

A entrada da Venezuela no MERCOSUL desde a perspectiva da Câmara dos Deputados Uruguaia (2000-2016)

Angelo Raphael Mattos¹
ORCID: 0000-0001-5841-4255

Matheus Felipe Silva²
ORCID: 0000-0003-3914-5031

Samuel Decresci³
ORCID: 0000-0003-2296-0355

Resumo: É notório que o MERCOSUL tem vivido, neste século, uma sensação de interminável crise e paralisia. Um dos fatores de instabilidade no regionalismo sul-americano diz respeito à entrada da Venezuela no bloco no ano de 2012. A partir dessa hipótese, o artigo objetivou identificar a percepção e o posicionamento dos parlamentares no âmbito da Câmara dos Deputados do Uruguai a respeito da inserção e da manutenção do país bolivariano na organização. Para tanto, foram realizadas análises e discussões com base na bibliografia referente e nas notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Assuntos Internacionais da referida Casa legislativa. Como anúncio prévio dos resultados, aponta-se que a entrada e participação Venezuela no MERCOSUL foi controversa e resultou em polarização entre os congressistas uruguaios quanto à sua trajetória e suspensão do bloco.

Palavras-chave: MERCOSUL. legislativo. integração regional. Uruguai. Venezuela.

¹ Doutor e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP de Marília. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e Professor nas Faculdades Integradas de Três Lagoas.

² Professor no Instituto Agostiniano de Filosofia (IAF) de Franca/SP. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara. Mestre pelo mesmo programa e instituição. Especialista em Ensino de Sociologia no Ensino Médio pela UFSJ. Licenciado e bacharel em Ciências Sociais pela UNESP/Araraquara.

³ Doutorando, Mestre e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP, campus de Araraquara). É membro da Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa (REPRI) e no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

Abstract: It is clear that MERCOSUR has experienced, in this century, a sensation of endless crisis and paralysis. One of the factors of instability in South American regionalism concerns Venezuela's entry into the bloc in 2012. Based on this hypothesis, the article aimed to identify the perception and behavior of parliamentarians in the sphere of the Chamber of Deputies of Uruguay regarding the insertion and maintenance of the Bolivarian country in the organization. To this end, analyzes and discussions were carried out based on the referring bibliography and hearings of the Committee on International Affairs of that legislative house. As a previous announcement of the results, it is pointed out that Venezuela's entry and participation in MERCOSUR was controversial and resulted in polarization among Uruguayan congressmen regarding its trajectory and suspension from the bloc.

126

Keywords: MERCOSUR. legislative. regional integration. Uruguay. Venezuela.

Resumen: Es claro que el MERCOSUR viene experimentando, en este siglo, un sentimiento de crisis y parálisis sin fin. Uno de los factores de inestabilidad del regionalismo sudamericano se refiere al ingreso de Venezuela al bloque en 2012. A partir de esta hipótesis, el artículo tuvo como objetivo identificar la percepción y posición de los parlamentarios de la Cámara de Diputados de Uruguay respecto a la inserción y mantenimiento de el país bolivariano en la organización. Para ello, se realizaron análisis y discusiones con base en la bibliografía referente y en las notas taquigráficas de las sesiones de la Comisión de Asuntos Internacionales de la citada Cámara Legislativa. Como anuncio previo de los resultados, se señala que el ingreso y participación de Venezuela en el MERCOSUR fue polémico y generó polarización entre los congresistas uruguayos respecto a su trayectoria y suspensión del bloque.

Palabras clave: MERCOSUR. legislativo. integración regional. Uruguay. Venezuela.

Introdução

Desde a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) pelo Tratado de Assunção em 1991, os Estados Partes têm vivido momentos de relativo sucesso e também de crises político-econômicas no âmbito do bloco e fora dele. Como consequência, e que também é causa do agravamento da crise, os países da região têm adotado posturas protecionistas no comércio, apresentado dificuldades em internalizar normas emanadas do bloco, além de manter restrições dentro da União Aduaneira imperfeita. A crise das “papeleras⁴” entre Argentina e Uruguai e, sobretudo, episódios que estão relacionados direta ou indiretamente com a entrada da Venezuela no bloco mercosulino, tem agravado a crise: a suspensão paraguaia, a concomitante admissão do país bolivariano e posteriormente sua suspensão. A partir disso, tem-se como consequência dessas variáveis político-econômicas uma percepção de descrédito na organização, sobretudo em suas instâncias de resolução de conflitos, impasses, controvérsias e, obviamente, quanto ao seu futuro. Isto posto, é objetivo deste texto tratar o impacto destas questões, no universo da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados da República Oriental do Uruguai, no recorte de 2000-2016 e, conseqüentemente, identificar e revelar a percepção e o posicionamento dos atores políticos daquela Casa. Posicionamentos que foram obtidos a partir da análise dos dados referentes às versões taquigráficas disponibilizadas pelo sítio da Assembleia Nacional.

É importante assinalar que não é objetivo deste artigo tratar a natureza dos fatos e das questões supracitadas em si e o que as rodeia, mas, a partir dos discursos dos deputados e atores, apresentar as leituras e percepções dos fatos e também do papel que o MERCOSUL, enquanto organização, apresentou ao lidar com essas questões, sobretudo no que se refere às suas decisões e ou omissões. Assim, objetiva-se perceber nos debates contradições presentes no seio da comunidade política que integra o MERCOSUL. Antes disso, apresenta-se um rápido panorama dos acontecimentos políticos para melhor compreender toda a trama.

