



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

DIMENSÕES DO SISTEMA POLÍTICO/ELEITORAL URUGUAIO E O MERCOSUL: A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Matheus Felipe da Silva

matheusfstety@yahoo.com.br

Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (UNESP)

Brasil

Samuel Decresci

samdecresci@gmail.com

Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (UNESP)

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

O presente trabalho tem por objeto dimensões do sistema político e eleitoral uruguaio relacionados à temática da integração regional do MERCOSUL. Mais especificamente, aborda e analisa a participação do Legislativo uruguaio na elaboração da política externa com relação ao MERCOSUL, a participação dos parlamentares do país nas negociações das instâncias parlamentares do MERCOSUL (a saber, a Comissão Parlamentar Conjunta CPC e o Parlamento do MERCOSUL - Parlasul), tanto em suas criações, quanto em seus funcionamentos, que refletem diretamente no papel assumido pelo Legislativo nacional na esfera doméstica. Essas participações datam desde o início do MERCOSUL em 1991, já que no próprio Tratado de Assunção, já figurava a CPC. Assim, a etapa seguinte deste trabalho é refletir, mediante a diálogos com teorias de integração regional, a não realização das eleições diretas ao Parlasul por parte do Uruguai, tendo em vista que sua regulamentação é de competência do Legislativo nacional. Prosseguindo, tendo em vista um contexto mais geral na América Latina, no qual o Legislativo tem pouca participação na formulação da política externa, apenas subscrevendo decisões celebradas pelo Executivo, o trabalho busca responder às seguintes questões no contexto da participação uruguaia no MERCOSUL: o Uruguai também apresenta essa mesma característica apontada para o contexto latino-americano, como dito anteriormente? Ou a tendência/dinâmica mais particular e peculiar da “Partidocracia” uruguaia (com os partidos tendo papel-chave nos rumos da política) também abarca a questão da política externa? Além disso, há conflitos entre uma instância parlamentar na integração com amplos poderes e o Legislativo nacional? Para responder a essas questões, será considerada a bibliografia referente a teorias de integração e sobre a integração no MERCOSUL. Também será levantada uma bibliografia sobre a participação do Legislativo na formação da política externa nacional. Logo, para entender o caso uruguaio, será avaliada a participação de seus parlamentares nas negociações do MERCOSUL e suas atividades e organização domésticas que se referem à política externa uruguaia no bloco, sendo todo o debate devidamente contextualizado quanto ao sistema político e partidário do Uruguai. Por fim, a conclusão resumirá os resultados acerca da influência da



organização política uruguaia e das atividades parlamentares em relação ao MERCOSUL para traçar o panorama da participação do Legislativo nacional na formulação da política externa do país.

ABSTRACT

This paper has as central object the Uruguayan political and electoral systems in relation to regional integration in the Mercosur. More specifically, it discusses and analyzes the participation of the Uruguayan Legislative in the elaboration of the foreign policy with respect to Mercosur, the participation of its parliamentarians in the negotiations of the MERCOSUL parliamentary bodies (the CPC Joint Parliamentary Committee and the Mercosur Parliament - Parlasur), both in their creations and in their workings, which directly reflect the role assumed by the national legislature in the domestic sphere. These participations have started in the beginning of Mercosur in 1991, since Treaty of Asunción have included the CPC. Thus, the next stage of this work is to reflect, through dialogues with theories of regional integration, the non-realization of direct elections to Parlasur by Uruguay, considering that its regulation is under the competence of the national legislature. Moving on to a more general context in Latin America, in which the legislature has little participation in the formulation of foreign policy, only subscribing decisions taken by the Executive, this paper seeks to answer the following questions in the context of Uruguayan participation in Mercosur: Uruguay also presents this same characteristic pointed to the Latin American context, as said before? Or does the more particular and peculiar tendency / dynamics of Uruguayan "Partidocracia" (with parties playing a key role in the course of national policy) also encompass the question of foreign policy? In addition, are there conflicts between a parliamentary body in the integration with broad powers and the national legislature? In order to answer these questions, the bibliography on integration theories and on integration in Mercosur will be considered. A bibliography on the participation of the Legislative in the formation of national foreign policy will also be collected. In order to understand the Uruguayan case, it's necessary to evaluate the participation of its parliamentarians in the Mercosur negotiations and their domestic activities and organization that refer to the Uruguayan foreign policy in the bloc, the whole debate being duly contextualized as to the political and



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

party system of Uruguay. Finally, the conclusion will summarize the results about the influence of the Uruguayan political organization and of the parliamentary activities in relation to the Mercosur to trace the panorama of the participation of the national Legislative in the formulation of the foreign policy of the country.

