

Impacto dos arranjos institucionais em processos de integração regional

Marcelo de Almeida Medeiros¹, Maria Regina de Araújo Ramos², Natália Coêlho de Souza Oliveira³ |

Resumo

Os diferentes arranjos institucionais do Uruguai e do Reino Unido importam para as tomadas de decisões sobre os processos de integração regional? Este estudo compara a continuidade do Uruguai no Mercosul e a saída do Reino Unido da União Europeia. Com análise cross-section do ano de 2015, o desenho de pesquisa considera o método Most Similar System Design e identifica variáveis institucionais que influem na Política Externa dos países. Os dados mostram que Westminster foi um facilitador para que o Brexit ocorresse e o presidencialismo uruguaio poderia dificultar uma barganha parecida no Mercosul.

Palavras-chave: relações executivo-legislativo; política externa; brexit; Mercosul.

Data de submissão: 16/05/2023

Data de aprovação: 25/08/2023

1 Professor Titular de Política Internacional Comparada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Bolsista de Produtividade em Pesquisa - Nível 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. E-mail: marcelo.medeiros@ufpe.br. <https://orcid.org/0000-0001-8385-0358>

2 Graduação em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE-2023). E-mail: mregiaraújo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-7704-3066>

3 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, com foco em violência sexual relacionada a conflitos. Graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: nataliacolho.s@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5094-9287>

Impact of institutional arrangements on regional integration processes

Marcelo de Almeida Medeiros , Maria Regina de Araújo Ramos , Natália Coêlho de Souza Oliveira |

Abstract

Do different institutional arrangements in Uruguay and the United Kingdom matter for decision-making processes related to regional integration? This study compares the continuity of Uruguay's participation in Mercosur and the United Kingdom's exit from the European Union. Using a cross-sectional analysis of the year 2015, the research design employs the Most Similar System Design method to identify institutional variables that influence the foreign policy of these countries. The data reveals that Westminster facilitated Brexit, while the Uruguayan presidential system may impede a similar bargaining process within Mercosur.

Keywords: executive-legislative relations; foreign policy; brexit; Mercosur.

1. Introdução

Os diferentes arranjos institucionais do Uruguai e do Reino Unido importam para as tomadas de decisões sobre os processos de integração regional? Este trabalho compara as atitudes do Uruguai — modelo de presidencialismo — e do Reino Unido — parlamentarista — no que diz respeito à produção de matérias que envolvem questões de Política Externa. Mais especificamente, a análise considera o comportamento do governo uruguaio no que concerne ao Mercosul e as atitudes do governo britânico em relação à União Europeia (UE).

As particularidades políticas, sociais, econômicas e culturais de um Estado são fatores que fortemente influenciam as relações internacionais (LIMA, 2006). Assim, os tomadores de decisão lutam para conciliar, simultaneamente, os imperativos domésticos e internacionais (PUTNAM, 1988). Nesse sentido, as fronteiras entre o que define a política externa e a interna se apresentam cada vez mais entrelaçadas.

Segundo Putnam (1988), fatores da política nacional afetam e são afetados pelas dinâmicas externas. Destarte, tomando em conta que diante de diferentes instituições o comportamento dos atores é afetado, espera-se que a atuação do Executivo diante do Legislativo varie em regimes presidencialistas e parlamentaristas. Em síntese, enquanto no presidencialismo há uma tendência à preponderância do Executivo, nos sistemas parlamentaristas há um impulso à maior participação das casas legislativas.

Com recorte *cross-section* do ano de 2015, essa pesquisa identifica os fatores institucionais que impactam a tomada de decisão do Uruguai e do Reino Unido na arena regional do Mercosul e UE, respectivamente. A escolha temporal se deu em razão do início do Brexit em junho de 2016 e da estabilidade dos dados ao longo dos anos. A partir do método *Most Similar Systems Design* (MSSD), esse estudo ressalta variáveis institucionais que influenciaram o *Brexit* e a permanência uruguaia no Mercosul.

Com impacto instrumental, este estudo salienta o papel de sistemas de governo na tomada de decisão de Política Externa em processos de integração regional. Ao considerar características nacionais dos dois países, a comparação aponta fatores explicativos para os *outcomes* distintos em análise. Assim, os resultados são ferramentas fundamentais para pesquisas futuras sobre Integração Regional, Política Externa e Relações Executivo-Legislativo.

2. Revisão de literatura

A existência de diferenças entre os regimes de governo se reflete em um debate bem estabelecido da Ciência Política de que distintos designs institucionais levam a resultados políticos diferentes. Weaver e Rockman (1993) afirmam que as instituições importam e são responsáveis por moldar o processo de decisão, implementação de políticas e, consequentemente, as capacidades de governo.

Ao estudar 36 democracias ao redor do mundo, Lijphart (2003) identificou padrões e regularidades ao dividir os Estados em dois grupos: os majoritários e os consensuais. Além dessa classificação, apresentou dez características diferentes entre as estruturas institucionais, dividindo-as em duas dimensões: executivo-partidos e federal-unitário. Nos tópicos a seguir, serão descritos o desenho institucional de Westminster e o uruguaio à luz dos parâmetros de Lijphart (2003) e a relação desses países com seus respectivos blocos econômicos regionais principais.

2.1 Desenho Institucional de Westminster

No que concerne à primeira dimensão descrita por Lijphart (2003), a executivo-partidos, os sistemas majoritários são caracterizados por: gabinetes monopartidários, Poder Executivo dominante, sistema eleitoral majoritário e bipartidário. No Reino Unido, os parlamentares são eleitos de forma majoritária e o partido que ocupa a maioria simples das cadeiras elege o Primeiro-Ministro, e este constrói um gabinete de forma unipartidária, ou seja, sem necessidade de formar coalizões.