⁴ Durante a década passada, 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 Uruguai 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. O caso abre oportunidade para discussão acerca dos mecanismos internacionais de solução de controvérsia e das implicações para futuras negociações.

Em junho de 2012, em meio à 43ª Cúpula do MERCOSUL, em Mendoza, Argentina, houve um consenso entre os governos de Brasil, Argentina e Uruguai, quanto à suspensão do Paraguai. As razões passam pelo fato de o então presidente do país, o ex-bispo Fernando Lugo, ter sofrido um processo de *impeachment* em meio a um juízo político que durou menos de quarenta e oito horas. Assim, na ótica dos sócios, tratou-se de uma manobra, de um golpe parlamentar (CARMO, 2012). Como resultado se teve a suspensão do Paraguai do bloco, mas não a aplicação de sanções econômicas.

Ademais, e aí é que a questão se maximiza, destaca-se que, na mesma sessão, foi revelado que a Venezuela seria admitida como membro pleno do bloco na próxima reunião, marcada para 31 de julho de 2012, no Rio de Janeiro. Destarte, nesse contexto, o Paraguai, cujo Congresso Nacional rejeitava veementemente o ingresso venezuelano, seria desconsiderado. Com efeito, sem a anuência do Estado sócio do Paraguai, a Venezuela tornar-se-ia membro do MERCOSUL. Adianta-se que para a oposição uruguaia, encarnada por *blancos* e *colorados*, isso representou um oportunismo e uma manobra política.

No ano seguinte, destaca-se o início da crise no Brasil e na Venezuela. Mas é sobretudo a turbulência econômica, social e política nesse último país que trouxe instabilidade para a esfera do MERCOSUL, pois a crise afetou⁵ o cotidiano do povo venezuelano em diversos níveis, colaborou para seu êxodo e trouxe implicações para os vizinhos. No país governado por Nicolás Maduro a situação econômica, política e social se deteriorou com aumento do desemprego, inflação, carestia de alimentos e remédios, crise energética, insegurança etc. Ademais, acentuou-se a polarização social, com manifestações e confrontos com forças da ordem em que setores da sociedade civil se levantaram contra o estado de coisas e para o fato de que, na visão deles, representou uma definitiva virada autoritária do governo, um enfraquecimento do Estado de Direito e dos freios e contrapesos de poder. Isto posto, destaca-se, aqui, a atuação dos movimentos sociais e de oposição com destaque para o movimento estudantil e a força de partidos de oposição ao “chavismo”, Mesa de Unidade Democrática (MUD), com estes classificando o governo “chavista” como autoritário, corrupto, antidemocrático, censor e violento. Logo, nessa conjuntura, tais movimentos entenderam que, na Venezuela, não existiam mais liberdades democráticas, nem respeito aos direitos humanos.

⁵ Até o momento da escrita deste texto a Venezuela se encontra em uma crise generalizada.

Trazendo o foco de volta para a integração, é importante atentar para o fato de que esta situação explanada é contrária aos princípios do MERCOSUL (e também da Organização dos Estados Americanos - OEA), pois existe a vigência de uma carta democrática (além dos protocolos de Ushuaia (1998), Assunção (2010) e de Montevideú (2011)), que vinculam os governos que integram o bloco no sentido de preservarem a democracia e de garantirem a defesa dos direitos humanos). Dito isso, adianta-se que a então oposição uruguaia, *blanca e colorada*, condenou, desde 2012, respectivamente, a suspensão paraguaia e a concomitante e sumária entrada venezuelana e, sobretudo, a omissão do governo do *Frente Amplio* (desde tal marco histórico) na condenação dos supostos excessos do governo venezuelano (primeiro de Hugo Chávez e depois de seu sucessor, Nicolás Maduro). Por outro lado, a então situação sustentou, na medida do possível, a defesa do governo venezuelano, ao alegar que existia normalidade democrática, com a ocorrência de eleições regulares no país (URUGUAY, 2012).

Posições domésticas uruguaias em relação à Venezuela no MERCOSUL: contextualização

130

Com efeito, os anos de 2015 e 2016 foram cruciais para o agravamento das relações no MERCOSUL, pois houve uma quebra da prevalência esquerdista no poder: um governo mais alinhado à direita já estava no poder no Paraguai; na Argentina, Mauricio Macri, um candidato pró-mercado, venceu as eleições enquanto que, no Brasil, a situação governista se fragmentou e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje MDB, assumiu o poder (com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016) com o apoio da oposição. A partir daquele ano, na Venezuela, instalou-se um cenário político com a oposição chegando a quase 2/3 da representação legislativa. Assim sendo, teve-se como consequência uma reviravolta das forças e uma nova faceta de chanceleres no MERCOSUL. As implicações disso passaram por um maior questionamento das ações do governo venezuelano pelos parceiros, e, conseqüentemente, sua suspensão.

