

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA  
CAMPUS SANT’ANA DO LIVRAMENTO  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LUIS CARLOS PRESTES SÁNCHEZ**

**A POLÍTICA EXTERNA DE “PEPE” MUJICA (2010-2015)**

**Sant’Ana do Livramento**

**2017**

**LUIS CARLOS PRESTES SÁNCHEZ**

**A POLÍTICA EXTERNA DE “PEPE” MUJICA (2010-2015)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Balardim

**Sant’Ana do Livramento**

**2017**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Documentação  
Universidade Federal do Pampa - Unipampa

327.111 SÁNCHEZ, LUIS CARLOS PRESTES  
S194p A POLÍTICA EXTERNA DE "PEPE" MUJICA  
(2010-2015) / LUIS CARLOS PRESTES SÁNCHEZ.  
91 p.

Trabalho de Conclusão de  
Curso(Graduação)-- Universidade Federal do  
Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2017.

"Orientação: Rafael Balardim".

1. Política externa. 2. Relações  
internacionais . 3. Uruguai. 4. Presidente  
uruguaio. 5. Pepe Mujica. I. Título.

**LUIS CARLOS PRESTES SÁNCHEZ**

**A POLÍTICA EXTERNA DE “PEPE” MUJICA (2010-2015)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca examinadora

---

Prof. Dr. Rafael Balardim  
Orientador  
(UNIPAMPA)

---

Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt  
(UNIPAMPA)

---

Prof. Msc. Ricardo Fagundes Leães  
(UNIPAMPA)

A inserção internacional de um país pequeno não resulta somente de sua capacidade de formulação da política exterior e das estratégias adequadas, mas de seu poder negociador, de sua articulação com outros sócios para interatuar com outras partes e, sobretudo, de seu conhecimento sobre as condições nas quais opera o sistema internacional, para identificar as margens possíveis de ação e as janelas de oportunidade, geralmente escassas. Por conseguinte, é um erro de voluntarismo avaliar uma política de inserção internacional olhando somente para as capacidades próprias, os avatares da política doméstica, os fatores internos e o desenho nacional da política, prescindindo da análise dos fatores externos que atuam a partir do sistema internacional e dos âmbitos regionais, no marco de um mundo globalizado e interdependente.

Isabel B. Clemente

## RESUMO

Enquanto um país subdesenvolvido, dependente e uma ex-colônia de exploração, o Uruguai ocupa historicamente uma posição marginal na economia mundial e na política internacional. A Frente Ampla — uma ampla coalização entre os partidos que se identificam à esquerda no espectro político uruguaio — foi eleita com um programa de governo que se propôs a enfrentar essa realidade. O ex-presidente José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015) ficou conhecido internacionalmente após implementar políticas públicas inovadoras, porém, é possível identificar em sua agenda externa um programa que possibilitaria a superação do subdesenvolvimento e da dependência uruguaia? Visando responder essa pergunta, este breve estudo, além de analisar o contexto histórico e internacional que marcou a ascensão da Frente Ampla na política uruguaia, fez uso das teorias da dependência e do sistema-mundo para analisar a eficácia da política externa do governo Mujica na superação do subdesenvolvimento e dependência uruguaia.

**Palavras-chave:** Uruguai; Mujica; Análise de Política Externa; Teoria da Dependência; Teoria do Sistema-Mundo.

## ABSTRACT

As an underdeveloped, dependent country and a former colony of exploitation, Uruguay has historically occupied a marginal position in the world economy and in international politics. The Frente Ampla - a broad coalition between parties that identify themselves to the left in the Uruguayan political spectrum - was elected with an administration program that set out to confront this reality. Former President José Alberto "Pepe" Mujica Cordano (2010-2015) became known internationally after the implementation of innovative policies, however, it is possible to identify in his international agenda a program that allows an overcoming of underdevelopment and Uruguayan dependence? In order to answer this question, this brief study, besides analyzing the domestic and international contexts that marked the rise of Frente Ampla in Uruguayan politics, made use of dependency and world-system theories to analyze the effectiveness of Mujica's foreign policy in overcoming underdevelopment and dependency for his country.