Palabras clave: déficit democrático; MERCOSUL; Uruguai.

Keywords: Democratic déficit; MERCOSUL; Uruguai.

Introducción

O presente trabalho é fruto da interação de duas pesquisas¹ em curso que, de certa forma, dialogam. A primeira tem como tema o desenvolvimento de parlamentos regionais na América do Sul, com destaque para os parlamentos do MERCOSUL, UNASUL e Comunidade Andina. Quanto à segunda, ela diz respeito à participação do Legislativo Uruguaio na elaboração da política externa do país, sobretudo relacionada com integração regional.

Isto posto, importante assinalar que o debate acerca da democratização da política externa nacional e dos arranjos de integração regional dão-se na medida em que ambas ocorrem dominadas pela ação dos Executivos Nacionais junto a seus Ministérios e Chancelarias, ao mesmo tempo em que incorporam também corpos técnicos para lidar com essas questões que chegam a ganhar certo caráter de automatismo por mera compatibilização burocrática e de processos nacionais internos. Nesse sentido, não apenas a sociedade como um todo e seus grupos organizados ficam distanciados dessas esferas políticas, mas também os Congressos Nacionais.

Em relação aos processos de integração regional, estes são empreendidos muitas vezes pelos Executivos isolados barganhando entre si. Ocorre que isto pode ser visto positivamente, visto que o

¹ Pesquisas que estão sendo desenvolvidas no campus da UNESP de Araraquara (São Paulo/Brasil).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

poder Ejecutivo tem a prerrogativa dos assuntos internacionais em relação ao Legislativo, além de o seu representante ser o representante da nação, garantindo que o “interesse nacional” esteja no centro das negociações. O fato é que, na medida em que temas da política externa adentram cada vez mais as agendas das políticas públicas, seja pelo procedimento legislativo padrão, ou por demandas populares, o contexto de integração cria novas dinâmicas de interação, seja por originar novos espaços e demandas, seja por mobilizar grupos nas esferas nacionais ou supranacionais.

O contexto da integração latino-americano é emblemático nesse sentido. Dividido em blocos sub-regionais, o processo teve amplo crescimento desde o final do século XX. Apesar da forte influência do ideário neoliberal na região, que afetou significativamente os processos de integração, sucedeu que os arranjos se mantiveram em expansão, especialmente no caso do MERCOSUL, e tiveram um novo estímulo à proliferação, como foi o caso da UNASUL no contexto do giro à esquerda na região.

Tanto a expansão institucional dos blocos, como a de arranjos na região, foi acompanhada por discursos de democratização, ampliação da participação e de fortalecimento dos arranjos pelas novas institucionalidades, especialmente os parlamentos regionais. No entanto, as propostas ainda não despontam como solução definitiva para o fenômeno do déficit democrático, visto que os Executivos nacionais ainda têm dificuldades em levar os acordos regionais a cabo no plano nacional em suas barganhas com seus Legislativos, além da própria fragilidade dessas instâncias democráticas regionais dentro dos arranjos de integração e em relação às esferas políticas nacionais, limitando suas potencialidades inclusivas e democratizadoras.

À luz dos debates acerca do fenômeno do déficit democrático na integração, o presente artigo centra-se na ocorrência do fenômeno na América do Sul, para analisar a participação de parlamentares nacionais uruguaios nos debates acerca da conformação de esferas de representação do MERCOSUL.

II. Marco teórico/marco conceptual



Dentro deste trabalho, tem-se como referência um marco teórico que trabalha com a participação legislativa voltada para política externa em integração regional. Ademais, dentro dessa última, despontam os parlamentos regionais. Quanto ao marco conceitual, destaque ao conceito de déficit democrático, fenômeno presente em todas as democracias latino-americanas (inclusive no Uruguai).

III. Metodología

De certa forma, nosso trabalho apresenta duas etapas. Além da apresentação de dados oriundos de análises bibliográficas no que toca ao tema da baixa participação do Legislativo na política externa (déficit democrático) e integração Regional (dentro desse, os parlamentos regionais), recorreremos à análise de notas taquigráficas de reuniões das Comissões de Relações Exteriores do Congresso Nacional da República Oriental do Uruguai para analisar e expor o posicionamento dos parlamentares do país em relação à conformação da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL e do Parlasul. Ao final, lança-se uma breve síntese com os resultados obtidos pelas pesquisas até o momento.