Ainda naquele ano houve um fato que trouxe à tona as divergências intra-MERCOSUL: a passagem da presidência pró-tempore do Uruguai para a Venezuela. Com exceção do Uruguai, os governos do Paraguai, do Brasil e da Argentina foram contra a sucessão, pois viam na Venezuela um ator sem

legitimidade para assumir tão importante função, em vista do grau que a crise do país havia atingido e por também não internalizar as normas do bloco. Com isso, em 28 de junho daquele ano, sabendo que as delegações paraguaia, argentina e brasileira não viriam para a transferência da função, em Montevidéu, a chancelaria uruguaia cancelou a cerimônia. A Venezuela, por sua vez, de forma unilateral, manifestou que estava assumindo o posto, fato de que, de imediato, não foi reconhecido pelos outros membros que passaram a isolá-la.

Finalmente, aponta-se que, face ao imobilismo proporcionado pela ausência de uma presidência pró-tempore, os membros fundadores se mobilizaram, assumiram de forma compartilhada o posto e, tendo em mente a não incorporação de determinadas normas, a não adaptação ao processo e a violação dos direitos humanos, censura e atos antidemocráticos, decidiram pela suspensão da Venezuela no final daquele ano de 2016.

Na esteira do exposto acima, Anton (2005) assinala que tais problemas derivam muito do modelo intergovernamental⁶ que acompanha o MERCOSUL desde sua fundação, ocasionando decisões lentas, temerosas, excludentes, carentes de vigência. O autor entende que faltou e falta aos membros do bloco vontade de integração *de facto*, que os países pensem a resolução dos problemas de forma conjunta, efetiva e mais democrática ou descentralizada. Ao contrário, o que se nota é uma postura nacionalista/protecionista de quase todos os sócios ao longo da história mercosulina.

Quanto aos problemas de funcionamento do MERCOSUL, segundo Batalla (2011), desde a gestão do presidente Batlle, e face à desvalorização da moeda brasileira, o Uruguai tem apresentado críticas ao funcionamento do bloco (sobretudo pela União Aduaneira Imperfeita) e demandas de flexibilização das normas do mesmo notadamente pela Decisão N°32/00 do Conselho do Mercado Comum (CMC) sobre o Relacionamento Externo do Bloco, que impede que um sócio conforme acordos bilaterais sem o consentimento dos outros sócios e que exige o envolvimento em conjunto em acordos. As razões perpassam as restrições, protecionismos, as tensões com os dois principais vizinhos (no caso argentino, bloqueio e restrições) e parceiros, e desaguam na consequente

⁶ No intergovernamentalismo, todas as decisões emanadas de um bloco devem ser apreciadas pelos Legislativos de cada Estado Parte. Se aprovadas por todos, passam a vigorar para o bloco. Diferentemente da supranacionalidade - que é o caso da União Europeia - em que as normas são internalizadas automaticamente, sem necessidade de passarem pelos Congressos nacionais.

involução comercial da integração. A despeito disso, com a chegada do *Frente Amplio* ao poder, a integração ganhou prioridade de governo, especialmente porque o partido privilegiou a relação diplomática com os vizinhos e agendas de avançar o MERCOSUL “institucional” transcendendo o “comercial”. Entretanto, Nilson, Pose e Raggio (2016) contrastam tal visão, sobretudo porque lançam luz aos limites do poder de ação do Uruguai e suas agendas no MERCOSUL. Para os autores, restou ao país esperar boa vontade e boa fé dos demais sócios, especialmente de liderança e proatividade brasileiras.

Segundo a bibliografia que trata da temática, face às restrições, ao descrédito, ao descumprimento de normas, à suposta ideologização, ao baixo índice de resolução de conflitos e a à suposta disfuncionalidade, políticos e autores tentam apontar algumas soluções para a integração e, sobretudo, para o Uruguai. Na visão deles, o MERCOSUL não se constituiu nem em União Aduaneira perfeita, nem em um Mercado Comum. Logo, não poderia amarrar seus membros dentro de uma integração que não evolui ou avança (GODOY, 2017). O ex-presidente José Mujica, por exemplo, propôs a flexibilização das normas do MERCOSUL, o enfrentamento das assimetrias e o alargamento da integração regional sul-americana (BATALLA, 2013). Isso porque há um consenso entre os atores políticos uruguaios de que o MERCOSUL deveria ser um instrumento de inserção da economia uruguaia no cenário comercial global.

Com efeito, este artigo buscou evidenciar de que maneira os deputados uruguaios da Comissão de Assuntos Internacionais avaliaram os contextos de crises funcionais e institucionais do MERCOSUL, sobretudo os relacionados com a entrada Venezuela na organização. Para tal, discutimos um pouco sobre atuação parlamentar em política externa, mais especificamente sobre o neoinstitucionalismo e os elementos que condicionam a tomada de decisão dos congressistas, bem como coletamos e analisamos as notas taquigráficas da Comissão do período de 2000 a 2016, período que compreende o relançamento do MERCOSUL em 2000, para superação de paralisia na integração, até o momento em que um novo acordo entre os membros para a suspensão da Venezuela coincide com um período de governos na região com agendas renovadas para a integração.

Atuação parlamentar em política externa

Nos sistemas presidencialistas, tem sido crescente a presença parlamentar em assuntos de política externa. Isso pode ser explicado por diversos fatores. Dentre eles, destaca-se a intensificação dos fluxos internacionais e as agendas dos blocos regionais. Desde o século passado, houve um aumento vertiginoso no volume de transações internacionais, bem como dos acordos celebrados entre os Estados. Tais tratados precisam passar pelos Legislativos dos países para serem constitucionalmente apreciados e debatidos sob um prisma maior de possibilidades sociais e políticas, que não apenas pela percepção e vontade do Poder Executivo. Tanto o aspecto de maior democratização das decisões, quanto o maior volume de demandas internacionais impactaram diretamente no âmbito interno e, conseqüentemente, requereram de Congressos, como o uruguaio aqui discutido, posicionamentos mais assertivos.

