graduação em economia e especialização e mestrado em macroeconomia pela Pontifícia Universidade Católica de Santiago, no Chile, ele lecionou a disciplina e em universidades do seu país. Antes de assumir a SM, também foi vice-ministro de Economia e Integração no Ministério da Fazenda paraguaio, na década de 1990, diretor do Banco do Paraguai e gerente de projetos no país do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Durante sua gestão, a SM continuou sujeita a reestruturações normativas e funcionais, como relatado no capítulo anterior.

O uruguaio José Manuel Quijano ocupou o cargo de diretor entre 2008 e 2009.

²⁰⁴ Mensagem reservada 1106 de Brasaladi para SERE em 4 de novembro de 2005

²⁰⁵ Idem

²⁰⁶ Idem

²⁰⁷ Mensagem nº 353 de Brasaladi para SERE em 24 de abril

²⁰⁸ Mensagem nº 884 de Brasaladi para SERE em 16 de novembro de 2005

Ele tem uma formação acadêmica diversa, com graduação em ciências sociais e direito, mestrado em economia pela Universidade do Chile e pelo Centro de Investigação e Docência Econômica, do México, e doutorado pela Universidade de Paris VIII. Antes de assumir a SM, foi diretor de empresas de consultoria no seu país, assessor da Câmara de Comércio do Uruguai e diretor do Banco Comercial de Montevideú. É autor de trabalhos técnicos e acadêmicos publicados em diversos países.

Na evolução institucional da SM, foi na gestão de Quijano que a secretaria e, por consequência, seu diretor absorveram funções da CRPM. Após a saída de Duhalde da presidência da comissão, em 2005, outro político argentino, o ex-vice-presidente do país, Carlos Álvarez, assumiu para um mandato estendido de dois anos. Ao fim desse período, em 2008, não se chegou a um consenso quanto a um substituto nem quanto à manutenção do cargo. Em decorrência disso, foi aprovada a Decisão CMC nº 56/08, que transferiu para a SM as diversas funções exercidas pela CRPM e por seu presidente, entre elas, a de representação externa do MERCOSUL. Essa função pôde ser exercida pelo diretor da SM por cerca de um ano e meio, até que fosse criado o cargo de alto representante do bloco, em 2010.

Em substituição a Quijano, quem assumiu foi o argentino Augustín Colombo Sierra, diretor de 2010 a 2011. Ele é pós-graduado em gerência e negócios, mestre em direito privado e doutor em direito internacional pela Universidade de Sorbonne, na França. Assim como já havia ocorrido na gestão de Díaz Pereira, Colombo Sierra é um diplomata de carreira e havia sido chefe de gabinete da chancelaria do seu país antes de assumir a SM. Foi com o argentino que se iniciou uma prática de ocupação do cargo de diretor que se repetiria: o brasileiro Jefferson Miola, coordenador na gestão de Colombo Sierra, acabaria o sucedendo na direção. Graduado em odontologia e especializado em saúde coletiva, Miola foi o diretor de 2012 a 2013. Ele tinha experiência como gestor público da área de saúde no Rio Grande do Sul ao assumir a SM.

A prática adotada para suceder a Colombo Sierra se repetiu com Miola, já que o paraguaio Oscar Pastore, que havia sido coordenador na sua gestão, se tornou diretor para o período de 2014 a 2016. Pastore, que é doutor em economia pela Universidade Nacional de Assunção, já havia exercido vários cargos na estrutura da própria secretaria, assim como na da ALADI.

Considerações finais

A exposição feita até aqui forneceu um relance das dimensões a considerar em uma avaliação da influência do diretor administrativo do MERCOSUL, que também podem ser respaldadas pelo referencial teórico admitido.

Considerando a análise empírica, a dimensão da regra continua tendo relevância, pois é a referência primeira dos atores, seja no sentido de ampliá-la, resguardá-la ou de conformá-la. Na primeira gestão tratada, de Remedi Silva, é perceptível sua autonomia de iniciativa, resultante da ausência de norma específica para a ação do diretor, além da busca por consenso pelos Estados quanto à normativa a ser adotada.

No caso de Reyes, foi possível constatar que a vontade uruguaia e a ação do diretor em forçar um entendimento - ainda que passivo da parte das demais delegações - sobre as visitas protocolares acabaram sendo suplantadas pela ação brasileira de evitar a apropriação da sede da SAM pela diplomacia uruguaia, procurando criar regra para restrição e mantendo a atenção para seu cumprimento. Nesse sentido, foram realizadas discussões e iniciativas de regulação das visitas e da atuação externa do diretor. Díaz Pereira, inclusive, teve de se esforçar para obter uma flexibilização das mesmas regras que restringiam seu antecessor.