IV. Análisis y discusión de datos

Centralismo do Executivo na política externa e na integração regional, participação dos Congressos e o déficit democrático

Tradicionalmente e, em regra geral, na América Latina, pelos arranjos constitucionais, Executivo e o Legislativo nacionais têm diferentes atribuições em acordos internacionais. O Congresso é uma esfera legitimadora dos acordos celebrados pelo Executivo, visto que é a esfera representativa composta por pluralidade de partidos e responsável pela representação da população (no caso da Câmara dos Deputados), dos estados ou a nação (no caso do Senado) (DINIZ; RIBEIRO, 2008).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

São três os aspectos dos papéis do Legislativo e do Executivo na firma de acordos internacionais: a atividade do Legislativo é posterior à firma de acordos pelo Executivo, o legislativo não pode alterar os textos dos acordos e a decisão final sobre as negociações externas é exclusiva do Executivo (que poderia ser visto como limitador da atividade do Legislativo a apenas consulta quanto sua concordância em relação a acordos) (DINIZ; RIBEIRO, 2008).

É claro que o Legislativo não é passivo quanto à formulação da política externa nacional. Existem mecanismos como a diplomacia parlamentar, na qual parlamentares de diferentes Estados se organizam de modo a interferir em um momento *ex ante* na formulação da política externa nacional. Também não há como desprezar os resultados da apreciação de acordos internacionais por parte do Legislativo.

Como já abordado, as instituições internacionais apresentam, em geral, baixos níveis de prestação de contas e transparência das negociações tratadas em seu interior, estas empreendidas pelos governos nacionais. Somando ainda o elemento da ausência ou precariedade de mecanismos de participação de outros atores que não os Executivos, este quadro é chamado de déficit democrático das organizações internacionais. Este fenômeno de déficit também se verifica nos arranjos de integração regional (BRESSAN; MARIANO; LUCIANO, 2015).

Uma parte da literatura aponta que, na região, os Congressos Nacionais basicamente delegaram ao Executivo as funções primordiais da política externa nacional, o que reforçaria a tese de que os temas de política externa têm pouco valor eleitoral para os parlamentares (ONUKE; OLIVEIRA, 2010) e que os Legislativos são desinteressados quanto a essas temáticas (MARTIN, 2000). Também há uma parte da literatura que defende a centralidade do Executivo em temas de política externa, visto que este conta com a assessoria especializada de Ministérios e Chancelaria, ao mesmo tempo em que algumas das questões a serem tratadas tem um caráter mais técnico e que demanda maior celeridade.

No entanto, a partir do final do século XX, a globalização delineou a revisão de conceitos tradicionais em relação a autoridade e legitimidade as ações do Estado e do governo nacional (MARIANO, 2007), ao mesmo tempo em que houve uma expansão de regimes democráticos pelo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mundo e que suas relações passaram a orbitar em torno de valores democráticos (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011). Simultaneamente, as questões de política externa passaram a ocupar maior expressividade nos debates políticos nacionais, ao mesmo tempo em que, na América do Sul, houve grande estímulo aos arranjos de integração regional (PECEQUILO; CARMO, 2013).

Historicamente, as economias latino-americanas são dependentes e ocupam uma posição periférica no sistema capitalista mundial. Com o final da Guerra Fria, houve o temor de que os investimentos na região migrassem para o Leste europeu (BRESSAN, 2011) e Ásia. Vale ressaltar ainda que o período coincidia com a redemocratização de vários dos países da região, sendo necessário enfrentar as crises institucionais e criar um ambiente seguro para investimentos (ALCÂNTARA, 2001). Nestes dois pontos, a integração passou a representar a junção entre o fortalecimento democrático e econômico da região como um todo. Ao mesmo tempo em que as negociações em bloco ofereciam possibilidades de inserção mais vantajosa no cenário internacional, os compromissos democráticos firmados norteavam também a garantia do cumprimento de acordos e a construção de um ambiente confiável para os negócios.

Além dessas novas dinâmicas, a formulação de política externa pode ser vista enquanto um jogo de dois níveis, no qual os interesses nacionais estão em disputa desde a formação da preferência nacional que os Executivos levam às suas convenções com demais representantes de outros países (PUTNAM, 2010; MILNER, 1997; MARTIN, 2000). Para Martin (2000) os acordos internacionais passam por constrangimentos na esfera nacional em nível inverso ao da participação prévia mobilizado antes da firma dos mesmos. Ou seja, quanto maior participação e negociação nacional, menos constrangimentos o governo sofrerá no momento de internalização desses acordos.