Lijphart (2003) ressalta que na relação entre os poderes britânicos existe a sobreposição do Executivo diante do Legislativo, sendo esta uma consequência da coesão partidária dentro de um sistema majoritário e da estabilidade e força conferidas aos chefes de gabinetes. Esta configuração, no entanto, não impede que o Parlamento tenha legitimidade de destituir o Primeiro-Ministro, que pode receber uma moção de censura na Câmara dos Comuns e deixar o cargo.

Westminster é tradicionalmente marcado pela alternância de poder entre seus dois maiores partidos, o *Labour Party* (Partido Trabalhista) e o *Conservative and Unionist Party* (Partido Conservador). Este bipartidarismo é responsável por produzir distorções, havendo uma tendência à sub-representação de partidos com votações reduzidas e sobre-representação daqueles com mais votos. Por outro lado, esta característica confere certa estabilidade ao sistema. Uma vez que um único partido controla a maioria absoluta da Câmara dos Comuns, a frequência de impasses no Legislativo é reduzida (NICOLAU, 2015).

Ademais, Lijphart (2003) assinala que a divergência entre o Partido Trabalhista e o Partido Conservador se dá em um campo unidimensional, ligado ao âmbito socioeconômico, tornando-os, de certa forma, não tão diferentes. Nos anos 1950, por exemplo, criou-se o termo *Butskellism*, representando a junção do Conservador Rab Butler e do Trabalhista Hugh Gaitskell (TSEBELIS, 1995). Entretanto, é importante notar que o ano de 2016 foi marcado pelo surgimento de um grande tema de política externa que causou uma clara ruptura entre estas agremiações: o *Brexit*.

No que diz respeito à segunda dimensão proposta por Lijphart (2003), a federal-unitário, os sistemas majoritários são caracterizados por apresentar Poder Legislativo unicameral, governos unitários e centralizados, constituição flexível e Banco Central dependente do Executivo.

Westminster conta com duas câmaras legislativas: a alta (Câmara dos Lordes) e a baixa (Câmara dos Comuns). Esta primeira foge dos padrões democráticos, pois seus membros não são eleitos pelo voto popular, mas sim através da indicação do monarca. Este, através de instrução do Primeiro-Ministro, seleciona um corpo formado pelo clero (Lordes Espirituais) e pela nobreza (Lordes Temporais), com um mandato vitalício e não havendo uma delimitação quanto ao número de membros que o formam (TSEBELIS, 1995).

Entretanto, o poder da Câmara dos Lordes é bastante limitado e sua principal função consiste em aperfeiçoar projetos de lei enviados pela Câmara Baixa, podendo propor emendas. Esta Câmara Alta não tem papel de representação das unidades que constituem o Estado. Dessa forma, o único *veto player* da legislação britânica é a Câmara dos Comuns, que é formada através das regras do jogo democrático, ou seja, eleições populares. Esta configuração permite maior facilidade para lidar com as mudanças políticas e burocráticas (TSEBELIS, 1995), aproximando este bicameralismo ao ideal de unicameralismo colocado por Lijphart (2003).

Em relação às demais características da dimensão federal-unitária, o governo do Reino Unido concentra o poder político de forma unitária e centralizada. Apesar de não apresentar um único documento constitucional, o arcabouço jurídico

britânico existe na forma escrita de leis, jurisprudência, tratados e convenções. Com formato flexível, pode ser alterado pelos membros do parlamento com a aprovação de novas leis (MIRANDA, 1990). Outrossim, o Banco Central do país possui certa dependência do Executivo, apesar de ser livre na definição das taxas de juros desde 1997 (LIJPHART, 2003).

O regime parlamentar britânico sugere uma sintonia mais fina entre o Executivo e o Legislativo no que diz respeito à formulação e execução de políticas públicas e, mais especificamente, de política externa. No entanto, no que diz respeito às questões relativas à União Europeia, a liberdade do parlamento de Westminster de legislar livremente em diversas áreas foi seriamente restringida pelos órgãos supranacionais europeus (DICKINSON, 2001).

Com o *European Communities Act 1972*, o escopo da ação direta do parlamento britânico no que concerne à produção legislativa é reduzido. Consequentemente, os britânicos sentem que o parlamento perdeu o controle da nação para legisladores e funcionários de fora do Reino Unido (MACSHANE, 2015: 151). Sem embargo, há controvérsias entre o Executivo e o Legislativo em relação à percepção do quão esta redução de competência de fato existe.

De acordo com o relatório do *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union* (GREAT BRITAIN, 2012), não foi identificada a ocorrência de transferência significativa de poder para Bruxelas em nenhuma das 32 áreas de operação da União Europeia. As informações contidas nesta revisão apontam que, desde 2011, o *European Union Act* estabelece que qualquer transposição de poder para Bruxelas só poderia ocorrer após a aprovação de um referendo popular pelo Reino Unido.

Segundo Huff e Smith (2012), o Tratado de Lisboa concedeu aos parlamentos nacionais novos direitos em matéria de legislação proveniente da UE como forma de equilíbrio. Tal tratado, que entrou em vigor em primeiro de dezembro de 2009, funciona, em tese, como um catalisador para a participação dos parlamentos nacionais no processo de integração europeia. Em outras palavras, este estímulo externo tende a reunir os legislativos estatais para atuar tanto junto aos seus governos, quanto diretamente perante as instituições europeias (MEDEIROS, 2008). No entanto, isto não significa, necessariamente, que a política externa dos Estados-membros para a União Europeia — e mais particularmente a política externa do Reino Unido — será mais influenciada pelos seus respectivos legislativos.

2.2 Desenho institucional uruguaio

No que tange à primeira dimensão de Lijphart (2003), a executivo-partidos, os sistemas consensuais são caracterizados por: governo de coalizão, equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo e sistema eleitoral proporcional e multipartidário. Com o processo de redemocratização no regime pós-autoritário, em 1985, o regime presidencialista é reinstaurado na República Oriental do Uruguai (DECRESCHI, 2015). Lijphart (2003) argumenta que, com uma estrutura efetiva de *checks and balances* entre os poderes, o presidencialismo uruguaio é pluralista, marcado pela separação dos três poderes e uma relação equilibrada entre Executivo e Legislativo.