Cravino, por sua vez, buscou a regulação de uma prerrogativa do diretor, para se resguardar das consequências da situação financeira da SAM, que acabaria levando à aprovação de uma normativa que, na prática, diminuía seu escopo de ação.

Assim como Díaz Pereira, Arcuri pôde obter durante sua gestão a expansão do escopo de atuação, com a formalização da função do diretor de negociar propostas de cooperação em questões fora da alçada da secretaria, sendo apoiado pelo ex-presidente argentino Eduardo Duhalde nesse sentido, além da ampla margem de ação derivada de uma normativa que incumbiu a secretaria de novas atribuições.

A questão da intergovernamentalidade se fez presente a todo momento, não só por serem os Estados os portadores do direito de iniciativa, mas também pela íntima relação em que iniciativas dos diretores foram bem sucedidas se apoiando em respaldo estatal. No caso de Reyes, não só pelo apoio da chancelaria uruguaia, mas também da PPT deste país, iniciativas do diretor obtiveram êxito. Díaz Pereira também obteve êxito ao relativizar a regra de visitas quando trabalhou com a delegação brasileira. Arcuri foi mais longe e, além de ter o mandato estendido por decisão da instância máxima do

MERCOSUL, conseguiu a aprovação de diversas iniciativas normativas do seu interesse a partir de atuação próxima a delegações, subgrupos de trabalho e da própria CRPM. Cravino, por outro lado, teve seguidas iniciativas rechaçadas pela recusa inicial em participar de reuniões com as delegações. Para além das características das diferentes gestões, o quadro das relações políticas e das circunstâncias na região a cada momento pesou para as atividades desempenhadas pela secretaria, assim como por todo bloco.

A circunstância individual de cada diretor também foi capaz de contribuir nas análises. A relação pessoal de Reyes com chanceleres lhe permitiu um maior ativismo. A distância de Cravino das questões políticas lhe rendeu uma gestão mais retraída. A experiência e a relação de Díaz Pereira com o corpo diplomático foram úteis a ele na construção de confiança com a diplomacia brasileira, o que acabaria lhe rendendo uma regra mais flexível sobre visitas. Arcuri também foi capaz de obter financiamento em organismos de fomento graças à sua expertise, além de ter prestígio para consolidar a posição da SM como negociadora e executora de projetos de cooperação técnica em diversos temas, funções até então destinadas à CCT.

Em conjunto, foi possível observar que diretores conseguiram exercer influência e agregar funções à secretaria tanto ao pressionar os limites do que cabe ao ocupante do cargo fazer quanto ao respeitar seu espaço, a partir das relações que são construídas a cada momento com o Estado membro do qual é nacional e as demais delegações.

A atuação de Reyes pode ser ilustrativa da articulação entre o diretor da SAM e o Estado membro do qual é nacional. O que se observou foi uma tentativa do Uruguai, contando com a colaboração de Reyes, em usar a sede da SAM para promover uma estratégia de internacionalização de Montevideú. Se, na gestão de Reyes, o Brasil atuou para restringir as iniciativas do diretor em articulação com seu país de origem, na gestão seguinte, já aceitou flexibilizar as questões problemáticas. Assim, foi perceptível que a capacidade de ação do diretor pode ser ampliada, seja para si próprio ou os sucessores, por meio da insistência em fazê-lo e da articulação com o Estado membro de origem ou com a chancelaria do país sede da secretaria.

Díaz Pereira, por sua vez, conseguiu o mesmo resultado de expansão respeitando seu espaço e obtendo a confiança da delegação brasileira. Ele foi capaz, por exemplo, de flexibilizar a normativa anterior sobre visitas à sede da SAM e ver aprovada uma regra de utilização dos excedentes orçamentários da secretaria que criava uma informalidade a ser decidida pelo próprio diretor.

Por fim, as gestões de Remedi Silva e Arcuri mostram como o vácuo normativo e as qualidades pessoais podem ser aproveitados pelo diretor para assumir funções e exercer influência. O primeiro se valeu do contexto institucional durante seu mandato, com uma secretaria em início de atividades e regida por uma normativa incipiente, para superar o que, por regra, lhe caberia fazer, enquanto Arcuri aproveitou as redes pessoal e profissional e a expertise em captação de recursos para assumir formalmente funções que até então eram exclusivas de outro órgão.