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo busca explicar como os aspectos da distribuição de informação e dos arranjos formados durante o jogo político na arena legislativa impactam boa parte das decisões tomadas pelos parlamentares. No caso uruguaio sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL, a variável ideológica parece ter sido determinante no posicionamento tanto da oposição, quanto da situação.

O Neoinstitucionalismo surgiu como reação às escolas comportamentalistas e institucionalistas clássicas. O foco, a partir de então, passou a ser o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, e suas influências no comportamento dos atores e na adoção de determinadas políticas (GOUVEIA, 2015).

Para Hall e Taylor (2003), uma questão fundamental para qualquer análise institucional reside no fato de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, haja vista que é, em última instância, por intermédio das ações dos indivíduos, que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que são a *perspectiva calculadora* e a *perspectiva cultural*. “Cada uma delas responde, de modo ligeiramente diferente, a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Para compreender esses processos, os partidários da *perspectiva calculadora* enfatizam os aspectos comportamentais tidos como instrumentais e orientados por um cálculo estratégico. Eles entendem “[...] que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197). Com efeito, os neoinstitucionalistas examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem o benefício máximo.

As instituições, na perspectiva calculadora, afetam os comportamentos ao oferecerem aos indivíduos que atuam no processo uma certeza relativamente concreta do comportamento presente e futuro dos outros atores. Tal formulação expressa, com clareza, o papel central reservado à interação estratégica nessas análises. Mais precisamente, as instituições podem fornecer informações relativas ao comportamento dos outros *players*, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de descumprimentos, dentre outros elementos que ajudam o opositor a enxergar possibilidades, inclusive considerando comportamentos pretéritos dos outros adversários.

Já a *perspectiva cultural* aborda essas questões a partir de um outro ângulo. Para essa linha de pensamento, o comportamento dos indivíduos nunca é inteiramente estratégico, mas resultante das influências do contexto em que estão inseridos. O que significa que, embora essa linha de análise reconheça que o comportamento humano é racional e orientado para determinados fins, os indivíduos recorrem, com frequência, a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingirem seus objetivos. Essa concepção teórica tende a considerar os indivíduos predominantemente em busca da satisfação e menos procurando otimizar meios para maximizar ganhos. Assim, a perspectiva cultural destaca que a escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo puramente utilitário (HALL; TAYLOR, 2003). No caso em tela, o componente ideológico acabou por reforçar a posição entre *blancos* e *colorados* e o *Frente Amplio*. Além disso, o caso acabou por aproximar *blancos* e *colorados*, historicamente competidores na arena legislativa, em pontos específicos do campo ideológico, como uma vontade de integração regional mais pragmática, voltada para o livre comércio e inserção da economia uruguaia no mercado internacional.

É interessante notar que esses dois enfoques fornecem explicações diferentes do fato de que os modelos normalizados de comportamento associados às instituições exibem clara continuidade ao longo do tempo. “A *perspectiva calculadora* sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash⁷.” (HALL; TAYLOR, 2003, p.198). Desse modo, os indivíduos adotam esses comportamentos porque perderiam mais ao evitá-los.

Para Limongi (1994), congressistas, como quaisquer indivíduos, têm seus interesses particulares, e pautam suas decisões com base nesses interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não consideram o bem comum ou qualquer outro valor elevado como o único norte nessas decisões. Os parlamentares podem até serem orientados por algum senso moral, mas o principal objetivo é maximizar a utilidade de suas decisões, com o objetivo de, dentre outros aspectos e em última análise, lograrem a reeleição. Nesse sentido, muitas das ações têm por base o alicerce ideológico de que o eleitorado mais fiel ao partido também compartilha. “O congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo. Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva, é lógico, as suas chances de reeleição” (LIMONGI, 1994, p. 5).

No caso em tela, as preferências dos atores em um perfil *a priori* favorável teria beneficiado *blancos* e *colorados* em detrimento das escolhas ideológicas e partidárias feitas pelo *Frente Amplio*. A aproximação pragmática entre *blancos* e *colorados* se caracterizou por dois aspectos principais: 1) os dois partidos – *blancos* e *colorados* – com a mesma posição ideológica com relação à Venezuela fortaleceu, qualitativa e quantitativamente, o posicionamento crítico do Congresso uruguaio em relação ao país governado por Nicolás Maduro; 2) na arena externa – outros membros do MERCOSUL – também se posicionaram, de modo geral, críticos a Maduro, o que da mesma forma conferiu peso às escolhas internas dos congressistas que se posicionavam a favor da suspensão da Venezuela do bloco.