O Poder Executivo uruguaio é distribuído em coalizões multipartidárias que reforçam os pesos e contrapesos institucionais (TSEBELIS E MONEY, 1997) e abrem espaço à pluralidade de poderes políticos (LANZARO, 2010). No entanto, o desenho institucional do país apresenta uma particularidade que foge da classificação de modelo consensual de Lijphart (2003).

A forma de governo, apesar de apresentar atividades de coalizão, funciona em grande medida como um Presidencialismo de Compromisso, em que o Executivo busca acordos parlamentares com outros partidos, frações legislativas ou

representantes individuais, mas sem montar um completo governo de coalizão (LANZARO, 2003). Assim, a esfera legislativa é fundamental para a mediação entre o processo decisório governamental e as demandas pluralistas que surgem na sociedade (OLIVEIRA, 2006).

Na classificação de Lijphart (2003), o Uruguai chegou muito próximo ao sistema britânico quanto à manutenção do bipartidarismo. Os partidos tradicionais eram o Colorado e o Nacional – ou *Blanco* – e estes garantiram ao Estado uma democracia duradoura e estável (LANZARO, 2010). Com o advento de um novo partido de centro-esquerda em 1971, o *Frente Amplio*, é quebrada a tradição bipartidária até então vigente e o multipartidarismo passa a vigor.

Todavia, à medida em que a oposição de esquerda cresceu, uma aliança entre os partidos Colorado e Nacional é reforçada numa coalizão de governo contra o partido *Frente Amplio* e as características do bipartidarismo, de certa forma, voltam a estar presentes nas eleições. A alternância do poder, então, passa a ser entre o partido centro-esquerdista e a coalizão dos dois tradicionais (LIJPHART, 2003).

Sobre a segunda dimensão, a federal-unitário, os sistemas consensuais são caracterizados por federalismo, legislativo bicameral, rigidez na Constituição e Bancos Centrais independentes. O Uruguai é um Estado unitário marcado pela concentração do poder político na figura de uma autoridade central (SILVEIRA, 2018). Contudo, como esperado por Lijphart (2003), o país possui Constituição rígida e Banco Central independente. No que se refere ao bicameralismo, o legislativo uruguaio é dividido em uma Câmara baixa de Deputados e uma alta de Senadores que realizam funções de maneira conjunta. Eleitos de forma direta e secreta, os 31 senadores e os 99 deputados formam a Assembleia Geral do Uruguai (FOLTER, 2020).

Na política externa levada a cabo por Montevideú, é comum a prática da Diplomacia Presidencial ou Diplomacia de Cúpula (PRETO, 2006), marcada pela participação direta do Presidente na tomada de decisão, nas negociações e nas cimeiras internacionais. No entanto, deve-se ressaltar a influência dos partidos políticos uruguaios nos processos legislativos relativos a assuntos internacionais e o papel de *veto player* da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados na política externa (TSEBELIS, 2002). Apesar da ação do Poder Executivo, a participação ativa do Poder Legislativo via partidos políticos se dá tanto *ex post* como *ex ante* das decisões (LLANOS & MUSTAPIC, 2005: 11).

Em Westminster, o grau de imbricação entre algumas instituições britânicas e europeias é por vezes tão elevado que a produção normativa que delas deriva deixa de estampar, para Londres, o caráter clássico de instituto internacional. Tal cenário raramente ocorre no que toca à política do Uruguai para o Mercosul. As esferas regional e nacional são bastante distintas e a produção normativa mercosulina não provoca interesse no Legislativo uruguaio (MEDEIROS, 2008).

3. Dados e métodos

Este artigo propõe identificar, através de um estudo de caso comparado, se as decisões adotadas pelo Uruguai e Reino Unido na arena regional do Mercosul e UE, respectivamente, são de alguma maneira moduladas pelo tipo de sistema de governo nacional — Presidencialismo ou Parlamentarismo.

A intenção é analisar o cenário imediatamente anterior ao *Brexit*, uma vez que o referendo responsável pelo início desse processo foi votado em junho de 2016. Dessa forma, optamos por realizar um estudo *cross-section* do ano de 2015. Este período abarca os dados mais recentes que refletem o contexto local de ambos os países que podem explicar por que,

naquele determinado momento, houve o *Brexit* mas, por outro lado, o Uruguai seguiu uma posição estável no Mercosul. Ademais, os dados aqui estudados são estáveis ao longo dos anos, não valendo a pena optar por um recorte de *time-series*.

Segundo Marsh e Stoker (1995) é importante comparar e diferenciar instituições de dois países (ou mais), uma vez que isso permite o isolamento de variantes nacionais específicas. Desta forma, o método que será empregado neste artigo é o comparativo. Em específico, utiliza-se o *Most Similar Systems Design*, metodologia de comparação entre casos semelhantes que apresentam resultados diferentes. O objetivo é apresentar os pontos em comum entre os casos e identificar qual(is) característica(s) são distintas. As variáveis diferentes, então, são tidas como potenciais responsáveis pelo resultado político diferente.

A fim de encontrar os fatores responsáveis pelo Reino Unido ter optado por se desvincular do seu bloco econômico principal enquanto o Uruguai — país tão semelhante — se mantém estável no Mercosul, as variáveis independentes abarcam uma série de dados institucionais, ao passo que o problema de pesquisa focaliza esta ótica. Já a variável dependente é a Política Externa nacional em relação ao regionalismo.