Martin (2000) aponta que, nos anos 90, os Legislativos nacionais europeus criaram instituições de constrangimento aos governos nacionais que monopolizavam as agendas da integração. Desta forma, a fim de dificultar a internalização de normas da integração, os parlamentos pressionaram seus Executivos valendo-se de suas capacidades legislativas em relação à integração. Se, por um lado, o déficit democrático na integração possibilitaria aos governos autonomia nas negociações, por outro, aumentaria os custos na criação de convergências e consensos necessários à implementação de regras regionais (MARTIN, 2000).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em um contexto de estímulo aos valores democráticos e um maior trânsito dos temas internacionais nas esferas decisórias dos poderes nacionais, os questionamentos quanto ao déficit democrático dos processos de integração passam a ganhar cada vez mais importância. Apesar da tônica em acordos comerciais e a secundarização de pautas culturais e sociais, os arranjos de integração passaram a ser questionados quanto ao protagonismo dos Executivos e os baixos mecanismos de participação e *accountability* (GOMES; KALIL; FUGMANN, 2008).

Não apenas as populações nacionais demandavam participação e representação, mas os próprios Legislativos buscavam mecanismos de participação na integração regional, o que, no caso do MERCOSUL, levou inicialmente à criação da Comissão Parlamentar Conjunta já desde a fundação do bloco em 1991. Assim, os parlamentares buscavam formas de influenciar nas regras regionais antes que as mesmas fossem remetidas para apreciação no Congresso Nacional.

Uma das medidas encontradas para sanar o déficit democrático da integração foi a construção de parlamentos regionais eleitos diretamente pelas populações nacionais. Tendo em vista que parlamentos são instituições com pluralidade de membros que basicamente têm as funções de representar, legislar, controlar outros poderes (principalmente o contrapeso ao Executivo) e recrutar lideranças no estabelecimento de sua socialização (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011), os parlamentos regionais seriam capazes de alargar a participação e representação nos arranjos de integração. Para a sua plenitude, seria necessário que pudessem atuar de maneira supranacional e estritamente em torno da região e do processo de integração.

Se, por um lado, os próprios Legislativos nacionais buscam mecanismos de participação direta nos processos de integração regional, por outro, o surgimento de instâncias supranacionais poderia justamente esvaziar as pautas de política externa e integração das agendas legislativas nacionais. Entra em jogo a possibilidade de o Congresso Nacional converter-se, de fato, em instância apenas de ratificação dos acordos oriundos dos arranjos de integração no caso da instalação de parlamentos regionais supranacionais.

A posição parlamentar uruguaia na conformação de espaços de representação no MERCOSUL



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Antes da conformação do MERCOSUL, Argentina e Brasil já haviam iniciado um processo de aproximação com a assinatura de acordos bilaterais, sendo alguns o início de um projeto de integração. Dentro do Acordo de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em 1988 pelos presidentes Sarney e Alfonsín, foi acordada a criação da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, órgão consultivo composto por doze parlamentares eleitos indiretamente nos Congressos Nacionais para mandatos de dois anos, nos quais se ocupariam de apreciar os acordos negociados e assim preparar, nos Legislativos nacionais, a internalização desses acordos.

No entanto, no contexto da chamada segunda onda de integração, o regionalismo aberto influenciou os governos de Collor e Menem e redirecionou a aproximação de seus países para objetivos meramente econômicos. Posteriormente, já nas negociações do que seria o Tratado de Assunção, Paraguai e Uruguai foram inseridos nos debates acerca da conformação de um arranjo de integração na região. Como indica Drummond (2010), os parlamentares uruguaios foram os primeiros a pressionar seu governo quanto à necessidade da criação de uma esfera parlamentar na integração.

Tendo em vista que, à época, o governismo uruguaio mantinha-se através de alianças entre os dois partidos majoritários, o Partido Colorado e o Nacional (ou “*Blanco*”), os parlamentares se aproveitaram dessa estrutura de barganhas para pressionar os negociadores nacionais dos acordos da integração para que houvesse uma esfera na qual os parlamentares nacionais pudessem acompanhar as negociações regionais (DRUMMOND, 2010). Posteriormente, os presidentes das Comissões de Relações Exteriores dos demais países-membros também adotaram a mesma postura, sendo que foi criada a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), mas a mesma só entrou no organograma do MERCOSUL em 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto, quando recebeu de fato uma função na integração, que era a de acelerar a internalização de normas regionais nos Congressos Nacionais e harmonizar as legislações de cada país-membro.

Nesse sentido, a CPC atuava com parlamentares de mandato duplo, que cada uma das delegações nacionais contava com 16 membros eleitos indiretamente nos Congressos Nacionais por regras próprias. Também há um caráter fragmentário, visto que suas atuações seriam de primazia na esfera nacional na tratativa do acatamento às normativas regionais. No entanto, a CPC não ganhou



relevância nos Congressos e pouco contribuiu no avanço do MERCOSUL. O avanço mais significativo foi, no contexto regional, gestar a formação do Parlamento do MERCOSUL.

