



**CARTA**  
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

# Congressos na Política Externa: um debate a partir da Comissão de Assuntos Internacionais do Uruguai

*Congresses on Foreign Policy:  
a debate from the Uruguayan  
International Affairs Commission*

*Congresos en la Política Exterior:  
un debate sobre la Comisión de  
Asuntos Internacionales de Uruguay*

DOI: 10.21530/ci.v16n1.2021.1113

Samuel Decresci<sup>1</sup>

Karina Lília Pasquariello Mariano<sup>2</sup>

## Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



## Resumo

A intensificação de iniciativas de integração regional na América do Sul teve os governos nacionais como protagonistas. A despeito disso, os Paramentos representam um importante ator no processo de tomada de decisões no âmbito da política externa. Este artigo discute como o Parlamento uruguaio participou nas decisões sobre a integração regional entre os anos 2000-2015. A análise parte do debate promovido pela abordagem da Diplomacia Parlamentar para demonstrar que apesar das atribuições de formulação da política externa estarem institucionalmente no Poder Executivo, este depende de negociações com outras forças políticas, especialmente com o Parlamento, para a sua implementação.

**Palavras-chave:** Diplomacia Parlamentar; Uruguai; Legislativo; Política Externa; Integração Regional.

1 Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. (samuel.decresci@unesp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2296-0355>

2 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Professora adjunta da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, Brasil. (karinapmariano@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4559-918X>

Artigo submetido em 12/08/2020 e aprovado em 22/03/2021.





## Abstract

The intensification of regional integration initiatives in South America had national governments as protagonists. Despite this, Parliaments represent an important actor in the decision-making process in the field of foreign policy. This article discusses how the Uruguayan Parliament participated in decisions on regional integration between the years 2000-2015. The analysis starts from the debate promoted by the Parliamentary Diplomacy approach to demonstrate that although the foreign policy formulation powers are institutionally in the Executive Branch, it depends on negotiations with other political forces, especially with Parliament, for its implementation.

**Keywords:** Parliamentary Diplomacy; Uruguay; Legislative; Foreign Policy; Regional Integration.

## Resumen

La intensificación de las iniciativas de integración regional en América del Sur tuvo como protagonistas a los gobiernos nacionales. Sin embargo, los parlamentos representan un actor importante en el proceso de toma de decisiones en la política exterior. En este artículo analizamos cómo el Parlamento de Uruguay participó en las decisiones sobre la integración regional entre los años 2000-2015. El análisis se basa en el debate impulsado por el enfoque de la Diplomacia Parlamentaria para demostrar que aunque las atribuciones de formulación de la política exterior son institucionalmente del Poder Ejecutivo, para su implementación estas dependen de las negociaciones con otras fuerzas políticas, especialmente con el Parlamento.

**Palabras clave:** Diplomacia Parlamentaria; Uruguay; Legislativo; Política Externa; Integración Regional.

## Introdução

Desde o final do século XX, intensificaram-se as iniciativas de cooperação e integração regional na América do Sul, com características e objetivos bastante diversificados. Atualmente, a maioria dos Estados da região participa em, ao menos, dois processos integracionistas, sobrepondo interesses e propósitos nessas diferentes articulações.

Normalmente, a análise dessa atuação centra-se no acompanhamento da política externa do país, encaminhada pelo seu respectivo governo, enquanto uma





estratégia de Estado. Consideramos, neste artigo, que as estratégias de política externa desses países não são decisões governamentais aleatórias e nem coesas. Como reconhecem os intergovernamentalistas (Moravcsik 1997; Moravcsik e Schimmelfennig 2009), o sistema político nacional estabelece mecanismos e regras que conduzem as disputas políticas em torno da formulação das preferências referentes ao interesse nacional, o que, por sua vez, fundamentará a elaboração da política externa conduzida pelos governos. Um ator importante nesse processo de formulação da preferência nacional é o Parlamento, o qual canaliza e representa os distintos interesses existentes na sociedade, além de seu papel na própria implementação da política externa.

Em alguns países, as constituições estabelecem procedimentos que permitem aos parlamentares uma participação mais efetiva no processo decisório; em outros, essa ação restringe-se mais a um caráter de legitimação de decisões tomadas pelo Executivo, sem a possibilidade de interferir nas negociações ou nos conteúdos acordados. Ainda assim, os parlamentos são espaços importantes para se compreender quais são os atores que dão suporte às políticas externas implementadas por esses governos (Martin 2000; Roederer-Rynning 2017; Cofelice e Stavridis 2017) e que tipo de concepção de integração regional há na classe política quando o país participa de algum processo integracionista.

Martin (2000) aponta que o papel do Parlamento na política externa não pode ser medido por sua participação direta na formulação ou negociação, pois estes não são atributos institucionais do Legislativo. Neste caso, deve-se pensar na sua influência sobre a política externa, a qual, por sua vez, tampouco pode ser medida pela atuação direta, mas relacionada aos resultados. Isto é, pode-se inferir a influência do Parlamento na política externa olhando para o que efetivamente se implementou e como esses resultados refletem posicionamentos legislativos.

Dentro dessa perspectiva, o propósito deste artigo é discutir como o Parlamento uruguaio participou na formulação da política externa de seu país, considerando o comportamento das Comissões de Assuntos Internacionais (CAI) da Câmara dos Deputados e do Senado, tendo como período de análise os primeiros quinze anos deste século (2000-2015), quando houve uma coincidência com a predominância do partido FA (*Frente Amplio*) (2005-2020) no poder.

A escolha do Congresso uruguaio levou em consideração o seu sistema partidário, pois o Uruguai apresenta baixa fragmentação partidária (Lanzaro 2003), que permite visualizar, de forma mais clara, os comportamentos da base





governista e da oposição, permitindo perceber, com maior clareza, as nuances entre os posicionamentos dos parlamentares em relação à política externa. Além disso, levamos em conta a existência de um consenso no sistema político sobre a relevância da integração regional para a estratégia de inserção internacional da política externa uruguaia (Batalla 2011; Nilson, Pose e Raggio 2016). E, finalmente, o fato desse país sediar algumas estruturas burocráticas do Mercosul permite um convívio mais próximo entre os parlamentares e as estruturas regionais, permitindo que a questão da integração esteja, de alguma forma, mais presente na agenda dos debates políticos domésticos.

Com a intensificação da globalização, a partir dos anos 1980, houve uma proliferação de novos atores no cenário internacional, entre eles, os parlamentares que progressivamente ampliaram sua esfera de participação – antes restrita ao âmbito doméstico –, aumentando sua atuação também na esfera internacional, comportamento conhecido como Diplomacia Parlamentar (Stavridis e Jancic 2017). Na primeira parte deste artigo, discutimos o papel dos parlamentos na política externa, resgatando, em linhas gerais, o debate teórico proposto por Martin (2000) sobre a questão da influência legislativa sobre a política externa.