A avaliação, todavia, não deve estar restrita a esses aspectos, pois o estudo de poucos casos exige a consideração de uma multitude de fatores, de forma que outras informações também serão exploradas. Assim, variáveis de controle estarão contidas na análise e abarcam dados sociais, econômicos e de qualidade democrática. Para mensurar os efeitos socioeconômicos, este artigo se baseia em Pippa Norris (2012), que utiliza seis indicadores que refletem os principais objetivos do desenvolvimento humano⁴: IDH, longevidade, mortalidade infantil, saúde, paridade de gênero e acesso à educação.

Dentre um grande espectro de bancos de dados, selecionamos as variáveis que estavam disponíveis para os dois países em estudo e que se aproximam da mensuração das características categorizadas por Lijphart (2003). Desta forma, o **Quadro 1** abaixo apresenta todos os dados utilizados na pesquisa:

Quadro 1. Variáveis

Variável	Descrição	Fonte
Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura	Variável independente (VI). O legislativo tem autoridade constitucional para ratificar tratados internacionais negociados por um Executivo? Respostas: Sem autoridade (0), É necessária a aprovação de uma das câmaras (1), É necessária a aprovação de ambas as câmaras (2).	Institutions and Elections Project (IAEP)
Poder de Veto do Executivo	Variável independente (VI). Um Executivo tem poder de veto constitucional sobre as leis aprovadas pelo legislativo? Respostas: Sim (1), Não (0).	
Poder de Veto da Legislatura	Variável independente (VI). O Legislativo tem o poder constitucional de impedir a ação executiva, em efeito de veto legislativo? Respostas: Sim (1), Não (0).	

⁴ Construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Alinhamento Câmara Executiva / Legislativa (inferior)	Variável independente (VI). Variável fictícia que indica o alinhamento entre o Executivo e a Câmara Legislativa Inferior, codificada como 1 quando o partido que controla o Poder Executivo é o maior partido na Câmara Legislativa Inferior ou é membro de uma coligação governamental nesta câmara.	Political Constraint Index (POLCON)
Câmara Legislativa	Variável independente (VI). Variável fictícia codificada como 1 se houver uma câmara legislativa eficaz (com base nas informações das Restrições Executivas do Polity, p_xconst).	
Segunda Câmara Legislativa	Variável independente (VI). Variável fictícia codificada 1 se houver uma segunda câmara legislativa eficaz. Ou seja, onde $h_{l1} = 1$, existem registros sobre a composição de uma segunda câmara eleita sob um sistema eleitoral distinto que tem um papel substantivo (não apenas retardador) na implementação da política fiscal.	
Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa)	Variável independente (VI). A probabilidade de que dois sorteios aleatórios da Câmara Legislativa sejam de partidos diferentes.	
Índice de Restrições Políticas III	Variável independente (VI). Este índice mede a viabilidade de mudança de política, ou seja, até que ponto uma mudança nas preferências de qualquer ator político pode levar a uma mudança na política governamental. As pontuações do índice são derivadas de um modelo espacial simples e, teoricamente, variam de 0 a 1, com pontuações mais altas indicando mais restrição política e, portanto, menos viabilidade de mudança de política.	POLCON
<i>Rule of Law</i>	Variável independente (VI). Mede a independência do judiciário; até que ponto o Estado de Direito prevalece em questões civis e criminais; a existência de controle civil direto sobre a polícia; a proteção do terror político, prisão injustificada, exílio e tortura; ausência de guerra e insurgências; e até que ponto as leis, políticas e práticas garantem a igualdade de tratamento de vários segmentos da população. Os países são classificados entre 0 (pior) e 16 (melhor).	Transformation Index (BTI)

Banco Central regional	Variável independente (VI). Indica se o Banco Central é uma organização regional (1) ou um banco central nacional (0).	Garriga (2016)
Índice de Independência do Banco Central	Variável independente (VI). Índice não ponderado do CBI. Calcula a média bruta de quatro componentes: CEO, objetivos, formulação de política e limitações de empréstimos ao governo. Ele varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo) CBI.	
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Variável de controle (VC). Média entre três dimensões básicas do desenvolvimento humano: expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita. Varia entre 0 e 1. Quanto mais alto o valor, melhor o índice.	United Nations Development Programme (UNDP)
Mortalidade Infantil	Variável de controle (VC). Número de mortes por 1.000 nascidos vivos.	
Longevidade	Variável de controle (VC). Média de anos de vida de um indivíduo.	
Incidência de Tuberculose	Variável de controle (VC). Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes (mensura a vulnerabilidade a doenças fatais).	
Acesso à Educação	Variável de controle (VC). Razão entre matrículas de crianças na escola primária e o total de indivíduos nesta idade escolar.	
Produto Interno Bruto Per Capita	Variável de controle (VC). Produto interno bruto pela população em dólar.	
Paridade de Gênero na Educação	Variável de controle (VC). Taxa de acesso à educação secundária de mulheres a cada 100 homens.	
Desemprego Total	Variável de controle (VC). Parcela da força de trabalho que está desempregado e procurando emprego.	World Bank
Migração Líquida	Variável de controle (VC). O número total de imigrantes menos o número de emigrantes, incluindo cidadãos e não cidadãos. Os dados são estimativas de cinco anos.	
Índice de Democracia	Variável de controle (VC). O status de Liberdade no Mundo de um país depende de sua pontuação agregada de Direitos Políticos, em uma escala de 0 a 40, e de sua pontuação de Liberdades Cívicas agregada, em uma escala de 0 a 60.	Freedom House

Integração Econômica (P39ST.A)	Variável de controle (VC). Consulta de opinião pública se um indivíduo é a favor ou contra a integração econômica de seu país com os demais países da região. Resposta à pergunta: “ <i>De la lista de instituciones que están en la tarjeta póngale nota de 1 a 10 a las siguientes instituciones internacionales, siendo 1 muy malo y 10 muy bueno</i> ”. Portanto, é dado pela média da soma das respostas de cada indivíduo entrevistado.	Latinobarómetro
Integração Econômica	Variável de controle (VC). Consulta de opinião pública sobre o grau em que as pessoas sentem apego à União Europeia com a pergunta: “ <i>Would it be easier to face the future outside the EU?</i> ”. Mensurado em percentual.	Eurobarometer
Destino das Exportações	Variável de controle (VC). A parcela da exportação representada pelo parceiro em um ano.	World Integrated Trade Solution
Destino das Importações	Variável de controle (VC). A parcela da importação representada pelo parceiro em um ano.	