**Key-words:** Uruguay; Mujica; Foreign Policy Analysis; Dependency Theory; World-System Theory.

## LISTA DE SIGLAS

ALBA –	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América
ALCA –	Área de Livre Comércio para as Américas
CEPAL –	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
FOCEM –	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FMI –	Fundo Monetário Internacional
BID –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM –	Banco Mundial
BIRD –	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS –	Brasil, Rússia, Índia, China, Africa do Sul
CIJ –	Corte Internacional de Justiça
CINVE –	Centro de Investigações Econômicas do Uruguai
GAN –	Grupo de Alto Nível
GATT –	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês: General Agreement on Trade and Tariffs).
G-20 –	Grupo dos 20 países industrializados e emergentes
IIRSA –	Integración de la Infraestructura Regional Sur Americana
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
OMC –	Organização Mundial do Comércio
ONU –	Organização das Nações Unidas
OPEU –	Observatório de Política Externa Uruguaia
OTAN –	Organização do Tratado Atlântico Norte
OTCA –	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
TPPRI –	Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
UNASUL –	União das Nações Sul-Americanas
UruPaBol –	Organismo de coordinación y cosertación entre: Uruguai, Paraguai, Bolívia
TLC –	Tratado de Livre Comércio



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	
<b>2 OS ESTUDOS DA CEPAL E A TEORIA DO SISTEMA MUNDO</b> .....	
2.1 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA .....	
2.2 A TEORIA DO SISTEMA-MUNDO DE WALLERSTEIN .....	2
<b>3 A AMÉRICA DO SUL E O URUGUAI NO SÉCULO XXI</b> .....	
3.1 AS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DA AMÉRICA DO SUL .....	
3.2 OS GOVERNOS DA FRENTE AMPLA .....	
<b>4 O PAPEL DA POLÍTICA EXTERIOR DO GOVERNO MUJICA NO DESENVOLVIMENTO URUGUAIO</b> .....	
4.1 CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA AGENDA EXTERNA DO GOVERNO MUJICA .....	
4.2 MUJICA (2010-2015): UMA AGENDA EXTERNA DEPENDENTISTA? .....	
4.3 SAINDO DA PERIFERIA? O FOCO SUL-SUL DO GOVERNO MUJICA .....	
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1980 ocorreu o esgotamento das ditaduras de Segurança Nacional no Cone Sul da América do Sul. Dentre os fatores que explicam esse esgotamento vemos que a aplicação do nacional-desenvolvimentismo pelas ditaduras era dependente do financiamento externo, porém, a partir da mudança na taxa de juros estadunidense e da valorização do dólar em 1979, a dívida com o exterior sofreu um crescimento enorme.

Uma segunda causa foi o crescimento abrupto no preço do petróleo em nível mundial o qual provocou serias implicações nas balanças de pagamentos dos países importadores, tanto de petróleo como tecnologia. Além disso, houve uma queda nos preços das commodities, prejudicando ainda mais a balança de pagamentos sul-americana.

Estes fatores, combinados, acabaram provocando uma crise na capacidade de pagamento dos países da região para com o exterior. Devido a estes acontecimentos o continente acabou se arrastando a uma crise econômica durante os anos 1980, acelerando o processo de redemocratização.

Esta transição para a democracia deve reconhecer uma série de atos, decisões e passos para transição a governos civis em cada país sul-americano. Este processo vai abarcar desde uma institucionalização guiada pelos militares no caso do Brasil, passando por uma abdicação (aparente) no caso da Argentina ou uma saída negociada no caso do Uruguai, só para citar alguns exemplos entre outros Estados sul-americanos (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; AYERBE, 2002).

No caso específico do Uruguai, que é o que nos ocupa neste momento, os partidos políticos (alguns deles) sentaram com os militares e negociaram as regras da transição. A redemocratização no Uruguai apresenta uma periodização que recorre duas etapas bem definidas: uma denominada “ditadura transicional”, entre os anos 1980 e 1984; e outra chamada “transição democrática” entre 1985 e 1989. Nesta última inicia-se uma etapa de autêntica democratização.

Conforme o processo de redemocratização acontecia, também ocorriam grandes mudanças no sistema internacional: fim da Guerra Fria, queda do muro de Berlim, etc. Neste contexto, em que os Estados Unidos assumem uma posição de liderança no Sistema Internacional, esta nação vai pressionar os países latino-americanos para adotarem uma posição favorável ao programa neoliberal, resumido no Consenso de Washington, como

condição para a concessão de empréstimos via Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2000).

Com respeito a isto, é necessário destacar que

“[e]mbora a América Latina tenha demonstrado a maior coerência dentre todas as regiões do mundo na adoção do consenso neoliberal, não houve uniformidade na intensidade e nos ritmos das reformas internas requeridas pela nova forma de inserção internacional” (CERVO, 2000, p.5).