O desafio é demonstrar essa influência, pois como apontamos anteriormente, esta não pode ser medida pela participação direta no processo. Neste caso, optamos por analisar dois aspectos: a estrutura institucional e os discursos dos parlamentares. Por isso, a terceira seção deste artigo analisa tanto o funcionamento das CAIs na discussão sobre a política externa uruguaia e qual sua capacidade de intervenção a partir do arranjo institucional quanto as falas produzidas pelos parlamentares no seu âmbito. Neste último caso, para possibilitar identificar a correlação entre posicionamento parlamentar e resultado, tal como sugere Martin (2000), coletamos todos os discursos proferidos pelos deputados e senadores no período de análise sobre o tema integração regional, identificando neles padrões de posicionamento: alinhados ou não à proposta governamental; favoráveis ou não à integração. Realizamos também algumas entrevistas em profundidade para sanar dúvidas e explorar melhor algumas questões. A última seção apresenta as conclusões do artigo, na qual refletimos sobre o impacto que o posicionamento das Comissões parece exercer sobre a ação externa do governo e as implicações dessa relação para o regionalismo sul-americano.





## **Política Externa e Congressos: o advento da diplomacia parlamentar**

A construção do Estado uruguaio, muitas vezes, se confunde com a evolução histórica dos partidos Colorado e Nacional, que surgiram no século XIX e marcaram todo o ambiente político do país ao longo do século XX. Essa simbiose entre esses partidos e o Executivo permitiu a construção de uma percepção de continuidade na política externa do país, que seguiria uma lógica mais de Estado do que de governo. Segundo Lanzaro (2003): “(...) são partidos de Estado num Estado de partidos (Parteienstaat)” (p. 51), alternando-se no poder, mas sem excluir-se mutuamente, o que garantiu uma certa homogeneidade no posicionamento do Uruguai frente ao cenário internacional ao longo de boa parte do tempo.

Essa situação de estabilidade e continuidade teria sido abalada com a presença de um novo ator relevante no sistema político resultante da consolidação do FA, um partido formado por uma coalizão de esquerda e que rompia com essa lógica de alternância compartilhada do poder (Lanzaro 2003). Esse aspecto é importante em nossa análise porque o período considerado abarca justamente a transição dessa realidade tradicional para um contexto no qual o FA assumiu o governo do país, em 2004.

Podemos afirmar que a Política Externa Uruguaia (PEU), no período analisado, apresenta pontos convergentes e alguns divergentes em relação ao momento anterior quando os partidos tradicionais estiveram no poder. Tendo em conta os pontos convergentes, tanto o último Governo Colorado quanto o do FA mantiveram uma aproximação com a região, sobretudo com os dois grandes vizinhos (Brasil e Argentina). Em seus discursos, defenderam a inserção internacional do país via integração regional, sobretudo através de um Mercosul pragmático, com ênfase na questão econômica e comercial.

Entretanto, a chegada do FA ao poder ocorreu num contexto bastante particular, com o advento de outros governos, na América do Sul, de viés ideológico de centro-esquerda. Essa confluência ideológica caracterizou-se por um estímulo à integração subcontinental, mas rompendo com os pressupostos do regionalismo aberto dentro de uma lógica que se convencionou identificar como regionalismo pós-liberal (Veiga e Ríos 2007; Sanahuja 2012).

O governo e o FA se alinharam com outros governos do mesmo perfil ideológico da região para a promoção de projetos de cooperação regional visando





a reforçar as capacidades de autonomia da região, abandonando a ideia da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que representava uma cooperação subordinada aos interesses dos EUA (Vigevani e Mariano 2001). Essa rejeição à influência estadunidense se reproduziu também na resistência exercida por setores mais à esquerda do FA que dificultaram a conformação de um acordo de livre comércio com os EUA, no início do primeiro governo de Tabaré Vázquez, o qual foi defendido pelos setores mais moderados do governo, representados pelo ministro da Economia na época, Danilo Astori.

Esse posicionamento de alinhamento do governo do FA com a proposta de regionalismo pós-liberal não era uma recusa à realização de acordos comerciais em geral, mas seu condicionamento a uma percepção de conveniência aos novos tempos. Assim, os governos do FA conformaram acordos bilaterais de comércio com México, Chile e integraram a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) e a Unasul (União das Nações Sul-Americanas).

Esse comportamento dos governos do FA indica a influência da lógica partidária na PEU, que se materializou também no âmbito do Congresso Nacional, influenciando no posicionamento dos parlamentares em relação às propostas promovidas pelos presidentes. Adotamos aqui a conceitualização de influência definida por Martin (2000), segundo a qual esta se refere à capacidade de um ator obter resultados próximos aos seus propósitos manifestos. Para analisar as preferências dos parlamentares, consideramos o fato de que eles não participam diretamente da formulação e negociação da política externa<sup>3</sup>, portanto seus interesses são manifestos de forma indireta. Em nossa análise, consideramos os seus discursos no âmbito das CAIs como indicativos de quais seriam seus objetivos em relação à política externa.

A atuação parlamentar na arena internacional faz parte das atribuições de um Congresso e podem ser encontrados inúmeros exemplos desse comportamento ao longo da história. No entanto, foi a partir do início do século XXI que houve um interesse maior em compreender e estudar esse fenômeno, especialmente em consequência do maior poder decisório obtido pelo Parlamento Europeu em decorrência das mudanças implementadas a partir do Ato Único Europeu (1986) e especialmente depois do Tratado de Maastricht (1992)<sup>4</sup>.

---

3 A condução da política exterior da República Oriental do Uruguai é da competência do Presidente da República, agindo em conjunto com o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Conselho de Ministros, nos termos do artigo 168º da Constituição.

4 O Tratado de Maastricht estabeleceu os parâmetros gerais para a constituição da União Europeia, com a definição da união monetária e a criação de uma moeda única.





A diplomacia parlamentar compreende um grande número de atividades, incluindo: a conclusão de acordos de cooperação interparlamentar para promover as relações entre países; a organização de reuniões e visitas institucionalizadas e regulares entre parlamentares, visando a resolução de conflitos e o fortalecimento da confiança, bem como o compartilhamento de conhecimentos; o estabelecimento de grupos de amizade e comitês *ad hoc*; receber e enviar delegações parlamentares; e participação em órgãos e conferências interparlamentares multilaterais, entre os quais se destacam as IPIs (Stravidis, 2019, p. 195)<sup>5</sup>.

Assim, o debate sobre a diplomacia parlamentar pode ser dividido em duas linhas de análise: o comportamento internacional de parlamentos nacionais e a atuação das Instituições Parlamentares Internacionais (IPI's). Neste último caso, há outra subdivisão, com estudos sobre organizações parlamentares internacionais em geral – como a União Interparlamentar (UIP) de 1889 – e aqueles focados especificamente em parlamentos regionais pertencentes a processos de integração regional.