Fonte: elaboração própria.

4. Resultados

A fim de descrever características específicas do Reino Unido e do Uruguai, este capítulo traz inicialmente a comparação entre os dados institucionais (variáveis independentes) e, em seguida, os de controle. As variáveis trabalhadas e seus respectivos valores são referentes ao ano de 2015⁵ e a Tabela 1 abaixo contém as informações sobre os elementos institucionais:

⁵ Algumas das variáveis pertencem a um ano diferente, pois é o último ano do dado disponível, entretanto, todas elas são estáveis ao longo do tempo e apresentam o mesmo valor por um longo período. Estas são: Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Poder de Veto do Executivo (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Poder de Veto da Legislatura (2012 para Reino Unido e 2011 para Uruguai), Banco Central regional (2012), Índice de Independência do Banco Central (2012).

Tabela 1. Comparação entre as Variáveis Independentes

Variável	Descrição	Fonte
Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura	2	1
Poder de Veto do Executivo	0	1
Poder de Veto da Legislatura	1	1
Alinhamento Câmara Executiva / Legislativa (inferior)	1	1
Câmara Legislativa	1	1
Segunda Câmara Legislativa	0	1
Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa)	0,61	0,63
Índice de Restrições Políticas III	0,41	0,50
Rule of Law	10	10
Banco Central regional	0	0
Índice de Independência do Banco Central	0,58977	0,56075

Fonte: elaboração própria

Como pode ser observado acima, na variável de Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura, o Uruguai tem valor igual a 1, o que significa que seus tratados precisam da aprovação de uma das câmaras para entrar em vigor, diferentemente do Reino Unido (2), que necessita do aval das duas. No que condiz ao Poder de Veto do Executivo, ele existe apenas no Uruguai (1), enquanto o Reino Unido (0) não possui esta jurisdição. Apesar dessas diferenças, o Legislativo de ambos os casos têm o poder constitucional de impedir a ação executiva e compõe assim uma similaridade encontrada no funcionamento institucional dos casos.

Além disso, o Uruguai e o Reino Unido apresentam um alinhamento entre o Executivo e a Câmara Legislativa Inferior, que reflete no controle do Poder Executivo pelo maior partido dessa Câmara, ou por um membro de uma coligação governamental da mesma. É válido ressaltar que ambos os casos apresentam uma Câmara Legislativa eficaz. Mas, ao contrário do que acontece no sistema de Westminster, o Uruguai também apresenta uma Segunda Câmara Legislativa eficaz. Essa Câmara uruguaia é eleita sob um sistema eleitoral distinto e tem papel substantivo (não apenas retardador) na implementação da política fiscal.

Do mesmo modo, os dois países apresentam uma semelhante probabilidade de que dois parlamentares sorteados aleatoriamente na Câmara Legislativa Baixa sejam de partidos diferentes, ou seja, no que tange à Fracionalização Legislativa (Câmara Baixa), os casos apresentam uma estatística de 61% no Reino Unido e 63% no Uruguai. Quanto ao Índice de Restrições Políticas III, no Reino Unido (0,41), as restrições são mais altas e, portanto, a viabilidade de mudanças de política é menor que no Uruguai (0,50). Em outras palavras, a possibilidade de uma mudança de preferência de um ator político ocasionar uma alteração na política governamental é maior no país latino-americano.

O *Rule of Law* dos dois casos são classificados como 10, numeração alta e próxima do Estado de Direito ideal (16). Além disso, os dois países se localizam na faixa de classificação entre 0,5 - 0,6 (Reino Unido = 0,59; Uruguai = 0,56) do Índice de Independência do Banco Central, ambos com um Banco Central nacional.

Portanto, os dados da Tabela 1 mostram que dentre as 11 variáveis, apenas em Ratificação de Tratados Internacionais pela Legislatura e Poder de Veto do Executivo os países em questão são completamente distintos, e quanto ao Índice de Restrições Políticas III são relativamente diferentes. Nas demais 8 variáveis, o Uruguai e o Reino Unidos são iguais ou extremamente parecidos, evidenciando, assim, a similaridade esperada entre os dois países no quesito institucional.

No que se refere à análise comparada das características de controle, a Tabela 2 abaixo apresenta os valores das variáveis para o ano de 2015.

Tabela 2. Comparação entre as Variáveis de Controles

Variável	Reino Unido	Uruguai
IDH	0,923	0,806
Mortalidade Infantil	4	8
Longevidade	81	77
Incidência de Tuberculose	10	30
Acesso à Educação	100	99
Paridade de Gênero na Educação	1,03	1,17
PIB Per Capita	44.913,00	20.588,00
Desemprego total	5,3%	7,5%
Migração Líquida	1.300.231	-30.000

Índice de Democracia	97/100	98/100
Integração Econômica	45% dos britânicos concordam que seria mais fácil encarar o futuro sem a UE, 36% discordam e 19% não sabem opinar.	6,04
Destino das Exportações	1º Estados Unidos (14,88%); 2º Alemanha (10%); 3º Suíça (9,30%); 4º China (5,92%); 5º França (5,85%)	1º Brasil (14,79%); 2º China (13,92%); 3º Estados Unidos (6,87%); 4º Argentina (4,96%); 5º Alemanha (3,39%)
Destino das Importações	1º Alemanha (14,97%); 2º China (9,99%); 3º Estados Unidos (9,21%); 4º Holanda (7,54%); 5º França (6,14%)	1º China (18,41%); 2º Brasil (17,14%); 3º Argentina (13,01%); 4º Estados Unidos (8,98%); 5º Nigéria (4,48%)

Fonte: elaboração própria.