Após uma década de insucessos, após a adoção destas políticas neoliberais a situação socioeconômica sulamericana não veio a melhorar, motivo pelo qual a população acabou rejeitando esse modelo por meio do voto, elegendo partidos que se colocam como oposição ao neoliberalismo. A Frente Ampla é um desses partidos que fez oposição a esse modelo neoliberal.

Deste modo é possível observar, na década de 2000, a ascensão ao poder de partidos que vão apresentar propostas reformistas com diferentes intensidades, “(...) mas que tem como laço em comum a retomada da capacidade operativa do Estado no âmbito econômico, bem como do uso intenso de políticas sócias para combater a pobreza” (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010, p.338).

Em suma, durante as ditaduras empresarial-militares se deu continuidade ao modelo nacional-desenvolvimentista como proposta para o desenvolvimento sul-americano, porém, conforme visto, este modelo se esgotou. Na década de 1990 as propostas do Consenso de Washington que se apresentavam como a solução para os problemas econômicos da América do Sul, acabaram não rendendo frutos. Diante do esgotamento destas propostas vindas de fora, as nações sul-americanas votaram na década de 2000 em partidos que na década anterior faziam oposição ao programa neoliberal.

Assim, neste estudo sobre a política externa do governo de José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015), será analisado se é possível identificar em sua agenda externa um programa que possibilitaria a superação do subdesenvolvimento e da dependência uruguaia. Considerando que o Uruguai permanece sendo um país essencialmente agroexportador e, portanto, dependente do mercado externo (principalmente da importação de produtos de alto valor agregado), adotou-se como hipótese inicial a perspectiva em que a política externa do governo de José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015) não apresentou uma agenda externa que possibilitasse a superação do subdesenvolvimento e da dependência uruguaia.

Tendo este problema de pesquisa em mente, buscou-se analisar os elementos de continuidade e de transformação na política exterior do governo Mujica. Enquanto que os objetivos específicos desta pesquisa seriam: interpretar o contexto histórico e internacional que marcou a ascensão da Frente Ampla ao governo uruguaio; compreender os principais conceitos dos estudos cepalinos para a superação do subdesenvolvimento e da dependência latino-americana; e, é claro, analisar a eficácia da política externa do governo de José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015) na superação do subdesenvolvimento e dependência uruguaia.

O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica pautada no histórico-analítico, utilizando-se documentação indireta, através de, principalmente, fontes secundárias (bibliográficas), como livros, notícias e entrevistas. Também serão utilizadas fontes primárias (documentais), por meio de pronunciamentos oficiais do ex-presidente José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015). Na nossa compreensão, este método se mostra o mais pertinente para atingir os objetivos traçados para o estudo do tema proposto.

Dentre as diversas razões que justificam um estudo sobre a política externa do governo de José Alberto “Pepe” Mujica Cordano (2010-2015), destaca-se, em primeiro lugar, a importância de um estudo sobre a superação do subdesenvolvimento e da dependência latino-americana a partir da perspectiva de um país pequeno e sem ostensivo poder militar.

Ademais, a avaliação da política externa uruguaia proposta por este estudo parte de uma perspectiva teórica latino-americana. Neste sentido, nos propomos a fazer uma análise a partir do prisma dos estudos promovidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com a possibilidade de contribuir à construção de uma perspectiva internacionalista latino-americana.

Além dos elementos supracitados, cabe lembrar que o Uruguai representa um interessante caso para os estudos políticos, visto que a sua democracia representativa conta com três partidos de grande expressão, algo raro na América do Sul. Por fim, é importante mencionar a necessidade de avaliações críticas sobre a política externa formulada e executada pelos governos nacionais com vistas à democratização do processo de formulação, implementação e avaliação da política internacional. Soma-se a isso a falta de estudos brasileiros sobre a política externa uruguaia.

## 2 OS ESTUDOS DA CEPAL E A TEORIA DO SISTEMA MUNDO

### 2.1 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

Durante os anos 1950, surgiram diversas críticas à hegemonia estadunidense, geralmente produzidas por movimentos terceiro-mundistas que, por sua vez, buscavam compreender o mundo a partir de uma perspectiva do Sul Global<sup>1</sup> – dentro de um contexto histórico marcado pela bipolarização da Guerra Fria. Um dos centros produtores destas críticas foi a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão sediado no Chile e cujo primeiro dirigente foi o argentino Raúl Prebisch (COUTO, 2007).