Os estudos também podem se focar nas comissões especializadas (como as de política externa, de segurança, de defesa, de comércio exterior, entre outras), nas delegações, que podem ter um caráter permanente – como as delegações bilaterais e multilaterais estabelecidas para a promoção de relações com países ou regiões estrangeiros – ou eventual, como no caso daquelas constituídas para visitas de parlamentares a Estados ou organizações internacionais, ou para a recepção de visitantes parlamentares estrangeiros (Stavridis 2019).

Neste trabalho, concentraremos nossa atenção no comportamento internacional do Congresso uruguaio, ou seja, nas atribuições que lhe são relativamente comuns na atuação legislativa como a ratificação de acordos internacionais, a promoção de debates em plenário, a elaboração de relatórios, convocações e a aprovação do orçamento referente à política externa nacional.

No parlamento do Uruguai, existem duas comissões de assuntos internacionais encarregadas das ações vinculadas à diplomacia parlamentar: a CAI da Câmara de Deputados e a CAI do Senado, criadas em 13 e 14 de fevereiro de 1985,

---

5 Tradução nossa do original: “La diplomacia parlamentaria comprende un gran número de actividades que incluyen: la conclusión de acuerdos de cooperación interparlamentaria para promover las relaciones entre países; la organización de encuentros y visitas institucionalizados y regulares entre parlamentarios, dirigidos tanto a la resolución de conflictos como al fomento de la confianza, así como al intercambio de conocimientos; el establecimiento de grupos de amistad y comités *ad hoc*; recibir y enviar delegaciones parlamentarias; y la participación en organismos y conferencias interparlamentarios multilaterales, entre los que destacan los IPI”. Este trecho está baseado no documento produzido pela UIP (União Interparlamentar) em 2005.





respectivamente, pouco antes do final do governo ditatorial desse país<sup>6</sup>, dentro de um processo de reconstrução democrática.

Os governos democráticos pressupõem o estabelecimento de instâncias de controle e de participação e, nesse sentido, a política externa do país também deve possuir esses mecanismos, ainda que sua formulação e implementação sejam atribuições exclusivas do governo nacional. O objetivo, neste caso, foi estabelecer tanto um canal de diálogo com os representantes da sociedade quanto permitir um certo controle sobre a ação internacional implementada pela Presidência da República. Burian (2014) aponta que, na América Latina, os congressos são considerados fracos na formulação da política externa por pelo menos três motivos: a concentração do poder político no presidente, a falta de capacidade técnica e constitucional dos congressos para atuar na política externa e o possível baixo retorno eleitoral da ação sobre o tema.

Isso se reflete nas atribuições dessas comissões. As CAIs têm como atribuições comuns: estudar e acompanhar assuntos gerais de ordem internacional; aprovar/reprovar medidas, leis, convênios, tratados e acordos; deliberar sobre certos temas de ordem internacional; fiscalizar/denunciar ao Executivo e exercer certo controle sobre o Ministro de Relações Exteriores. Além dessas responsabilidades comuns, cabe exclusivamente à Comissão do Senado a chamada “Vênia” ou permissão/autorização que esta concede aos embaixadores/chefes de missão e política internacional. É o mesmo procedimento de aprovação de uma nomeação que encontramos no Brasil, por meio do qual o/a indicado(a) pelo Executivo apresenta suas credenciais num processo de sabatina, no qual faz uma explanação a respeito do país (para o qual foi designado) e a relação deste com o Uruguai. Ao final da sabatina, os senadores votam sua autorização (Vênia). Verificamos que quase sempre o(a) indicado(a) é aprovado(a).

Um instrumento muito utilizado por ambas as comissões é o *Llamado a Sala* – Chamado à Sala -, que permite aos membros da comissão convocar os ministros para prestarem esclarecimentos sobre certos temas e também para melhor deliberar sobre os assuntos. Na questão que interessa a este trabalho, o Parlamento é também o espaço de debate dos assuntos relacionados com a política externa, ao mesmo tempo que desempenha um papel importante que tem relação com as suas tradicionais funções de controle. Assim sendo, o “Chamado à Sala” pode levar à censura do Ministro pelo Parlamento, levando à sua queda

---

6 O governo ditatorial no Uruguai esteve no poder de 27 de junho de 1973 (após o golpe militar) até 28 de fevereiro de 1985.





ou dissolução das Câmaras e convocação de novas eleições se o presidente o mantiver no cargo (Artigos 147 e 148 da Constituição da República) (Burian 2015).

No que diz respeito ao funcionamento dessas comissões, frisa-se aqui a busca de consensos e acordos entre os seus membros, com abertura para o estabelecimento de um diálogo entre situação-oposição, sobretudo com a existência de um acordo de rotatividade na cadeira das presidências das comissões; ou seja, o posto de presidente é rotativo, durando um ano, e está aberto a todos os partidos (inclusive aos da oposição). Tal acordo vem desde 1985 e é cumprido por essas comissões de forma rigorosa. Outra coincidência no comportamento dessas comissões refere-se ao seu período de funcionamento: ambas se reúnem sempre entre o primeiro e o décimo-oitavo dia de cada mês, com a diferença de que as reuniões da Comissão da Câmara ocorrem às quartas-feiras e as do Senado, às quintas-feiras.

Chasqueti (2011) chama a atenção para a relação existente entre o papel exercido pelos líderes das frações partidárias na definição das nomeações para as comissões e a formação de cartéis partidários (*cartel-party*), que permitem a construção de uma coordenação com o Poder Executivo para controlar a agenda parlamentar, garantindo a aprovação de matérias de interesse do governo. O autor demonstra que os governos uruguaios que possuem maioria no Congresso (formada por um ou mais partidos) têm tradicionalmente garantida uma alta taxa de aprovação de suas medidas graças à disciplina parlamentar induzida pelo papel das lideranças das frações. Portanto, a composição das comissões reflete as nuances do sistema partidário uruguaio, sobretudo no que toca à setorização ou à fragmentação dentro dos partidos (Luzuriaga e Pose 2015).

Chamamos a atenção para duas distinções em relação à composição das comissões aqui analisadas. A primeira é numérica: na Câmara, a comissão possui apenas seis membros<sup>7</sup>; no Senado, ela é composta por nove membros. A segunda (e principal) está no peso de seus membros, pois no caso do Senado, a Comissão conta com integrantes que são políticos renomados do universo político uruguaio, com destaque para ex-chanceleres, ex-presidentes e ex-candidatos à presidência. Finalmente, o regimento da Comissão do Senado estabelece, no artigo 144, que todo partido sem representação na referida Comissão terá direito, nas sessões, a um observador/ouvinte na forma de delegado (indicado pelo presidente do Senado).

---

7 O preenchimento das vagas historicamente refletiu a proporção de candidatos dos partidos no plenário. Entretanto, atualmente a configuração compreende três deputados da situação e três da oposição.