Desse modo, como explica Arnold (1990), as decisões do Parlamento dependem de quatro fatores principais, que são: quais propostas os líderes da coalizão apresentam; quais estratégias os defensores e opositores empregam; quais ações os

⁷ Pela teoria dos jogos, no chamado equilíbrio de John Nash, a cooperação maximiza o bem-estar, por meio de relações estratégicas. Já a máxima competição tende a monopolizar os ganhos nas mãos de alguns e a enfraquecer outros *players* no jogo, o que é conhecido como Ótimo de Pareto.

cidadãos atentos e desatentos permitirão; e quais são as preferências dos jogadores, como observado também por Milner (1997). No caso concreto, a ideologia e o pragmatismo aproximaram *blancos* e *colorados* em oposição ao *Frente Amplio*, o que teria conferido maior segurança nas decisões parlamentares diante do caso da Venezuela, o que as discussões e pronunciamentos analisados a seguir evidenciam.

Os debates no Parlamento uruguaio sobre a situação venezuelana

Como regra, há uma percepção dentre a maioria dos parlamentares uruguaios que a crise vivida a partir de 2012 no MERCOSUL não foi apenas uma crise motivada pelo descumprimento ou não internalização de normas (ou pela morosidade dos órgãos de resolução de conflitos). É uma crise motivada pela prevalência de afinidades ideológicas entre os membros dos governos nacionais, sobre as bases fundacionais do MERCOSUL. E isso tem afetado a integração em seu aspecto econômico e comercial, que foi uma prioridade nos marcos iniciais do projeto de integração.

Segundo Batalla (2013), a oposição é a principal crítica dos rumos da integração do MERCOSUL e da política externa do *Frente Amplio*, sobretudo no Governo José Mujica (2010-2015). Em tal governo, o chanceler Luis Almagro foi constantemente convocado para prestar esclarecimentos à Comissão de Assuntos Internacionais. E o tema em questão quase sempre esteve relacionado à Venezuela:

En Uruguay, los partidos de oposición, de la misma manera que en el período de Vázquez, tuvieron en la política exterior en general y en particular la política de Uruguay en Mercosur, un blanco favorito de crítica. El gran espacio para ese ejercicio ha sido el Parlamento, particularmente con las interpelaciones al Canciller, algunas con duración de hasta 18 horas y retórica de fuerte tono (Batalla, 2013, p. 39).

Logo, mais precisamente no segundo semestre de 2016, ocorreu, por conta de divergências políticas, uma verdadeira paralisia do MERCOSUL, inclusive com divergências de interesses entre os membros e decisões conflitantes a respeito da transferência da presidência pró-tempore. E isso só contribuiu para o descrédito de atores políticos e da sociedade para com a organização. Aborda-se, a partir deste ponto, um pouco desse debate e dos argumentos levantados.

Em 13 de março de 2013, ao tratar do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, na Comissão

de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados, o deputado *blanco* Daniel Peña Fernandez abordou e condenou a suspensão paraguaia do MERCOSUL. Defendeu que os países “irmãos” não levaram em conta a importância do país, suspenderam-no de maneira sumária e o excluíram das decisões importantes que foram tomadas em seguida (URUGUAY, 2013). Ademais, no dia 22 de maio de 2013, na retomada do assunto acima citado, assinalou que as eleições no Paraguai ocorreram de forma tranquila e Fernando Lugo, destituído do cargo de presidente, foi eleito senador da República. Logo, clamou aos outros membros da Comissão para perceber a injustiça cometida para com o Paraguai e também para notar a normalidade institucional e democrática do país (URUGUAY, 2013a).

Sem perder a suspensão paraguaia de vista, o tema que mais foi tratado nos últimos dois anos (2015-2016) do recorte temporal da investigação foi a crise venezuelana. E não dá para criticar tal Comissão por omissão, pois ela trabalhou o tema com profundidade, dando espaço para que todos os lados venezuelanos do conflito pudessem se expressar e trazer seus fatos e argumentações.

Em 8 de abril de 2015, ao tratar da situação política na Venezuela, o deputado *blanco* Jaime Trobo defendeu a maior participação do MERCOSUL e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) na intermediação da crise. Em sua visão, o país bolivariano estava caminhando para um regime de exceção/Estado autoritário, com a democracia e os direitos humanos estando em perigo. Isto posto, clamou para que houvesse um maior envolvimento dos atores para a normalização da situação política. Além disso, dentro dessa reunião, propôs uma manifestação do Congresso invocando normalização da situação democrática. Por outro lado, o deputado governista Roberto Chiazzaro divergiu da visão de Trobo. Fez alusão à interferência dos EUA na Venezuela e defendeu, naquela oportunidade, a legitimidade do governo venezuelano, eleito democraticamente (com a fiscalização de entidades internacionais) (URUGUAY, 2015b).

Na mesma reunião, o deputado colorado Ope Pasquet trouxe pareceres de Organizações Não Governamentais (ONGs) e da própria Internacional Socialista. Nestes há a leitura de que, a cada dia que passava, o governo venezuelano se tornava mais autoritário e violento. Por conseguinte, em sua fala, tendo em mente tais dados e os imperativos do Estado de Direito, rebateu o argumento utilizado pelo *Frente Amplio*:

Cuando pasan estas cosas, ¿alcanza con decir que el Gobierno fue elegido democráticamente? Vamos a dejar de lado la controversia acerca de si las elecciones fueron correctas o no. Eso fue contestado en su momento. Supongamos que haya sido elegido de manera absolutamente impecable. Un Gobierno que tiene esa legitimidad democrática de origen, ¿puede, por ello, violar los derechos humanos, reprimir violentamente las manifestaciones, poner presos a los opositores, negarles el debido proceso y someter al Poder Judicial? ¿Se puede hacer todo eso por el hecho de haber sido elegido democráticamente? Me parece claro que no, porque no es cuestión de que el gobierno democrático no tenga límites. El estado de Derecho es otra idea, es otra cosa (Uruguay, 2015b).