Neste sentido devemos mencionar a importância do pensamento de Prebisch, um autor cujos estudos, não só são uma referência até hoje, conseguiram ultrapassar a barreira acadêmica e produziram políticas de industrialização em toda a América Latina. No ano 1982 escreveu um ensaio intitulado “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”, no qual expôs as cinco etapas pelas quais as suas reflexões – sobre as raízes do subdesenvolvimento latino-americano e os possíveis caminhos para a sua superação – passaram.

A primeira etapa (1943-1949), trata da sua aceitação do ciclo econômico, assim como do seu repúdio às teorias do equilíbrio e da ciência marginalista, inspirado principalmente na obra prima de John M. Keynes, “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”. A segunda etapa (1949-1959) foi o momento de formulação de seus conceitos centrais: a contradição entre centro e periferia, e a deterioração dos termos de troca.

Na terceira etapa (1959-1963), defendeu a ideia de um mercado comum latino-americano e criou o conceito de insuficiência dinâmica da economia. A quarta etapa (1963-1969) foi marcada por sua fala em uma Conferência das Nações Unidas em que expôs suas análises sobre o Comércio e o Desenvolvimento. Por fim, na quinta etapa (1970-1986), Prebisch afirma que propôs uma síntese entre liberalismo e socialismo.

Devido à grande influência do pensamento de Raúl Prebisch em economistas e políticos latino-americanos, estudar suas reflexões é ao mesmo tempo estudar muitas das ideias latino-americanas e o caminho que nossos acadêmicos propuseram para o nosso desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Sul Global é um termo utilizado em estudos pós-coloniais que refere-se aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Geralmente refere-se àqueles países que têm uma história interconectada de colonialismo, neocolonialismo e uma estrutura social e econômica com grandes desigualdades.

(COUTO, 2007). Assim, de acordo com Rodriguez (1981, p.24), “[...] esses textos da Primeira Etapa são claros antecedentes da concepção do sistema centro-periferia”.

No ano 1946, no livro “Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano”, publicado pelo Banco do México, aparece pela primeira vez o conceito de “centro-periferia” na seguinte declaração:

Os Estados Unidos, ao meu ver, desempenham ativamente o papel de centro cíclico principal, não só no continente, mas em todo o mundo; e os países latino-americanos estão na periferia do sistema econômico [...]. Por quê chamo os Estados Unidos de centro cíclico? Porque deste país, em função da sua magnitude e de suas características, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino-americana, cujos países estão sujeitos as influencias destes impulsos, como haviam estado anteriormente, quando a Gra Bretanha tinha o papel de centro cíclico principal [...]. Eu creio que o movimento cíclico é universal, que há um só movimento que vai se propagando de país a país. Portanto, não se deveria dividir o processo em várias partes independentes; não há um ciclo nos Estados Unidos e um ciclo em cada um dos países da periferia. Tudo constitui um só movimento, mas dividido em fases muito distintas com características claramente diferentes, segundo se trate do centro cíclico ou da periferia. Por esta última razão, apesar de ser o processo um só, as suas manifestações são muito diversas, de acordo com o lugar em que nos situemos. [...] Sustento, por isso, que é impossível aplicar uma política uniforme para abordar os problemas emergentes do ciclo econômico. Não é possível usar na periferia as mesmas armas de intervenção e regulamentação monetária que se usa no centro cíclico (PREBISH *apud* RODRIGUEZ, 1981, p.34).

O desenvolvimento socioeconômico da América Latina tornou-se nas últimas décadas um dos principais tópicos de pesquisa e disputa, rendendo debates na arena político-partidária, nos fóruns multilaterais e nos movimentos sociais. Assim, desde as primeiras décadas do século passado, podemos encontrar registros deste debate apaixonado na imprensa e em obras de nossos melhores cientistas sociais.

Ainda que estes debates tenham gerado importantes contribuições conceituais e que muitas vezes tenham alcançado determinado prestígio científico e político, ainda assim não chegaram a constituir uma escola de pensamento no sentido mais rigoroso do termo, assim como também não conseguiram avançar na construção de uma teoria sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento de países de formação capitalista tardia. Estes requisitos só seriam alcançados a partir dos anos cinquenta com duas das mais relevantes teorias sociais já produzidas no continente latino-americano, referimo-nos ao estruturalismo da CEPAL e à teoria da dependência (DIAS, 2012).

As ideias da CEPAL não respondiam a um plano pré-concebido (RODRIGUES, 1979), “[f]oram surgindo com o correr dos anos, a medida que íamos avançando no reconhecimento do

desenvolvimento latino-americano e de sua vinculação com os grandes centros industriais” (PREBISCH, 1979, p.7).