No período analisado, a relação das Comissões com a Chancelaria uruguaia foi próxima, mesmo por parte dos membros de partidos da oposição, e a presença dos ministros foi constante, havendo um permanente diálogo. Sempre que convocados, os ministros e auxiliares da Chancelaria atenderam às solicitações dos integrantes das Comissões. Alguns ministros como Gonzalo Fernández, Luiz Almagro (um dos mais convocados por conta de temas relacionados à Venezuela) e Rodolfo Nin Novoa prestaram contas e esclarecimentos de forma unilateral.

Apesar dessa atuação internacional do Parlamento Uruguaio, prevalece a percepção de que a prerrogativa da PEU se concentra no presidente e Ministro de Relações Exteriores. Em entrevista a um membro<sup>8</sup> da Chancelaria com ligação com o FA, este apontou que considera não haver uma construção compartilhada da política exterior entre o Executivo e o Legislativo uruguaios. Faltariam mecanismos formais para que a PEU seja mais aberta e tenha uma participação mais ativa do Legislativo apesar dos debates. Entretanto, em sua visão, a política exterior uruguaia acompanha a dos seus vizinhos sul-americanos, ou seja, é presidencialista, com protagonismo do presidente, do chanceler e do Ministério de Relações Exteriores, o que reforça o argumento defendido por Malamud (2003; 2005).

A mesma percepção pode ser encontrada na fala de outros representantes do governo. Reconhecendo que o *Llamado a Sala* é um dos mecanismos mais importantes das CAIs, em vários momentos em que este instrumento foi acionado, as falas dos atores reforçam a ideia de uma autonomia do governo em relação à formulação da política externa. Esse posicionamento fica claro, por exemplo, na fala do Chanceler Reinaldo Gargano durante um *Llamado* em 2007, ao destacar que cabe à chancelaria canalizar as propostas do Conselho de Ministros sobre política internacional e discuti-las com o presidente, para, a partir desse diálogo, estabelecer a linha de ação a ser implementada (Uruguay 2007).

Na esteira dessa posição do Chanceler, destacamos uma intervenção do deputado do Partido Colorado, Juan Manuel Garino Gruss, a qual reforça o afirmado acima e, de certa forma, expõe uma espécie de déficit democrático do sistema político uruguaio:

Essa é a razão de ser desta Comissão, porque os tratados são ratificados ou não com base no que o Poder Executivo negocia. Nesse sentido, a atividade legislativa é praticamente testemunhal porque os tratados assinados pelo Poder Executivo não são modificados. Portanto, a função legislativa é

---

8 Mantém-se aqui o sigilo quanto ao nome do político a seu pedido.





deixada um pouco de lado e temos o direito e a obrigação de nos informar sobre as questões centrais da República<sup>9</sup> (Uruguay 2012).

Embora as CAIs do Congresso uruguaio não possam poder de intervir diretamente na formulação da política externa e pareça prevalecer uma percepção de certa exclusividade do Executivo na elaboração da PEU, isso não significa que os parlamentares não possam capacidade de influência. A pesquisa demonstrou que as comissões são muito ativas e produtivas, influenciando indiretamente nos rumos da política externa do país. Na próxima seção, apresentamos dados que demonstram essa correlação entre posicionamento parlamentar e resultado tal como sugere Martin (2000).

## **Percepção e Ação do Legislativo Uruguaio sobre a Política Externa**

O desafio para demonstrar a influência de um ator que não participa diretamente do processo decisório é estabelecer os critérios que podem ser usados para medir essa capacidade. Partimos do pressuposto de Martin (2000) de que essa verificação pode ser realizada considerando os resultados ao invés do processo. Pois, dificilmente conseguimos encontrar no processo de formulação/negociação de uma determinada política externa a presença direta de parlamentares, mas isso não significa que estes estejam alheios a esse debate ou que tenham um papel meramente submisso de ratificar aquilo que é encaminhado pelo governo.

O fato dos parlamentares terem o poder de refutar acordos e tratados, mas dificilmente fazerem isso, reforça, na literatura sobre o assunto, a percepção de que haveria pouca capacidade de interferência dos parlamentares na política exterior ou mesmo de que este tema fosse de pouca relevância, já que não estaria diretamente ligado a seus interesses eleitorais (Oliveira 2003). Nesta análise, assumimos uma posição distinta, pressupomos que o fato dos parlamentares normalmente aprovarem é porque houve no processo de construção daquela ação de política externa um acordo prévio com o governo, permitindo um consenso com os parlamentares ou pelo menos com uma maioria deles.

---

9 Tradução nossa do original: “Esa es la razón de ser de esta Comisión, porque los tratados son ratificados o no en base a lo que negocia el Poder Ejecutivo. En ese sentido, la actividad legislativa es prácticamente testimonial porque no se modifican los tratados suscritos por el Poder Ejecutivo. Entonces, la función legislativa queda un poco de lado y tenemos el derecho y la obligación de informarnos sobre temas medulares de la República.”





Esse consenso não é construído de forma explícita e formal, mas por meio de pressões e diálogos que podem ser captados a partir das falas dos atores, seguindo o procedimento metodológico de análise do discurso, considerando que esses discursos são construções nas quais se pressupõe a existência de uma “ideologia” e a existência de questionamento, ou no limite de um posicionamento do autor (aquele que fala) em relação ao tema tratado. Neste caso, o objetivo não foi a realização de uma análise semiótica dessas falas, mas identificar os posicionamentos em relação à PEU.

Para essa análise, concentramos a atenção nos posicionamentos parlamentares em relação à integração. A pergunta da pesquisa era se o posicionamento adotado pelo governo estaria em consonância com a percepção dos parlamentares. Partindo do suposto de que a opção por participar de um processo regional era um consenso no sistema político uruguaio ao final do século XX, buscamos analisar se esse consenso permanecia e se mudanças na postura dos parlamentares influiriam no comportamento do governo uruguaio nos últimos quinze anos.

Outro aspecto considerado em nossa análise foi se a maior participação internacional (dentro da lógica de intensificação da diplomacia parlamentar apontada anteriormente) estaria influenciando a percepção dos parlamentares sobre o seu papel na política externa, ou ainda reforçando a sua posição de buscar influir no processo de elaboração da mesma, o que poderia tornar mais explícita sua influência. A fala do deputado Jaime Trobo demonstra isso, pois destaca a atribuição da Comissão de acompanhamento (e controle) sobre o governo, além da necessidade de convocar o chanceler para esclarecer sobre a pauta de atuação do governo em início de mandato:

Em particular, ia levantar a possibilidade do Ministro das Relações Exteriores ser convidado a visitar a Comissão e podermos ter, no início da gestão deste Governo, algumas orientações para a atuação da Chancelaria, porque esta Comissão sempre teve muito espírito de colaboração com a gestão da referida Carteira (...) Além disso, temos muito interesse em conhecer algumas linhas gerais de atuação do Governo em matéria de política externa para também estabelecer um posicionamento das partes que representamos<sup>10</sup> (Uruguay 2006a).