De volta para a fala de Jaime Trobo, o mesmo desejava que o chanceler Rodolfo Nin Novoa desse seu parecer a respeito dos fatos em nome do governo do presidente Tabaré Vázquez. Eis a resposta do Ministro de Relações Internacionais:

Siempre digo – apelo a otra definición – que las relaciones exteriores son el instrumento que tienen los Estados para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera del país. En el marco de esa definición, concebimos a la política exterior del Uruguay como una herramienta de apoyo a los objetivos de desarrollo del país y de nuestros compatriotas y, en ese sentido, el accionar internacional de nuestro país se continuará guiando por los principios fundamentales que lo han caracterizado, es decir, el respeto al Derecho Internacional Público, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la promoción y la defensa de la democracia y del Estado de derecho, la protección de todos los derechos humanos en todas partes del mundo y el medio ambiente y la solución pacífica de controversias (Uruguay, 2015b).

138

Dito isto, percebe-se pela fala que, naquele momento, o governo uruguaio não queria se envolver em assuntos que, a seu ver, eram internos da Venezuela. E, como dito anteriormente, a autoridade fazia referência à ocorrência de eleições (até aquele momento) como uma evidência da normalidade democrática. Entretanto, a crise desde então só evoluiu e continuou na pauta da Comissão.

No dia 10 de junho de 2015, o deputado Jaime Trobo propôs uma manifestação do parlamento uruguaio em solidariedade ao povo venezuelano. O texto, aprovado por consenso, trazia que o Uruguai não seria indiferente a ações na Venezuela que ferissem as cláusulas democráticas do MERCOSUL, da UNASUL e da OEA. Também assinalava o desejo de cooperar para o fortalecimento institucional e democrático na Venezuela na garantia da pluralidade para a resolução de controvérsias pela pluralidade e o respeito à soberania (URUGUAY, 2015a).

Em 4 de novembro de 2015, um mês antes das eleições para o parlamento venezuelano, o tema novamente veio à tona. Muito por conta das declarações públicas do fiscal venezuelano Franklin Nieves⁸, de que o governo venezuelano construiria provas falsas para incriminar membros da oposição, sobretudo Leopoldo Lopez. A partir disso, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte, tendo em mente o agravamento do quadro de crise na República Bolivariana de Venezuela, e fazendo alusão ao que se passou com o Paraguai, passou a ser mais enfático no fato de os países defenderem a aplicação da carta democrática:

Propongo discutirlo, y luego elaboraría una moción. Mi planteo es que esta comisión discuta el hecho. Me parece que llegó la hora de que alguien – en este caso Uruguay a través del Parlamento – plantee que la situación de la democracia en Venezuela sea analizada a la luz de las cláusulas democráticas a las que nos hemos comprometido en organismos como el Mercosur y la Unasur. Nuestros representantes deberían plantearlo para ser tratado en esos ámbitos. Tenemos parlamentarios en el Parlasur, que han sido designados por nosotros. No quiero prejuizar. Tengo mi opinión, pero creo que el tema debería ser tratado primero en esta comisión y recomendar que lo mismo se haga en los ámbitos mencionados, a la luz – reitero – de la cláusula democrática del Mercosur que Uruguay hizo valer en el caso de Paraguay (Uruguay, 2015c).

139

Roberto Chiarazzo (*Frente Amplio*), por sua vez, apresentou a defesa do governo Maduro e buscou argumentar no que toca ao fato de que, naquele momento, não existirem maiores provas de que o chavista perseguisse ou censurasse a oposição. Além disso, apontou que haveria em curso uma campanha internacional de difamação do governo de Maduro e apoio de setores midiáticos e politicamente opositores a figuras desestabilizadoras da democracia venezuelana (URUGUAY, 2015c).

No dia 16 de março de 2016, o deputado Sílvio Rios, uma das lideranças do *Frente Amplio*, recomendou que a Comissão aprovasse o projeto de lei pelo qual se aprova o Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a Democracia no MERCOSUL⁹ (Ushuaia II). O Protocolo foi subscrito durante a 42ª Reunião

⁸ Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/fiscal-del-caso-leopoldo-lopez-escapo-del-pais-presiones-del-gobierno-n687871>>. Acesso em 15 jul. 2017.

⁹ Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-montevideu-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul-ushuaia-ii-firmado-por-ocasio-da-xlii-reuniao-do-cmc-e-cupula-de-presidentes-do-mercosul-e-estados-associados/>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

Ordinária do Conselho do Mercado Comum e Câmara dos Presidentes e Estados, realizada na cidade de Montevideu.