A partir de uma maior convergência dos governos nacionais da região no início do século XXI, especialmente de Brasil e Argentina, a proposta de criação de um Parlamento do MERCOSUL ganhou força. É verdade que já era previsto desde o Protocolo de Ouro Preto a criação de Parlasul, mas foi no contexto do giro à esquerda com os governos progressistas da região que a incumbência de tal criação foi endereçada à CPC. Logo, o período impulsionava uma ampliação da participação na integração, sendo um parlamento eleito diretamente a proposta mais notória.

No entanto, as negociações dentro da CPC geravam muitos dissensos. Durante os debates no ano de 2003, os parlamentares uruguaios alegavam que a criação de um parlamento regional atentava contra a soberania do Legislativo nacional, sendo necessário então o fortalecimento institucional da própria CPC. Este posicionamento limitou aos debates a apenas estabelecer agendas de trabalho entre CPC e o Conselho do Mercado Comum, adiando as negociações do parlamento regional (DRUMMOND, 2010).

O papel da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados do Uruguai dentro da temática

A Comissão de Assuntos internacionais da Câmara de Deputados da República Oriental do Uruguai é uma jurisdição da Assembleia Nacional composta por seis membros² que foi criada em 13 de fevereiro de 1985. Logo, ao que se apurou, trata-se de uma das comissões mais ativas e produtivas do legislativo uruaio. Dentre os membros com mais anos de atuação³, faz-se menção aqui aos “blancos” (como são chamados os políticos do Partido Nacional) Jaime Trobo e Daniel Peña Fernandez, aos “colorados” (deputados do Partido Colorado) Washington Abdala, Fernando Amado e Tabaré Vieira Duarte, e aos “frenteampelistas” (FA, Frente Ampla) Silvana Charlone, Ruben Martin Huelmo, Enrique Pintado, José Carlos Mahia e Maria Laurnaga.

² O preenchimento de vagas reflete a proporção de candidatos dos partidos no plenário.

³ O recorte temporal da pesquisa que analisa a participação do Legislativo na política externa relacionada à integração regional é de 2000-2016.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Dentre as atribuições desta comissão, destacam-se: estudar, deliberar e acompanhar assuntos/temas gerais de ordem internacional; aprovar/reprovar medidas, leis, convênios, tratados e acordos; fiscalizar/ denunciar executivo e exercer certo controle sobre o ministro de Relações Exteriores. Sobre este último, chama-se a atenção para um mecanismo interessante presente no regimento da câmara em seu artigo 119, que permite que os membros da comissão possam convocar os ministros (sobretudo o das Relações Exteriores) para prestar esclarecimentos sobre certos temas, sanar dúvidas e também para melhor despachar sobre os assuntos, que é o *llamado a la sala*. Além, este mecanismo serve para que, no início de cada mandato, o Chanceler possa elucidar questões e prestar contas a respeito das agendas do governo e de sua atuação na esfera internacional.

Um aspecto importante a se mencionar – dentro do tema da Comissão de Assuntos Internacionais – é o papel da oposição. Dentro do recorte temporal da pesquisa (2000-2016) da análise do Legislativo Uruguaio, o Frente ampla era oposição antes de 2005 e passa a ser governo/situação depois disso. E “colorados” e “blancos”, que tinham um governo de coalizão antes de 2005, passam a ser oposição dali em diante. Em regra geral, a oposição é sempre efetiva (é a que mais se destaca nas reuniões, a que mais questiona, que tem a postura mais crítica). Entretanto, a oposição “blanca” e “colorada” se mantém nesta posição há treze anos. E a desenvolve de maneira bem eficiente, pois são eles que sempre exigem a vinda de especialistas de diversas áreas para prestação de esclarecimento e que convocam os ministros, sobretudo o de Relações Exteriores. De certa forma, a atuação deles é coerente com sua plataforma política-econômica e filosófica, notadamente de matiz liberal. Ademais, curioso relatar que, em algumas situações de acordos internacionais ou meios de inserção internacional (a partir de um regionalismo aberto), o governo do FA, às vezes, recebe mais apoio da oposição de que certos setores (mais protecionistas e à esquerda) do seu partido.

Dentro da temática envolvendo MERCOSUL (e dentro deste o Parlasul), o governo do Frente Ampla – a partir da figura dos chanceleres e de lideranças do partido – tem levado para a comissão e o congresso as propostas (elaboradas pelo executivo) relativas aos temas inerentes a tais integrações regionais. E, de costume, tais membros, sobretudo o Chanceler, são sabatinados pela oposição.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O Deputado Carlos Pita, do Frente Ampla, indicava a simpatia quanto aos debates em relação à ampliação do escopo da representação no MERCOSUL. No entanto, salienta que esta representação deveria ser mantida em torno da representação dos parlamentos nacionais na integração, sendo que um parlamento eleito diretamente faria a representação das populações.