---

10 Tradução nossa do original. “En particular, iba a plantear la posibilidad de que se invite al señor Ministro de Relaciones Exteriores para que visite la Comisión y podamos tener, al inicio de la gestión del presente Gobierno, algunas pautas de actuación de la Cancillería, porque esta Comisión siempre ha tenido mucho espíritu de colaboración con la gestión de dicha Cartera (...) Además, tenemos mucho interés en conocer algunas líneas generales de la actuación del Gobierno en materia de política exterior para también fijar alguna posición de los partidos que representamos.”





Na esteira dessa questão, nas entrevistas em profundidade<sup>11</sup> realizadas em Montevideu, em junho de 2017, fizemos indagações relacionadas à abertura à e participação do Legislativo na política externa. Quase todos foram unânimes em dizer que, apesar da possibilidade de trabalhos eventuais em conjunto, de consultas, de prestação de contas, a prerrogativa da política externa é da chancelaria e do presidente.

O primeiro aspecto que apontamos é a recorrência nas falas dos representantes governamentais de um posicionamento de resistência, apesar do reconhecimento da necessidade de diálogo. Isto é, uma conformidade com a dinâmica tal qual ocorre, mas sem uma disposição em ampliar a participação parlamentar. As palavras do Chanceler Luís Almagro para os membros da Comissão endossam tal fato:

Se olharmos como os programas de política externa foram apresentados para as eleições nacionais, não encontramos diferenças substanciais entre os diferentes partidos. Portanto, temos uma base bastante ampla para trabalharmos juntos. Opomo-nos à existência de uma comissão multipartidária para tratar da questão da política externa do país, como foi solicitado em algum momento, simplesmente porque não se trata de uma comissão, mas do Ministério das Relações Exteriores<sup>12</sup> (Uruguay 2010).

Entretanto, Burian (2015) reconhece o papel orientador do Poder Executivo na política externa, sendo o parlamentar um ator de controle com o qual busca – em esfera inter e intrapartidária – construir consensos para sustentar suas decisões e as respectivas implementações. Segundo o autor, no Uruguai, o presidente é um chefe de governo institucionalmente forte que precisa coordenar sua agenda legislativa, levando em consideração as capacidades institucionais do Parlamento. Há necessidade de maiorias ou apoio estável para implantar sua agenda de governo. E isso está relacionado com o grau de fragmentação do

---

11 Como apontamos na introdução, estas entrevistas não tiveram o intuito de ser representativas, mas de esclarecer alguns aspectos que surgiram com a análise documental. Foram entrevistados dois deputados (um do Partido Colorado e outro do FA), uma assessora de senadora do Partido Nacional, e três membros do Parlasul que também são responsáveis pelo programa internacional de seus partidos/setores: um pelo FA e dois pelo Partido Nacional e também um membro da Chancelaria com vinculação política ao FA.

12 Tradução nossa do original. “Si uno ve cómo se presentaron los programas de política exterior para las elecciones nacionales, no encontramos diferencias sustanciales entre los diferentes partidos. Por lo tanto, tenemos ahí una base bastante amplia para trabajar juntos. Nos hemos opuesto a que exista una comisión multipartidaria para tratar el tema de la política exterior del país, como en algún momento se pidió, simplemente porque ese no es un tema de comisiones sino del Ministerio de Relaciones Exteriores.”





sistema partidário, que saiu de um histórico e tradicional sistema bipartidário para um sistema multipartidário moderado, a partir dos anos 80, com três partidos efetivos (Nacional, Colorado e FA), o que impactou a forma de governar. Portanto, desde a volta à democracia, em 1985, até o triunfo do FA, em 2004, os presidentes não puderam ter maiorias parlamentares próprias, o que implicou na busca de acordos específicos ou na formação de coalizões (Burian 2015).

Apesar dessas dificuldades, Chasqueti (2011) aponta que, entre 1995 e 2010, os governos uruguaios conseguiram altas taxas de aprovação nas matérias por eles encaminhadas ao Congresso. Segundo o autor, o bom desempenho governamental depende do tamanho da coalizão parlamentar, do grau de aprovação pública do próprio governo, do momento (o quão próximo se está da próxima eleição) e do nível de controle das presidências da comissão que tratou da matéria.

Outro aspecto importante é o papel da oposição. Dentro do recorte temporal da pesquisa, o FA era oposição antes de 2005 e passou a ser governo/situação depois disso, e vice-versa: os partidos Colorado e Nacional (*Blanco*), que tinham um governo de coalizão antes de 2005, passaram a ser oposição dali em diante. Em geral, a oposição é sempre efetiva. Dentro do recorte temporal, foi a que mais se destacou nas reuniões, que mais questionou, que teve a postura mais crítica, pois são seus membros os que exigem a vinda de especialistas para prestação de esclarecimento e convocam os ministros, sobretudo o de Relações Exteriores. A atuação deles foi coerente com sua plataforma político-econômica de matiz liberal<sup>13</sup>.

Portanto, no interior das comissões analisadas são promovidos debates importantes e de interesse para todos os parlamentares, fazendo com que suas atividades tenham grande visibilidade dentro do Congresso. Isto posto, o objetivo desta análise foi esclarecer como esse processo de influência se deu, a partir da análise dos documentos (principalmente das notas taquigráficas oriundas do Poder Legislativo), estabelecendo um diálogo com alguns autores uruguaios que tratam do tema e incorporando as falas dos legisladores e ministros – presentes nas versões taquigráficas –, além do conteúdo das entrevistas realizadas no trabalho de campo e da própria análise bibliográfica sobre o tema.

A análise identificou que os principais temas abordados pelos parlamentares em política externa concentraram-se em três grupos de assuntos. O primeiro é

---

13 Dentro das entrevistas executadas, um tema recorrente diz respeito ao fato de que as políticas de inserção internacional levadas pelo presidente Tabaré Vázquez e seu ministro, às vezes, têm mais sustentação/aprovação na oposição que dentro de sua própria força política.





a participação ou aproximação com blocos regionais, englobando, neste caso, possíveis acordos e aproximação com a União Europeia, Aliança do Pacífico e ALCA. No segundo grupo, encontramos os debates sobre as relações bilaterais do Uruguai, destacando-se as discussões sobre EUA, Chile, México e alguns países do Oriente. Finalmente, no terceiro grupo, estão concentrados os debates sobre processos de integração nos quais o país participa.

Dentre as discussões promovidas pelos parlamentares sobre este último ponto, os assuntos mais discutidos foram o estabelecimento dos parlamentos do Mercosul e da Unasul; o funcionamento e as eventuais crises do Mercosul – especialmente as discussões sobre as intenções de flexibilização de suas regras; a crise das “papeleras”<sup>14</sup> envolvendo Uruguai e Argentina; a suspensão paraguaia em 2013 e venezuelana desde 2016. A partir das notas taquigráficas, destaca-se a percepção dos membros das comissões sobre a disfuncionalidade e a baixa capacidade dos organismos do Mercosul de resolução dos problemas supracitados; ou ainda, da acusação de ideologização da integração e de seu desvio da função econômica/comercial.