Jaime Trobo, em nome do Partido Nacional, apontou em sessão do plenário do Senado que o seu partido de forma homogênea votou contra. O deputado ainda atentou, em sua fala, para situações contraditórias, como o fato do que aconteceu no Paraguai, sua controversa suspensão e, de maneira concomitante, a entrada da Venezuela (na qual o senado paraguaio era majoritariamente contra). Além disso, pontuou que algumas coisas não estavam claras, como o tipo de medida que seria executada em caso de aplicação da regra; ou ainda temendo a dimensão da mesma, sobretudo no caso de uma população afetada (URUGUAY, 2016a). Por outro lado, o deputado Rios, do *Frente Amplio*, respondeu defendendo a votação e aprovação da cláusula democrática para garantir mais estabilidade no bloco, valendo-se ainda de que presidentes e ministros iniciaram interlocuções prévias à tomada de medidas mais severas (URUGUAY, 2016a).

Em convergência com Jaime Trobo, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte chamou a atenção para pontos do protocolo que não apresentam medidas claras e consistentes. E uma vez mais, rememora a questão da sumária suspensão paraguaia:

Estamos dispuestos – nos parece correcto, adecuado y necesario – a que un bloque de integración como el Mercosur tenga convenios e integre a su Tratado cláusulas de mantenimiento, defensa y preservación de la democracia. Compartimos el concepto, pero también decimos que es muy peligroso que se establezcan disposiciones tan generales sin precisar cuándo se van a tomar medidas o sanciones, en qué condiciones, en qué situaciones y cómo será el proceso para dar garantías a las partes. Eso nos parece muy grave.

También tenemos todo lo que ocurrió con Paraguay, y no me refiero a su sanción sino al proceso. Todos sabemos que fue decidido en un ratito, en una reunión entre cuatro presidentes que se encerraron, adoptando una posición que no era, en el caso de Uruguay, la que se había planteado desde la propia Cancillería, sin escuchar a la parte sancionada, sin darle ninguna posibilidad de defensa en el proceso. Esto debe llamar a la reflexión (Uruguay, 2016a).

Em 10 de agosto de 2016, uma vez mais, o chanceler Nin Novoa e sua equipe foram convocados para prestar esclarecimentos; dessa vez, a respeito da questão da transferência pró-tempore e, obviamente, a permanência da crise venezuelana. A iniciativa da convocação ficou por conta do Deputado Ope

Pasquet do *Partido Colorado*. Assim, no início de sua intervenção, criticou o fato de que, naquele momento, o MERCOSUL estava travado por conta da questão da presidência pró-tempore, que os três presidentes sócios articularam entre si, impedindo com isso que a presidência fosse para a Venezuela que representava antítese aos interesses dos demais. Apontou que para o Uruguai a paralisia do bloco impedia as necessidades uruguaias de inserção econômica internacional (URUGUAY, 2016b).

Rodolfo Nin Novoa, por sua vez, destacou que uma vez mais o político estava se sobrepondo ao jurídico, que o governo do Uruguai havia agido tendo em mente as regras e que, de sua parte, acreditava que ainda não estavam dadas as condições para a aplicação da carta democrática. Por fim, fez uma defesa do regime político venezuelano como democrático e que, até o momento, tinha um resultado eleitoral acatado pelo governo e um Congresso Nacional operante (URUGUAY, 2016b).

Dentro dessa conjuntura tumultuada, destaca-se que a oposição apoiou o governo em um ponto e o criticou em outro. Apoiou as ações do governo uruguaio quanto à necessidade da transmissão da presidência pró-tempore (questão jurídica). Entretanto, divergiu com a não aplicação do protocolo de Ushuaia (Carta Democrática). Consoante a isso, o deputado colorado Tabaré Duarte destacou, uma vez mais, a forma como o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL e a Venezuela teria entrado no bloco: “Sempre com o político sobre o jurídico” (URUGUAY, 2016b). Pasquet, em sua tréplica, chamou ironicamente todos para uma postura de resignação diante dos fatos:

En cuanto a las perspectivas para superar la situación planteada, lo que hay que hacer es esperar la rotación de la presidencia pro tempore. Por lo tanto, hay que resignarse a vivir durante seis meses una situación como la actual, es decir, de parálisis del Mercosur, mientras se espera la nueva rotación (Uruguay, 2016b).

Finalmente, uma avaliação que aqui se lança, tendo como parâmetro o conteúdo apresentado, é a de que organizações multilaterais americanas, como o MERCOSUL, têm apresentado, no campo jurídico, significativa evolução, sobretudo no que toca à quantidade de temas abrangidos e novos órgãos e leis. Entretanto, pesa contra a eficiência do bloco a falta de institucionalização dessas normas e a relativa ineficiência desses órgãos e mecanismos de resolução de conflitos. Ademais, como demonstrado nesta análise, o elemento político

tem preponderado sobre o elemento jurídico. E o intergovernamentalismo do MERCOSUL, em face das características internas de cada Estado Parte, tem dificultado a implementação de normas e emendas do bloco.

Conclusão

O artigo analisou e discutiu, dentro do universo da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados da República Oriental do Uruguai, a percepção e o posicionamento dos deputados e demais atores quanto ao funcionamento do MERCOSUL. Sobretudo a partir da inserção venezuelana na organização, houve a percepção, principalmente entre *blancos* e *colorados*, de que a entrada do país bolivariano mais aprofundou as crises no âmbito do MERCOSUL do que contribuiu com avanços político-institucionais, porquanto, trouxe tensão e um recrudescimento da sensação de que a integração mercosulina tem sido inócua.