Para mí es de mucha trascendencia el hecho de que se puedan ir sentando bases de coordinación legislativa, de intercambio permanente de parlamentarios, de fortalecimiento de los Parlamentos de nuestros países, porque existe el objetivo de dar un salto cualitativo en la Comisión Parlamentaria conjunta del MERCOSUR. Creo que hay que buscar, con la gradualidad que los pasos permitan, un fortalecimiento de la participación de nuestros Parlamentos en el MERCOSUR, en el proceso de integración (URUGUAY, 2000).

Nessa mesma sessão, Jaime Trobo, deputado pelo Partido Nacional, reforçou que o caminho para fortalecer a representação parlamentar no MERCOSUL e tirar o bloco do imobilismo era, justamente, o fortalecimento do mecanismo de diplomacia parlamentar possibilitado pela CPC.

Soy muy afecto a esa nueva visión que hay de la diplomacia, la parlamentaria, que a los burócratas de la diplomacia tradicional, por supuesto, no les gusta mucho, ya que no quieren perder parte de su radio de acción tradicional. Pero esa diplomacia parlamentaria que surge de la relación de los parlamentos, de los parlamentarios y de los partidos, con cierto grado de informalidad en el planteamiento de los problemas y sin cánones preestablecidos para su análisis, permite una familiaridad en su tratamiento, lo cual ayuda a encontrar caminos de solución (URUGUAY, 2000).

A delegação uruguaia manteve-se resistente à negociação de um parlamento do MERCOSUL até as eleições de 2004, quando Tabaré Vázquez, do Frente Ampla, venceu as eleições gerais e conseguiu maioria no Congresso Nacional. Até aí, os parlamentares uruguaio mantinham sua oposição ao Parlasul primeiramente pela possibilidade deste se converter em uma instância supranacional (posicionamento que ainda se verifica) e implicar em perda de soberania. A outra questão sensível à delegação era a proposta de representação proporcional (DRUMMOND, 2010), o que é de se compreender, visto que o país tem a menor população entre os quatro membros. Após as eleições de 2004, a renovada delegação uruguaia passou a apoiar as negociações à conformação do Parlasul.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

É possível notar a mudança de postura na fala da deputada Constanza Moreira, do Frente Ampla, quando saúda a possibilidade de alargamento da institucionalidade de representação parlamentar no MERCOSUL enquanto esfera para resolução de controvérsias entre os vizinhos. No caso, a parlamentar fazia referência às rivalidades entre Argentina e Uruguai no caso das fábricas de celulose na fronteira entre os países.

Creo que una mayor institucionalidad generaría ámbitos mucho más democráticos; pienso que las fallas no se producen por demasiada institucionalidad sino por falta de institucionalidad. Cada uno podrá hacer cualquier tipo de lucubraciones acerca de lo que pasaría hoy en el diferendo con Argentina si hubiera un Parlamento del MERCOSUR (URUGUAY, 2005).

Após a criação do Parlasul, o ano de 2006 compreendeu o período no qual os Executivos nacionais enviaram para seus Congressos o texto do Protocolo de Criação do Parlasul. A aprovação ocorreu nesse mesmo ano em todos os países-membros. A despeito disso, é possível notar que, apesar da aprovação do texto, os debates na Comissão revelam a dificuldade que o país enfrentaria em relação à constituição para realizar eleições diretas ao Parlasul, visto que o próprio Protocolo Constitutivo do Parlasul não estaria em pleno acordo com a legislação uruguaia do período. Além disso, também foi observado que o documento incidia sobre as capacidades legislativas do Executivo e do Legislativo, podendo causar uma desregulação entre ambas.

Apesar disso, quando convocado pela Comissão, o então chanceler Reinaldo Gargano enfatizou que a aprovação do Protocolo Constitutivo significava justamente o fortalecimento da atividade legislativa do Parlasul em contrapeso ao protagonismo dos Executivos na integração, além também de possibilitar maior participação cidadã no processo.

(...) El texto garantiza absolutamente que el Parlamento del MERCOSUR va a permitir avances importantes en la participación de la ciudadanía y se va a poder articular un área de control de la actividad de los Poderes Ejecutivos. Hasta hoy, el MERCOSUR ha sido presidencialista porque participan los Presidentes, los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, y no mucho más (URUGUAY, 2006c).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O então deputado Alvaro Lorenzo, do Partido Nacional, assevera que a aprovação da criação do Parlasul⁴ não indica a anuência à supranacionalidade no MERCOSUL. Este foi um posicionamento verificado desde os debates na CPC, que foi absorvida pelo Parlasul. Os parlamentares uruguaios sempre ressaltaram o fato de a institucionalidade parlamentar da integração desenvolver-se sem sobreposição às funções desempenhadas pelo legislativo nacional.