O Reino Unido apresenta 0,923 de IDH, e o Uruguai 0,806, ambos classificados pelo UNDP dentro da categoria de valores muito altos do índice. Na dimensão de métricas de saúde, o Reino Unido se destaca singelamente em taxas de Mortalidade Infantil, obtendo 4 mortes por 1.000 nascidos vivos, e uma Longevidade média de 81 anos, enquanto o Uruguai apresenta 8 mortes e média de 77 anos de vida. Ambos se encontram em posições de destaque frente à média mundial, em que a Mortalidade Infantil é 31,5 e a Longevidade 71,947. A Incidência de Tuberculose é menor no Reino Unido (10 por 100.000) em relação ao Uruguai (30 por 100.000), mas, novamente, os dois apresentam bons resultados e valores acima da média mundial (142 por 100.000).

Em relação à educação, os britânicos detêm 100% de matrícula no ensino primário e os uruguaios 99%, com grande vantagem sob a média global (89,17%). O Índice de Paridade de Gênero na Educação mostra que o Uruguai (1,17) superou o Reino Unido (1,03). Estes valores, no entanto, não estão substancialmente distantes, pois o indicador acima de 1 sugere que existem mais meninas matriculadas do que meninos e a média mundial (0,989) apresenta o contrário.

Nas variáveis econômicas, os dados apontam um destaque britânico duas vezes maior no PIB Per Capita, com um valor de \$44.913,00, frente aos \$20.588,00 do Uruguai. Além disso, o Reino Unido possui menor taxa de desempregados (5,3%) comparada à uruguia (7,5%). Por fim, o fluxo de entrada de imigrantes na Grã-Bretanha é bem maior (1.300.231), enquanto o movimento no Uruguai é negativo (-30.000). O Reino Unido, portanto, recebe mais imigrantes e o Uruguai despacha mais emigrantes. Apesar dos países apresentarem taxas de desenvolvimento nacional diferentes, o Uruguai se encontra em um estágio próximo dos números britânicos frente às médias mundiais.

O indicador democrático da *Freedom House* em 2015 aponta semelhante desempenho uruguiaio em relação ao britânico. O país latino obteve uma pontuação de 98/100 enquanto o Reino Unido apresentou a nota 97/100, ou seja, ambos os países apresentam democracias livres muito bem desenvolvidas e acima da média mundial. Entretanto, se comparado aos membros do seu bloco regional, o Uruguai possui maior desenvolvimento democrático que os demais países do Mercosul. O status democrático britânico, em contrapartida, se assemelha ao dos membros da União Europeia.

O Latinobarómetro (2015), através de uma consulta de opinião pública, sinalizou que a nota média dada pelos uruguaios a favor ou contra a Integração Econômica do país com o Mercosul foi de 6,04. Isso mostra uma maior aprovação do que rejeição frente aos acordos e pertencimento do país nesse bloco econômico. Outrossim, os dados referentes ao destino das exportações e importações ressaltam a maior participação dos países do Mercosul na economia uruguaia e ratificam uma política externa com laços fortes entre os países do bloco.

No ranking de Destinos das Exportações dos produtos do Uruguai, o Brasil se destaca na primeira colocação (14,79%) e a Argentina ocupa a quarta colocação (4,96%). Já no Destino das Importações de produtos, o Brasil fica em segundo (17,14%) e a Argentina em terceiro (13,01%), portanto, o grande impacto no Mercosul nas medidas econômicas nacionais uruguaias é visível.

No Reino Unido, a aprovação da população à Integração Econômica é diferente. Na consulta de opinião pública da *Eurobarometer* (2015), 45% dos britânicos concordam que seria mais fácil encarar o futuro fora da UE. Além disso, ao perguntar o que a União Europeia significava para os britânicos, as três respostas mais frequentes foram “burocracia”, “perda de dinheiro” e “perda da nossa identidade cultural” (*Eurobarometer*, 2015).

Segundo o *World Integrated Trade Solution* (2015), os principais destinos para exportação de produtos britânicos não são majoritariamente pertencentes à União Europeia. No ranking das exportações, apesar da segunda (Alemanha - 10%) e quinta colocação (França - 5,85%) serem de países que fazem parte da UE, o principal destino dos produtos são os Estados Unidos (14,88%). Porém, no que tange às importações, as principais fontes de produtos são provenientes dos parceiros da UE (1º Alemanha - 14,97%; 4º Holanda - 7,54%; 5º França - 6,14%).

Dentre as 13 variáveis de controle analisadas, pode-se detectar dados semelhantes em 9 delas. Os 6 fatores que refletem os objetivos do desenvolvimento humano (IDH, Longevidade, Mortalidade Infantil, Incidência de Tuberculose, Paridade de Gênero e Acesso à Educação) são muito próximos no Uruguai e no Reino Unido, assim como a qualidade democrática.

Os dados sobre importação e exportação também são, de certa forma, parecidos, uma vez que ao comparar os 5 primeiros locais para/de onde destina-se/recebe-se o maior fluxo comercial, os uruguaios e britânicos contam com China e Estados Unidos, parceiros chave em todo o cenário global, e os 2 países mais importantes de seus respectivos blocos econômicos. Apenas 4 variáveis possuem características distintas, sendo elas: PIB Per Capita, Desemprego Total, Integração Econômica e Migração Líquida.

Dessa forma, até aqui tem-se 7 variáveis com características distintas entre os dois países em questão. No grupo de variáveis de controle e não-institucionais, com a vantagem britânica no PIB Per Capita e Desemprego Total frente ao caso latino, é possível inferir que o Reino Unido é marcado por uma maior independência econômica e que não depende, por exemplo, de empréstimos ou ajuda financeira de terceiros (MACEDO e TREVIZAN, 2016). O Uruguai, em oposição, depende majoritariamente do fluxo comercial com 1/2 dos países-membros do Mercosul. Nesse sentido, o destaque financeiro britânico pode ser interpretado como um dos fatores que podem ter estimulado a sua saída da UE.