Ademais, a entrada da Venezuela representou, na visão de muitos parlamentares, um problema por várias razões. Dentre eles, dado o perfil do governo venezuelano, destacam-se: a lógica de veto que inviabiliza acordos (sobretudo de livre comércio, que não é uma preocupação venezuelana), a intensificação dos problemas institucionais (por descumprir e não internalizar normas) e a geração de tensão política (pelas posturas antiglobal, antiliberal e mais estatista). A partir disso, as implicações orbitam em torno da radicalização das discussões internas no MERCOSUL. Finalmente, representando assim um empecilho para inserção internacional, que é tão cara aos parlamentares uruguaios.

Nesse sentido, o texto discutiu e refletiu também a respeito das críticas que são endereçadas ao MERCOSUL. Do ponto de vista comercial, involução, restrições e posturas protecionistas foram destacadas. Quanto à institucionalidade do bloco, a marca dentro do recorte é da percepção, por parte dos parlamentares, da disfuncionalidade, incapacidade de resolução de controvérsias e do elemento político à frente do jurídico em situações decisivas para a organização. Para os mesmos atores políticos, falta aos membros sócios do MERCOSUL internalizar normas fundamentais ao bom funcionamento da integração e ter uma postura de sinceridade para com a integração regional.

No que toca ao partido que esteve à frente do governo uruguaio, no recorte temporal delimitado, o *Frente Amplio*, este não representou oposição às agendas

econômicas e comerciais. E por isso não foi alvo de críticas da oposição nesse sentido. Porém, *blancos* e *colorados* criticaram as intenções e os movimentos do partido por uma ampliação de pautas e aprofundamento da integração e a quase ausência de críticas do *Frente Amplio* à Venezuela. Tais posturas demonstraram um forte componente ideológico na base partidária quando dos posicionamentos aqui abordados. Para esta mesma oposição (*blancos* e *colorados*), isso levaria necessariamente a um desvirtuamento do foco principal e fundacional do bloco, que é o comercial; e que, ao mesmo tempo, tais intenções representariam um potencial de acúmulos burocráticos por parte da organização.

Finalmente, quanto às crises domésticas e o papel do MERCOSUL, há uma visão e uma demanda por parte dos atores uruguaios de que o bloco deveria ser mais preciso nos seus critérios e mecanismos de ação, exercendo um papel mais efetivo de mediador para a resolução dos conflitos entre seus membros (com destaque para a crise venezuelana). Ademais, há a percepção por parte dos congressistas de que é preciso retomar a vocação comercial do bloco sul-americano, enfraquecendo, assim, querelas políticas atreladas a posições ideológicas de diferentes governos que compõem o Poder Executivo dos Estados Partes.

Referências

ANTON, R. P. (2005). Rumbos y avatares de la política exterior. In: G. Caetano. **20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples** (pp.109-130). Montevideo: Taurus.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven & London: Yale University Press, 1990.

BATALLA, I. C (2011). Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011).

Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 6(11), 129-152.

_____, I. C. (2013). Política exterior de Uruguay en el MERCOSUR durante el gobierno de José Mujica. **SÉCULO XXI**, 4(2) 35-52.

CAETANO, G., & Vaillant, M. (2004). **¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?** Apuntes para entender requerimientos recíprocos (1a ed.). Montevideo: Fesur Friedrich Ebert Stiftung.

CARMO, M. **À revelia do Paraguai, Mercosul anuncia adesão da Venezuela ao Bloco**. BBC Brasil, 2012. em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120629_cupula_mercosul_mc. Acesso em 20/07/2020.

GODOY, Juan M. R. La encrucijada de Uruguay frente al MERCOSUR: ¿la disyuntiva de separación o el intento de forzar la integración del bloque? Argumentos para no incumplir los tratados de integración en el marco de la ALADI y las normas de derecho derivado y negociar unilateralmente con países extrazona. **Densidades** número 21 - mayo de 2017.

GOUVEIA, T. A. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45265/as-tres-versoes-do-neoinstitucionalismo>>. Acesso em 27 ago. 2019.

HALL P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

LIMONGI, F. O novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, 1994.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**, Princeton, Princeton University Press, 1997.

MULLER, G. **Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000100008>. Acesso em: 18 mar. 2020.

NILSON, D. H., Pose, N., & Raggio A. (2016). Entre el Norte y el Sur. La

política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). **Cadernos do Tempo Presente**, (23), 38-53.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). **Situación Comercial con la República Argentina y en el MERCOSUR**. Montevideo. Recuperado em 28 março, 2012a.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2012). **Asesoría en política comercial del Ministerio de Economía y Finanzas**. Montevideo. Recuperado em 14 novembro, 2012b.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2013).

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia. Montevideo. Recuperado em 20 março, 2013.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2013). **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia**. Montevideo. Recuperado em 20 março, 2013a.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2015).

Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano. Montevideo. Recuperado 10 junho, 2015a.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2015). **Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano**. **Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa**. Montevideo. Recuperado em 8 abril, 2015b.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2015). **Declaraciones públicas del fiscal venezolano Franklin Nieves y consideración**. Montevideo. Recuperado em 4 novembro, 2015c.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2016). **Visita de una delegación de diputados de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela y miembros del Comité de víctimas de las Guarimbas**. Montevideo. Recuperado em 16 março, 2016a.

_____. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2016). **Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa. Presidencia pro-tempore del MERCOSUR**. Montevideo. Recuperado em 10 agosto, 2016b.