Referências bibliográficas

- ARON, Raymond. *Pensar a guerra, Clausewitz: a era global*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth (org.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 226-254.
- BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique de Oliveira; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOTELHO, João Carlos Amoroso. *La creación y la evolución de UNASUR*. Curitiba: Juruá, 2013.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- CHESTERMAN, Simon. Introduction: secretary or general? In: CHESTERMAN, Simon (org.). *Secretary or general? The UN Secretary-General in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.
- DAHL, Robert. *The concept of power*. New Haven: Department of Political Science, Yale University, 1957, p. 201-215.
- _____. A influência política. In: DA CRUZ, Manuel Carlos (org.) *Curso de introdução à Ciência Política*. Brasília: Editora UnB, 1984, p. 23-34.
- DEUTSCH, Karl. *Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of the historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DIEZ, Thomas; WIERNER, Antje. Introducing the mosaic of integration theory. In: DIEZ, Thomas; WIERNER, Antje (orgs.). *European integration theory*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 1-21.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Meditações do Quixote*. São Paulo: Iberoamericana, 1967.
- HAAS, Ernest. *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- _____. International integration: The European and the universal process. *International Organization*, v. 15, n. 3, p. 366-392, 1961.
- _____. *Beyond the National State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neofuncionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HIRST, Mônica. Os cinco 'As' das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique de Oliveira; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- HOFFMAN, Stanley. Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe. *Daedalus*, v. 95, n. 3, p. 862-915, 1966.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. Power and interdependence revisited. *International Organization*, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.
- KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.
- KLEINE, Mareike. *Informal governance in Europe Union: how governments make international organizations work*. Itaka: Cornell University Press, 2013.
- KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983
- KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. *Poder e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 1979.
- LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público: fontes e sujeitos*. Goiânia: Kelps, 2006.
- LASSWELL, Harold. *Política, quem ganha o que, quando e como*. Brasília: Editora UnB, 1984.
- MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. Internationalization and domestic politics: an introduction. In: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. (orgs.) *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 3-25
- LUCENA, Andréa Freire de. Teoria de regimes internacionais. In: LUCENA, Andréa Freire de (org.). *Regimes internacionais: temas contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 33-59.
- _____. Do MERCOSUL à Organização Mundial de Comércio: o Brasil e as

- escolhas para solucionar conflitos regionais sobre direito antidumping. *Revista UFG*, ano XIV, n. 12, 2012.
- MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: national interest and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, v. 45, n. 1, p. 19-56, 1991.
- _____. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 4, p. 473-524, 1993.
- _____. A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation. *International Organization*, v. 53, n. 2, p. 267-306, 1999.
- MITRANY, David. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- NEUMANN, Iver B. A Region-building approach to Northern Europe. *Review of International Studies*, v. 20, n. 1, p. 53-74, 1996.
- NYE, Joseph. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, n. 37, p. 5-31, 1996.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- POLLACK, Mark A. The new institutionalism and European integration. In: DIEZ, Thomas; WIERNER, Antje (orgs.) *European integration theory*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 137-156.
- RISSE, Thomas. Social constructivism and European integration. In: DIEZ, Thomas; WIERNER, Antje (orgs.) *European integration theory*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 159-175.
- RUGGIE, John Gerard. What makes world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivism challenge. In: RUGGIE, John Gerard (org.). *Constructing the world polity: essays on international institutionalization*. Nova York: Routledge, 2002, p. 1-39.
- _____. International regimes, Transactions, and Changes: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.
- SARFATI, Gilberto. *Teorias das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SCHIMMELFENNING, Frank. Liberal intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas;

- WIERNER, Antje (orgs.) *European integration theory*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 75-94.
- SCHMITTER, Philippe C. Neo-neofuncionalism. In: DIEZ, Thomas; WIERNER, Antje (orgs.) *European integration theory*. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 45-75.
- STEIN, Arthur A. Coordination and collaboration: dilemmas of common interest and common aversion. In: STEIN, Arthur. *Why Nations cooperate: circumstances and choice in international relations*. Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 25-54.
- VAN LANGENHOVE, Luk. *Building regions: the regionalization in the world order*. Aldershot: Ashgate, 2011.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- WALLACE, Hellen; CARPORASO, James A.; SCHAMPF, Fritz W; MORAVCSIK, Andrew. Review section symposion: The choice for Europe: social purpose and the State power from Messina to Maastricht. *Journal of European Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 155-179, 1999.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Nova York: MacGraw-Hill, 1979.
- YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 93-113.