Outra diferença latente é que, ao contrário da validação pública no Uruguai sobre a participação do país no Mercosul, a população britânica apresenta menor apoio à União Europeia. Além da forte influência política do Partido Conservador no Parlamento, o *Brexit* foi marcado pela participação popular com o referendo de 2016. Então, o peso

da vontade popular frente a saída/estabilidade do Reino Unido/Uruguai é uma potencial variante explicativa para os *outcomes* distintos dos casos analisados.

Diferentemente do que acontece no país latino-americano em que o fluxo de emigrantes é significativo e resultado de fenômenos como a Fuga de Capital Humano, o Reino Unido recebe uma grande quantidade de imigrantes por ano. Na análise de prováveis catalisadores para o *Brexit versus* estabilidade no Mercosul, é válido também ressaltar a insatisfação da população nativa quanto ao aumento de estrangeiros nas terras britânicas e a característica do bloco europeu quanto à permissão da livre circulação de pessoas entre os Estados-membros. A dissociação do Reino Unido do bloco europeu, então, mostra-se uma alternativa de barreira migratória.

No que diz respeito às divergências entre as variáveis institucionais, a ausência do Poder de Veto do Executivo é uma característica comum a regimes parlamentares e não algo que se aplica apenas ao caso britânico. Assim como em regimes presidenciais, o veto e sanção de leis aprovadas pelo Legislativo é constitucionalmente possível ser realizado pelo Presidente da República. Nos países em questão, o chefe de governo do Reino Unido e seu gabinete e o Presidente uruguaio eram a favor da saída da União Europeia e permanência no Mercosul, respectivamente.

Assim, além de ser um resultado esperado em virtude do sistema de governo, nenhum dos poderes se opõe às decisões tomadas pelo Legislativo. Por conseguinte, a diferença de resultados para a variável não apresenta impacto sobre os *outcomes* distintos pela falta de vontade política do gabinete, mas se o cenário fosse diferente, este seria um fator chave na decisão final.

Em relação aos resultados do Índice de Restrições Políticas III, tal métrica mostra que um ator político britânico precisa de mais esforço para fazer uma mudança política governamental do que o uruguaio. A oposição nesse caso tem menos força do que se o cenário fosse no Uruguai, pois se a oposição uruguaia estivesse contra tal feito, ela teria mais força para barrar decisões. Portanto, essa variável não faz diferença para o cenário político uruguaio, pois ambos os partidos estão de acordo quanto à decisão de permanência do país no Mercosul.

No entanto, quanto ao Reino Unido, o cenário de saída britânica do bloco europeu poderia ter sido diferente se a oposição política fosse mais forte. Assim, o Índice de Restrições Políticas III não impacta a estabilidade uruguaia no Mercosul, mas pode ter interferido o cenário britânico de saída da União Europeia.

Para concluir, no que concerne à Ratificação de Tratados Internacionais, o Reino Unido apresenta uma maior rigidez quanto à autoridade legislativa, uma vez que é necessária a aprovação das duas câmaras, enquanto no Uruguai só é preciso de uma. Ao mesmo tempo que é teoricamente mais fácil que o Executivo uruguaio aprove uma negociação internacional, o sistema majoritário britânico implica que a maioria nas câmaras está sempre em acordo com o Executivo, não havendo maiores dificuldades para a assinatura de tratados. Esta variável, portanto, não explica o resultado diferente, mas reafirma a vantagem britânica sobre a oposição.

Portanto, as variáveis de controle ajudam a compreender como os britânicos possuíam vontade política e abertura econômica para retirar-se da UE, em contraposição ao Uruguai que demonstra maior dependência do Mercosul. No entanto, as variáveis institucionais mostram como o sistema majoritário britânico proporcionou a implementação desta vontade política no Reino Unido, já que o espaço para atuação da oposição é menor. Caso houvesse a mesma vontade por parte do Uruguai, os opositores à saída do Mercosul teriam maior poder de barganha para manter o país no bloco, através de seu contexto institucional de maior abertura para outros atores políticos.

5. Conclusão

A democracia pode se organizar e funcionar de muitas maneiras. No caso do parlamentarismo, o governo existe enquanto recebe apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. O Reino Unido é o espelho do modelo Westminster, onde o alto grau de harmonia entre Poder Executivo e Legislativo é refletido.

Já no presidencialismo, o Presidente é popularmente eleito e os mandatos do Executivo e do Legislativo são fixos e não estão sujeitos a confiança mútua (BATISTA, 2016). Isso reflete uma postura muito mais ativa do chefe do Executivo em quase todas as esferas políticas. No entanto, o regime presidencialista uruguaio se aproxima da forma parlamentar genuína de Westminster no que tange às relações Executivo/Legislativo (MEDEIROS, 2008).

Além de apresentar coalizões mais estáveis e uma rotatividade bipartidária do poder que remete ao caso britânico, as decisões e a execução da política externa uruguaia sofrem forte influência legislativa, via partidos políticos, durante as negociações (LLANOS E MUSTAPIC, 2005). Por outro lado, enquanto o Uruguai permanece estável dentro do bloco latino-americano, o Reino Unido notifica sua saída do bloco europeu em 2017, apoiado por 51.9% dos eleitores britânicos (CASTLE, 2018).

Este estudo mostra que o Poder de Veto do Executivo do Reino Unido e do Uruguai poderia exercer certo impacto sobre os *outcomes* distintos se o cenário político fosse diferente. No primeiro, o Executivo não possui poder de veto, o primeiro-ministro está estritamente atrelado à vontade do Legislativo, podendo até receber um voto de desconfiança caso haja impasses maiores, como aconteceu mais tarde com Theresa May. Por outro lado, o Presidente uruguaio possui poder de veto, mas não existe vontade política por parte dele ou das câmaras de alterar seu *status* dentro do Mercosul.