A importância dos debates não depende apenas dos assuntos tratados, mas também da visibilidade e liderança que alguns parlamentares exercem sobre a agenda das comissões. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que existem duas variáveis que influenciam na determinação dessa liderança: a posição do parlamentar dentro do cenário político nacional e partidário e a antiguidade dentro da CAI. No primeiro caso, a importância política do parlamentar é suficiente para qualificá-lo como interlocutor na arena internacional. Já no aspecto antiguidade, o respaldo advém pela aquisição de uma certa *expertise*, ou seja, o parlamentar possui experiência no assunto suficiente para tornar-se um tipo de porta-voz do grupo. Algumas vezes, essas duas variáveis estão presentes num mesmo legislador, o que lhe garante um destaque no debate da PEU dentro do Congresso.

A variável antiguidade é predominante no caso dos membros da Comissão da Câmara, pois dentro do recorte temporal desta pesquisa, encontramos como membros recorrentes nas distintas legislaturas – e que acabaram tendo um papel de destaque nos debates – os deputados do Partido Nacional, popularmente conhecidos por “blancos”, Jaime Trobo e Daniel Peña Fernandez; os deputados do

---

14 O Caso das “Papeleras” criou tensões políticas e diplomáticas entre dois membros do Mercosul. A instalação de duas usinas de celulose nas margens uruguaias do Rio Uruguay levou a controvérsias com a Argentina, que foram somente resolvidas após resoluções da Corte Internacional de Justiça. Em debate, estavam o cumprimento do “Estatuto del Río Uruguay” e a possível poluição das águas e do ar da região.





Partido Colorado Washington Abdala, Fernando Amado e Tabaré Vieira Duarte; e os deputados “frenteampelistas” Silvana Charlone, Ruben Martin Huelmo, Enrique Pintado, José Carlos Mahia e Maria Lournaga.

No caso do Senado, percebe-se que o destaque se dá em razão da variável prestígio político, pois entre os membros com mais anos de atuação, dentro do recorte da pesquisa, e que se destacaram nos debates, encontramos lideranças políticas nacionais importantes como os “frenteampelistas” Reinaldo Gargano (ex-Ministro de Relações Exteriores), Alberto Couriel (importante liderança dentro do partido), Danilo Astori (ex-vice presidente), Rubén Martínez Huelmo (importante liderança dentro do partido), Rafael Michelini (ex-vice presidente do FA), José Korzeniak; os “blancos” Luis Alberto Lacalle Herrera (ex-presidente), Luis Alberto Lacalle Pou (atual presidente do Uruguai), Sergio Abreu Bonilla (ex-Ministro das Relações Exteriores, e da Indústria, Energia e Mineração), Jorge Larrañaga (ex-candidato presidencial e atual ministro); e os colorados Ope Pasquet (ex-Secretário Geral do partido e ex-vice Chanceler), Washington Abdala (ex-presidente da Câmara) e Julio Maria Sanguinetti (ex-presidente).

A importância política desses integrantes da Comissão do Senado permite que consigam extrapolar os limites formais da comissão, no que se refere à influência sobre a política externa do país, sendo importantes interlocutores dentro do cenário político nacional. Considerando que o sistema político uruguaio é marcado por um presidencialismo com amplas atribuições à figura do presidente, dentre elas, a iniciativa legislativa, o possuir canais privilegiados de diálogo ou força política (enquanto oposição) representa um maior poder de influência sobre os rumos assumidos na política governamental.

Para Burian (2015), é importante assinalar que – apesar das amplas atribuições do Executivo – os partidos e as frações são atores-chave, pois possuem identidade e capacidade de ação estratégica e contundente. Para o autor, esses agentes têm influência no processo de tomada de decisão, controlando seus representantes e direcionando suas ações de acordo com os objetivos dos partidos e frações. Portanto, os políticos atuam como representantes de seus partidos e frações, promovendo ou agindo como *veto players*<sup>15</sup>, num comportamento similar ao apontado por Feliú e Onuki (2014), participando da construção da agenda, da definição dos problemas, do desenho e da implementação das políticas e fiscalizando por meio da avaliação e do monitoramento do cenário de atuação

---

15 “Veto player” é um conceito criado por Tsebelis (1995). Tem relação com poder de veto em diferentes contextos institucionais e se origina da ideia de freios e contrapesos entre os poderes.





política. Os partidos, e em particular os líderes de suas facções, controlam as ações dos políticos em exercício. Mas os dirigentes devem aderir às ideias de governo dos partidos, neste caso de política externa, uma vez que desviar delas pode resultar em punições partidárias e custos políticos eleitorais (Burian 2015).

Como os partidos possuem uma reconhecida influência no processo, aqueles que exercem um papel de liderança dentro do partido acabam se tornando atores estratégicos no processo decisório de política externa, mesmo não participando diretamente do processo de tomada de decisão, mas podem influenciar a pauta quando pertencentes à base governista, ou como veto *players* quando na oposição.

Levantamento realizado por Burian aponta que o Congresso seria o quarto ator de maior influência quando o tema é política externa. Ademais, é importante assinalar que os atores econômicos uruguaios também têm capacidade de influir nas tomadas de decisões nessa matéria, sobretudo a partir de pressão em parlamentares e “lobby”, oriundo sobretudo dos setores agroindustriais exportadores do Uruguai (Burian 2015).

Haveria uma relação triangular (presidente, Chanceler e Parlamento) que representa uma chave analítica central para entender a tomada de decisões em política externa no Uruguai (Luzuriaga 2015; Luzuriaga e Pose 2015). Logo, os autores apontam que, apesar das limitações institucionais, a atuação do Legislativo é de protagonista, uma vez que tanto em termos de decisão compartilhada quanto de controle parlamentar, existe a possibilidade do Legislativo modificar a vontade inicial do Executivo, corrigindo decisões inspiradas em diretrizes da presidência, da Chancelaria ou de ambos (Luzuriaga e Pose 2015).

Ao considerarmos a integração regional, sobretudo o Mercosul, tais atribuições e protagonismo do Executivo convergem para esse plano regional e internacional (Malamud 2003; 2005). Em consequência, temos novamente uma baixa participação do Legislativo. Desde a criação do bloco, em 1991, a participação parlamentar ficou restrita a instâncias consultivas (Mariano 2011), sem capacidade de intervenção nas agendas e nas negociações no interior do Mercosul. Mesmo com a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), não houve uma alteração nessa situação apesar da crença de que a realização de eleições diretas pudesse modificar isso (Mariano, Luciano e Bressan 2016).