Otro tema es si nos ponemos a discutir en profundidad este punto en alguna instancia. Lo único incompatible, desde el punto de vista del posicionamiento de este tema, es lo que expresa la gente que dice que bajo ningún concepto, en ningún momento de la vida, ni hoy ni en el futuro, Uruguay debe formar parte de una institucionalidad supranacional, que no lo es este Parlamento del MERCOSUR pero que es un germen. Esa es una posición (URUGUAY, 2006a).

Outro tema importante tratado na comissão tem relação com as eleições diretas, no Uruguai, para composição da representação uruguia no Parlasul. Atualmente, tal composição ainda se dá mediante a nomeação dos partidos a partir da proporção de sua representação no Congresso Nacional. Pontua-se que o mesmo ocorre no Brasil. Por outro lado, Argentina e Paraguai já realizaram suas eleições. Isto posto, é notório que Brasil e Uruguai tem adiado tal processo. Assim, em 3 de setembro de 2014, a reunião da comissão teve relação com a decisão nº 11/14 que trata do funcionamento do Parlamento do MERCOSUL. Nesta, o deputado Ruben Martínez Huelmo, do FA, trouxe uma medida do plenário que visava prorrogar até o período limite (dezembro de 2020) a realização das eleições diretas para composição do Parlasul, no Uruguai.

En la mañana de hoy terminé un breve informe (...) Ante el vencimiento de los plazos antedichos sin haberse implementado la elección por voto ciudadano de los parlamentarios del MERCOSUR, por Ley Nro. 18.837 de fecha 14 de Noviembre de 2011 quedó establecido 'una etapa de transición Única' comprendida entre el período 31 de Diciembre de 2006 y el 31 de Diciembre de 2014.- Ante la proximidad del vencimiento de ese plazo el Parlamento del MERCOSUR en el ejercicio de sus competencias generó la Recomendación 03/13 de modo de prorrogar el período de transición establecido en la Dec. 18/11 del CMC (Ley Nro. 18.837). – Por medio de este nuevo acto se persigue prorrogar la etapa de transición Única hasta el 31 de Diciembre de 2020". En ese período se prevé implementar las elecciones directas para los parlamentarios del Mercosur (URUGUAY, 2014).

⁴ Cabe destacar que o Parlasul não apresenta poderes vinculantes. É um mero órgão consultivo e deliberativo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Dentro dessa mesma reunião se destaca a fala de Jaime Trobo, do Partido Nacional. Ela é permeada pela cautela em relação a uma possível mudança, um aprofundamento, algo que, a seu ver, implicaria em assimetria de representação (algo distinto de hoje, em que as medidas para aprovação demandam consenso entre os membros).

Me permito hacer algunas consideraciones al respecto. Es sabido que el Partido Nacional tuvo una posición diferente en torno a este proceso de institucionalización del Parlasur vinculado, esencialmente, a la asimetría que supone la integración proporcional de sus delegaciones nacionales, algo que rompe el esquema originario del Mercosur por el cual los Estados tenían igualdad de derechos y representación. El problema persiste porque hoy en día se está hacia un proceso en el cual los países van a integrar ese Parlasur con una regla de proporcionalidad en relación al territorio y a la población, lo que disminuye notoriamente las posibilidades de incidencia de la República Oriental del Uruguay en ese ámbito. Sin perjuicio de ello, tenemos una delegación que lo integra, somos activos y trabajamos en ese ámbito para no excluirnos del debate que allí se produce sobre los temas de interés de la comunidad (URUGUAY, 2014).

A relação dos parlamentares uruguaios em relação ao Parlasul é, de certa forma, ambivalente. Ao mesmo tempo em que celebram a institucionalidade enquanto um avanço na conformação de um espaço importante na democratização da integração, por outro lado sempre é salientada a necessidade de manter a esfera subordinada ao legislativo nacional. Assim, as eleições ao Parlasul parecem distantes e pouco há sido apresentado para que o país acompanhe Paraguai e Argentina e organize sua legislação para que seus cidadãos elejam diretamente seus representantes regionais.

Nesse sentido, quando se considera o déficit democrático da integração, as críticas são direcionadas ao protagonismo do Executivo. No entanto, é possível acompanhar que as legislaturas uruguaias apresentam muitas ressalvas quanto ao Parlasul e, apesar de alguns posicionamentos favoráveis, não há projetos claros quanto à realização de eleições diretas a representantes regionais. O projeto que foi apresentado com clareza foi justamente para prorrogar o prazo dessas eleições.