Além disso, nossos dados mostram que os atores políticos britânicos precisam de mais esforço para fazer uma mudança política governamental do que os uruguaio. Como não existe vontade política de realizar modificações quanto ao status do Uruguai dentro do Mercosul, a variável Índice de Restrições Políticas III não impacta na estabilidade do país dentro do bloco. Entretanto, a saída britânica da UE poderia ter sido diferente se a condição institucional fosse a mesma da uruguaia, uma vez que a oposição teria mais força para influenciar a não continuidade do acordo *Brexit*.

Por fim, os dados da variável Ratificação de Tratados Internacionais pelo Legislativo mostram que é mais burocrático para os britânicos ratificarem um tratado do que o Uruguai, pois precisam da aprovação das duas câmaras. Ao mesmo tempo, o sistema de Westminster implica que a maioria nas câmaras está quase sempre em acordo com o Executivo, não havendo maiores impasses para a assinatura de acordos. Portanto, esta variável reafirma a vantagem do Reino Unido sobre a oposição em razão de seu sistema de governo.

Logo, percebe-se que a configuração majoritária foi um fator que proporcionou a ocorrência do *Brexit*, uma vez que o espaço para atuação e conciliação com a oposição é bem menor em governo de tipo parlamentar. Caso houvesse esta mesma vontade política de saída dentro do Uruguai, é possível que o país obtivesse mais chances de permanecer no Mercosul, pois seu contexto institucional revela uma maior abertura para atores políticos de fora do gabinete governamental.

Em suma, este artigo apresenta um conjunto de fatores institucionais que influem em resultados da Política Externa do Uruguai e do Reino Unido. Os dados mostram que o contexto do sistema de governo são os mecanismos responsáveis por permitir que uma decisão seja mais facilmente tomada ou impedida. Logo, o majoritarismo inglês foi um facilitador para que o *Brexit* ocorresse.

Algumas das variáveis de controle trabalhadas deixam pistas para pesquisas futuras quanto à influência da opinião pública e de fatores de interdependência econômica. Este trabalho, então, aponta variáveis que podem ajudar a explicar o fenômeno de saída do Reino Unido da União Europeia *vs.* a estabilidade do Uruguai no Mercosul. Todavia, é necessário investigar de forma aprofundada a origem do anseio político e da opinião pública que levou à postura final de cada país.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Mariana. (2016), “O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão”, *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 24, no.57: 127-155.
- CASTLE, Stephen. (2018), “All Brexit Deals Worse for Economy Than Staying, U.K Government Says”, *New York Times*, disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/11/28/world/europe/uk-brexit-economy.html>, acesso em: 11 mar. 2021.
- DECRESCI, Samuel. (2015), “O sistema político, partidário e eleitoral do Uruguai”, *Revista Sem Aspas*, Vol. 4, no.1: 48-62.
- DICKINSON, Harry T. (2011), “The Modern British Constitution: Reformed or Undermined?”, *Valabian Journal of Historical Studies*, Vol. 16, no.1: 177-197.
- FOLTER, Regiane. (2020), “Como funciona o sistema eleitoral no Uruguai?”, *Politize*, disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-eleitoral-no-uruguai/>, acesso em: 15 dez. 2020.
- GREAT BRITAIN. (2012), *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*. London, Stationery Office.
- MARSH, David, Gerry Stoker. (1995), *Theory and methods in political science*. London, Macmillan.
- HUFF, Ariella, Julie Smith. (2012), “European Scrutiny in the House of Commons - Written evidence submitted (ESI 6)”, *Parliament UK Session 2012-2013*, disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/writev/euscrutiny/m06.htm>, acesso em: 15 de dez de 2020.
- LANZARO, Jorge. (2003), “Os partidos uruguaios: a transição na transição”, *Opinião pública*, Vol. 9, no.2: 46-72.
- LANZARO, Jorge. (2010), “Uruguay: Presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias. Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Vol. 1, no.1: 1-25.
-

LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMA, Maria Regina Soares de, Monica Hirst. (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International affairs*, Vol. 82, no.1: 21-40.

LLANOS, Mariana, Ana María Mustapic. (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Bonn, Konrad-Adenauer-Stiftung.

MACEDO, Letícia; Karina Trevizan. (2016), “Reino Unido decide deixar a UE: e agora?”, *G1 Mundo*, disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/reino-unido-decide-deixar-eu-e-agora.html>, acesso em: 27 de maio de 2021.

MACSHANE, Denis. (2015), *Brexit: How Britain Will Leave the EU*. Londres, I. B. Tauris & Company.

MIRANDA, Jorge. (1990), *Textos históricos do direito constitucional*. Lisboa, Imprensa Nacional Lisboa.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. (2008), “Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, no. 67: 51-69.

NICOLAU, Jairo. (2015), *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

NORRIS, Pippa. (2012), *Making democratic governance work: How regimes shape prosperity, welfare, and peace*. Cambridge, Cambridge University Press.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. (2006), “Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai”, *Dados* Vol. 49, no.2: 301-343.

PRETO, Alessandra Falcão. (2006), “O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa”, *Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo*, 1-101.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International organization*, Vol. 42, no.3: 427-460.

SILVEIRA, Daniel Barile da. (2018), “O Estado Unitário e o Estado Federativo”, *Migalhas*, disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/279802/o-estado-unitario-e-o-estado-federativo>, acesso em: 15 de dez. de 2020.

TSEBELIS, George. (1995), “Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism”, *British journal of political science*, Vol. 25, no.3: 289-325.

TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.

TSEBELIS, George, Jeannette Money. (1997), *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.

WEAVER, R. Kent, Bert A. Rockman. (1993), *Assessing the effects of institutions. Do institutions matter*. Washington DC, The Brookings Institution.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