Detectamos, nas entrevistas realizadas, o destaque, nas falas, à questão da força política por detrás do governo do FA. Entrevistados oriundos de partidos da oposição apontaram que um conjunto de movimentos sociais e centrais sindicais (PIT-CNT), ligados ao FA e às suas facções, possuem alta capacidade





de influência nas ações do governo (muito maior do que a oposição). Atribuem o abandono de projetos de lei ou de certas iniciativas às pressões exercidas por esse conjunto de forças ou porque simplesmente o presidente não tinha suporte/ maioria (mesmo dentro de seu partido) no Parlamento. Essa dinâmica é válida não apenas no caso da política externa. Pensando dentro do recorte temporal da investigação, isso foi perceptível na questão em torno do malogrado Tratado de Livre Comércio com os EUA no início do governo Tabaré Vázquez (2005-2010), o abandono do TISA (*Trade in Services Agreement*) no final do Governo de José Mujica (2010-2015) e, mais recentemente, o impasse com a negociação do Tratado de Livre Comércio com o Chile.

Outro ponto-chave que explica essa situação é o jogo de forças no Congresso. Antes de 2005, não havia ali um poder hegemônico. Logo, com três forças com representação muito próxima, os antes rivais colorados e *blancos* tiveram que se aproximar em coalizão. Depois de 2005, o FA tornou-se força majoritária na Câmara e no Senado, permitindo-lhe prescindir de negociar com outros grupos políticos para aprovar certos acordos e projetos de lei por ser um partido disciplinado internamente. Portanto, a política levada a cabo assumiu a faceta desse partido de centro-esquerda, pois saiu-se de uma situação de negociação entre partidos para a preponderância do FA, o que não significa que inexistam divergências sobre os temas e que não haja uma necessidade de negociação entre seus setores.

Logo, a partir do material analisado, salvo em temas pontuais (defesa dos direitos humanos, da democracia, da autodeterminação dos povos, multilateralismo), não dá para endossar que a política externa uruguaia, no período analisado, é uma política de Estado. Concordamos com Burian (2014; 2015) e Luzuriaga (2008) de que a partir das diferentes configurações ideológicas/partidárias/frações, tem-se como implicação diferentes orientações de política externa.

Os Partidos Colorado e Nacional, que fizeram oposição ao FA, mantêm em seus discursos a afirmação de que, ao longo do século XX (em que os dominaram a cena política nacional), houve continuidade na estratégia de inserção internacional prevalecendo uma política externa de Estado. Entretanto, Burian (2015) considera plausível que a política externa fosse uma política partidária orientada por suas preferências, embora seja provável, em alguns momentos, que acordos interpartidários tenham ocorrido.

A oposição uruguaia acusa que a chegada do FA ao poder implicou na ideologização da política exterior, na quebra de consensos e no abandono da





ideia de política exterior de Estado (Burian 2015). Exemplos dessa acusação podem ser constatados na fala do deputado do Partido Nacional Jaime Trobo ao criticar o Chanceler pela demora em comparecer à Comissão para responder ao questionamento acerca do voto<sup>16</sup> uruguaio à República Bolivariana da Venezuela para conselho provisório da ONU.

Só quero dizer que, infelizmente, é mais uma ocasião em que o Governo perde a oportunidade de cumprir um compromisso que firmou, que é a execução de uma política externa de Estado e consultar as forças políticas da oposição sobre as decisões transcendentais que eventualmente pode ser tomado, pelo menos para saber a opinião<sup>17</sup> (Uruguay 2006b).

Ainda dentro da indagação relacionada à política externa uruguaia, e se a mesma é uma política de Estado, cita-se aqui o posicionamento de um deputado colorado em entrevista. Segundo ele, ao contrário do que diz e defende o FA, a política exterior do Uruguai não é de Estado. Para tal e como exemplo, ele remete a uma fala polêmica do ex-presidente José Mujica, no momento da suspensão paraguaia do Mercosul, indicando que, naquela conjuntura, a lógica política estaria se sobrepondo à jurídica.

Neste caso, chamamos a atenção para dois aspectos. Em primeiro lugar, como bem aponta Lanzaro (2003), durante o século XX, o consenso entre os Partidos Colorado e Nacional permitiu uma continuidade na política externa, não necessariamente porque fosse uma política de Estado, mas porque representava um consenso ideológico entre os dois grupos políticos que controlavam a máquina estatal. Isso significa que do ponto de vista político, a política externa não deixa de expressar uma certa ideologia defendida pelo governo. Isso não significa que não exista um pragmatismo que lhe permita estabelecer certas continuidades nas estratégias e nos comportamentos apesar das mudanças governamentais -esse consenso pragmático também aparece nos discursos dos parlamentares de todos os partidos.

---

16 Segundo se apurou, existiam outros países candidatos latino-americanos – com trajetória e perfis mais diplomáticos do que a Venezuela – que pleiteavam há mais tempo a cadeira. Cabe destacar também que a oposição uruguaia foi contrária à entrada da Venezuela no Mercosul.

17 Tradução nossa do original. “Simplemente, quiero decir que, lamentablemente, es otra ocasión en la cual el Gobierno pierde la oportunidad de cumplir con un compromiso que firmó, que es llevar adelante una política exterior de Estado y consultar con las fuerzas políticas de la oposición las decisiones trascendentales que eventualmente se puedan tomar, al menos para conocer la opinión.”





Além disso, os documentos analisados demonstram que, dentro do próprio FA, o consenso se limita a alguns pontos básicos em relação à política externa (como defesa dos direitos humanos, livre determinação dos povos). Segundo as declarações de um entrevistado desse partido, em outros pontos, há diferenças significativas, sobretudo com relação à integração regional e às estratégias de inserção no mundo. Assinalou que a facção a qual pertencia dentro do FA apoia o aprofundamento da integração e um maior estreitamento com o “sul”, enquanto outros setores defendem um livre comércio e o regionalismo aberto, à moda da Aliança do Pacífico.

O segundo aspecto é que essa acusação da oposição pode ser vista sobre o viés de ser mais um aspecto a reforçar o pressuposto desta análise. A crítica da oposição sinaliza ao governo os limites sobre o que estaria disposta a apoiar, chamando a atenção sobre a necessidade de suas posições serem consideradas na ação externa do governo. Logo, é importante assinalar que, dentro dos discursos dos dois últimos Chanceleres frenteamplistas do Uruguai (Luís Almagro e Rodolfo Nin Novoa), a menção da busca por uma Política Externa de Estado sem viés partidário tornou-se algo recorrente e constante.

Sendo assim, a percepção de que a política externa uruguaia estaria se pautando por questões mais ideológicas que pragmáticas (ou de interesse do Estado) gerou fortes críticas ao governo. Em resposta, logo no início do segundo governo de Tabaré Vázquez, seu Ministro das Relações Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, declarou que no novo governo não aconteceria o mesmo. Todavia, isso não impediu as críticas da oposição sobre o posicionamento do presidente em relação ao regime venezuelano sob o comando de Nicolás Maduro.

## Conclusão

Ao longo da análise, é perceptível o protagonismo do Executivo na política externa uruguaia. Os dados reforçam a tese de Chasquetti (2011) sobre a capacidade de controle do governo sobre a agenda parlamentar, apoiada no poder das lideranças das frações partidárias que garantem uma maior disciplina do(s) partido(s) que forma(m) a base de sustentação do governo dentro do Legislativo.