V. Conclusiones



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O presente texto abordou as problemáticas do déficit democrático em relação à formulação legislativa de política externa, fenômeno também registrado nos processos de integração regional. Foi possível notar que a crescente demanda por democratização de ambas dimensões se deu na medida em que os temas de política exterior passaram a ocupar as agendas dos Legislativos nacionais, ao mesmo tempo que estes buscaram formas de interferir na formulação de política externa e nos processos de integração regional.

Ao mesmo tempo em que a agenda de política externa passou a ser minimamente compartilhada com a participação do Legislativo, os arranjos de integração regional passaram a ser questionados quanto à falta de mecanismos de prestação de contas, representação e participação, sendo que os parlamentos regionais eleitos diretamente pelas populações despontaram enquanto possível solução.

No entanto, ao mesmo tempo em que solucionam o déficit democrático, os parlamentos regionais podem, de certa forma, esvaziar das agendas dos Congressos Nacionais os temas da integração. Tendo em vista que cabe aos Congressos a tarefa de legislar sobre os protocolos de criação desses parlamentos, assim como viabilizar as eleições diretas a estes, o Legislativo nacional pode justamente manter as instâncias de representação sob seu controle e manter a indicação indireta de parlamentares às esferas regionais, o que garante a subordinação dessas esferas representativas ao Legislativo nacional, quadro este que não reverte o déficit democrático.

Foi possível analisar, para o caso uruguaio, que os parlamentares pressionaram inicialmente e de forma fundamental para que o MERCOSUL tivesse uma instância parlamentar, a CPC. No entanto, no momento da conformação de um parlamento regional no bloco em substituição à comissão, foram muito reticentes quanto ao alcance que este parlamento poderia ter. O mesmo só foi aprovado após a eleição de um novo governo com maioria no Congresso.

Posteriormente, as negociações quanto ao regimento interno do Parlasul também foram acompanhadas de críticas quanto à possibilidade deste se converter em instância supranacional, sendo que o país aprovou o adiamento das eleições diretas ao Parlasul para 2020 e ainda não apresentou nenhum projeto para que o faça. Vale ressaltar que o Uruguai tem algumas limitações constitucionais para a realização destas eleições.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Dessa forma, é possível concluir que o Legislativo uruguaio mantém cautela quanto a esferas de representação parlamentar em arranjos de integração, visto que se utiliza das retóricas de democratização quando está em posição de disputa com o Executivo nacional. No entanto, preocupa-se em manter seu protagonismo tanto no papel de representação exercido na esfera regional, quanto seu protagonismo legislativo em temas de integração na esfera nacional.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

ALCÂNTARA, L. Os Parlamentos e as Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1. 2001, p. 13-21.

BRESSAN, R. N. O desafio democrático para a integração latino-americana. In: **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, São Paulo, 2011, p. 1-16.

BRESSAN, R. N.; MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T. Parlamentos Regionais na América Latina em estudo comparado. In: ST 05 Experiências de participação institucional em perspectiva comparada. 2015, Campinas. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, Campinas, 2015, p. 1-19.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O. The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2008. p.10-38.

DRUMMOND, M. C. **A Democracia Desconstruída**. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 418 p.

GOMES, E. B.; KALIL, R. C.; FUGMAN, H. D. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia. A perspectiva do MERCOSUL. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 177, p. 149-158, 2008.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. In: REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**, Farnham: Ashgate, 2011. p. 101-115.

MARIANO, K L. P. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. O problema do déficit democrático. In: MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. (Orgs.). **Integração com democracia**. O desafio para os parlamentos regionais. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2014. p. 134-156.

MARTIN, L. **Democratic commitments**: Legislatures and international cooperation. Princeton: Princeton University Press. 2000. 256 p.

MILNER, H. **Interests, institutions and information**: Domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press. 1997. 311 p.

ONUKEI, J.; OLIVEIRA, A. J. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, 2010. p. 144-185.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. Regional integration and Brazilian foreign policy: strategies in the south american space. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, 2013. p. 51-65.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita de los señores vicepresidentes de las cámaras de diputados de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil**. Montevideo, 27, marzo, 2003.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano**. Montevideo, 30, marzo, 2005.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur**. Montevideo, 29, marzo, 2006a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano**. Montevideo, 2, agosto, 2006a.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**. Montevideo, 13, noviembre, 2006c.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. **Decisión nº 11/14 “Funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR”**. Montevideo, 3, setiembre, 2014.