Verificamos também que o protagonismo se mantém quando se sai da escala nacional para a escala regional, sobretudo “mercosulina”, com a atuação de destaque do chanceler uruguaio e de seus pares nos outros países-membros





(Malamud 2003; 2005). Contudo, embora a atuação dos parlamentares esteja prioritariamente vinculada às atribuições de aprovar, reprovar e sobretudo fiscalizar a atuação do Poder Executivo, isso não significa que a Assembleia Nacional, outros atores e instituições não tenham influência no processo de elaboração e nos rumos da política externa.

As diferenças ideológicas em relação à política externa manifestam-se nos distintos posicionamentos que os setores/facções têm dentro dos partidos, os quais, às vezes, geram conflitos e fortes dissensões dentro das próprias agremiações ou partidos. Ainda assim, prevalece uma lógica pragmática com forte viés comercial.

Ao mesmo tempo, percebe-se um crescente interesse dos parlamentares em influir nos rumos – especialmente na implementação – da política externa, cobrando tanto maior informação por parte do governo quanto a incorporação de questões de seu interesse na agenda presidencial. Neste caso, a análise demonstrou que a capacidade de influência é distinta entre a Câmara e o Senado. Na primeira, destacam-se os atores com maior tempo de participação na Comissão (o que chamamos de variável antiguidade) e, portanto, com maior *expertise* sobre o assunto, graças ao acúmulo de conhecimento advindo dessa experiência, e que conseguem não só questionar de forma mais efetiva o governo, como também usar os instrumentos disponíveis a seu favor.

Já no Senado, a variável que predomina é a do prestígio, devido à composição da Comissão, que conta com a presença tanto de figuras políticas importantes do cenário nacional (como ex-presidentes e ex-chanceleres) quanto também de lideranças partidárias nacionais. Essa característica permite que as falas e os posicionamentos desses atores extrapolem as reuniões da Comissão e acabem mobilizando a opinião pública e os grupos de interesse, tendo uma influência importante para a criação de apoio ou de resistência às políticas implementadas pelo governo nacional.

Logo, tendo em mente a política externa uruguaia e o universo que a cerca, que é o principal objeto deste artigo, nossa análise demonstrou a capacidade de influência dos parlamentares sobre esse assunto, que tornam necessário para o governo apresentar canais de diálogo e de negociação com as lideranças legislativas – sejam elas da base governista ou da oposição -, entendendo que estas representam grupos políticos e de interesse. Portanto, ainda que exista a preponderância presidencial na política externa, a atuação parlamentar, nesse assunto, não é desprezível.





## Referências

- Batalla, Isabel C. 2011. Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000–2011). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*/Vol. 6. No. 11.
- Burian, Camilo M. López. 2014. *UNASUR en la política exterior uruguaya*. El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010–2014); Buenos Aires: FLACSO-ISA.
- Burian, Camilo M. López. 2015. *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985–2015)*. *La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevidéo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- Chasquetti, Daniel. 2011. El Secreto del Éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 20, 9-31.
- Cofelice, A.; Stravidis, Stelios. 2017. *Mapping the proliferation of parliamentary actors in the Mediterranean: facilitating or hindering cooperation?* IAI Working Paper. Rome. Disponível em <http://www.iai.it/en/publicazioni/mapping-proliferation-parliamentary-actors-mediterranean>.
- Feliú, Pedro, & Onuki, Janina. 2014. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29 (86), 125–142.
- Lanzaro, Jorge. 2003. Os Partidos Uruguaios: a transição na transição. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. IX, no 2, Outubro, pp. 46-72.
- Luzuriaga, Wilson Fernández. 2008. *La gobernanza como guía para la construcción de una Política Exterior de Estado*. Documentos de Trabajo N. 73. Montevidéo: Universidad de la República.
- Luzuriaga, Wilson Fernández. 2015. *Toma de decisiones en Política Exterior Uruguaya: de los autores paradigmáticas a la realidad jurídica*. Documentos de Trabajo N. 85. Montevidéo: Universidad de la República.
- Luzuriaga, Wilson Fernández; Pose, Nicolás. 2015. *El Parlamento Uruguayo en el segundo gobierno del Frente Amplio*. Colección, N. 25, pp. 41-80.
- Malamud, Andrés. 2003. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In Finn Laursen (ed): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés. 2005. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1.
- Mariano, Karina Lilia Pasquariello. 2011. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 54, p. 138-157.





- Mariano, Karina Lilia Pasquariello; Luciano, Bruno Theodoro; Bressan, Regiane Nitsch. 2016. *Integração com Democracia: o desafio para os parlamentos regionais*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 228 p.
- Martin, Lisa. 2000. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1997. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization*, v. 51, n. 4.
- Moravcsik, Andrew; Schimmelfenning, Frank. 2009. Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, Antje; Diez, Thomas (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Nilson, Diego Hernández; Pose, Nicolás; Raggio, Andrés. 2016. Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). *Cadernos do Tempo Presente*, n. 23, jun./jul., p. 38-53.
- Oliveira, Jorge Amâncio. 2003. Legislativo e política externa: das inconveniências da abdicação. *Working Papers Caeni*, n. 3.
- Roederer-Rynning, Christilla. 2017. *Parliamentary Assertion and Deep Integration. Paper presented at the workshop on The new politics of EU external relations: consequences of parliamentarization and politicization*. Gothenburg: Centre for European Research, University of Gothenburg, 9-10 Março.
- Sanahuja, José Antonio. 2012. Post-Liberal Regionalism in South America: the case of unasur. Working Paper 2012/05. Florença: European University Institute, 31 p.
- Stavridis, Stelios. 2019. *La diplomacia parlamentaria: el papel de los parlamentos en el mundo*. *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. 71/1, Madrid, pp. 187-206 <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.07>.
- Stavridis, S.; Jancic, D. (eds.). 2017. *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Diplomatic Studies Series. Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
- Tsebelis, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *British Journal of Political Science*, 25, 1995, pp. 289-32.
- UIP. 2005. *Parliamentary Involvement in International Affairs, Report to II World Conference of Speakers of Parliaments*, Nueva York, 7-9 de setembro.
- Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. *Construcción de plantas de celulosa em la República Oriental del Uruguay. Acuerdo Comercial con el gobierno de los Estados Unidos de América*. Montevidéo: 15 março 2006a.
- Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. *Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano*. Montevidéo: 2 agosto 2006b.





Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. *Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Reinaldo Gargano*. Montevidéo: 11 julho 2007.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. *Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Luis Leonardo Almagro*. Montevidéo: 21 abril 2010.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Montevidéo: 29 agosto 2012.

Veiga, Pedro da Motta; Ríos, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Série Comércio Internacional, n. 82. Santiago: CEPAL.

Vigevani, Tullo; Mariano, Marcelo Passini. 2001. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac, pp 331.