Contudo, apesar do caráter não planejado,

[a]s teorias da CEPAL, sob a influência de Prebisch, constituíram o primeiro sistema relativamente independente e coerente de economia política na América Latina, não representando nenhuma recepção mecânica das doutrinas econômicas burguesas elaboradas para os países capitalistas desenvolvidos [...] (FLECHSIG, 1991, p.95).

Para Gurrieri (1982), o sistema centro-periferia se tornou um paradigma, um marco inicial para o desenvolvimento de novas ideias, dentro e fora da CEPAL.

Durante muitos anos, desde aproximadamente 1950 até 1980, ambas teorias sociais exerceram um importante impacto no debate sobre as causas da pobreza, do atraso econômico e do subdesenvolvimento latino-americano. O terreno de discussão construído em torno dessas teorias estruturou o debate para além do continente americano.

Além disso, por meio destas teorias era possível constatar e demonstrar que o processo histórico latino-americano diferia do processo percorrido pelos países industrializados do Norte, e, portanto, não era recomendável aplicar as mesmas políticas econômicas e sociais para duas realidades bem diferentes. Sobretudo, de acordo com estudos comparativos de alguns autores (como Theotonio dos Santos, Fernando Enrique Cardoso e Ruy Mauro Marini), avaliou-se que a teoria da dependência representou um importante avanço no estudo do desenvolvimento periférico, pois incorporou na análise elementos que fazem referência à dimensão política e social incluída pelos dependentistas, em contrapartida ao aspecto economicista das interpretações estruturalistas (DIAS, 2012).

A Teoria da Dependência se apresenta como um instrumento analítico pertinente à futura pesquisa por oferecer uma interpretação terceiro-mundista a respeito da dinâmica internacional (SARFATI, 2005). Seu caráter multidisciplinar, advindo da economia e da sociologia, também merece destaque por oferecer uma perspectiva despreendida dos tradicionais elementos de poder militar que dominam as tradicionais teorias das Relações Internacionais – perspectiva que julga-se adequada para analisar a política externa uruguaia.

Após o encerramento da Segunda Guerra-Mundial e o estabelecimento da Pax Americana (NYE, 1990), inicia-se a proliferação de críticas à hegemonia estadunidense, fonte de movimentos terceiro-mundistas e de visões do Sul Global. O surgimento da teoria da

dependência insere-se nesse contexto histórico e surge dentro da Comissão Econômica para a América Latina, órgão da Organização das Nações Unidas.

A teoria da dependência se fundamenta nos estudos do primeiro dirigente da CEPAL, Raul Prebisch. Em suas pesquisas Prebisch identificou um padrão de trocas desiguais no comércio internacional no qual os países subdesenvolvidos se especializavam na produção de *commodities* agrícolas e os países desenvolvidos em produtos industrializados.

As trocas neste caso são desiguais porque, além do valor agregado das *commodities* ser baixo, a competição neste mercado de opera apenas em torno do preço, enquanto que no mercado de produtos industrializados, além de circular mercadorias com um valor agregado muito maior, a competição também comporta as diferenças tecnológicas entre os ofertantes – elemento que muitas vezes impede a competição via preço (DIAS, 2012; COUTO, 2007).

Por meio da manutenção desse padrão de trocas os termos de troca dos países subdesenvolvidos iam piorando ao longo do tempo e a dependência para com os países desenvolvidos apenas aprofundava-se (DIAS, 2012; COUTO, 2007). Neste sentido, “[...] ele argumentava que o modo de produção capitalista mantinha os países subdesenvolvidos eternamente nesse estado e, assim, a riqueza do norte estava diretamente ligada à pobreza do sul” (SARFATI, 2005, p.134).

A influência das conclusões de Prebisch e de outros teóricos da CEPAL inaugurou um período de programas de industrialização por substituição de importações na América Latina, especialmente nas décadas de 1960 e 1970. Estes programas consistiam na instauração de “[...] barreiras comerciais nos países em desenvolvimento aos produtos industrializados estratégicos para que a produção desses produtos fosse estimulada internamente” (SARFATI, 2005, p.134). Ou seja, Prebisch advogava por meios dentro do sistema capitalista para a melhoria das condições dos países subdesenvolvidos, apesar de julgar que a superação do subdesenvolvimento não é possível dentro do sistema vigente (DIAS, 2012; COUTO, 2007).

Além da CEPAL, merece menção a criação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade de São Paulo e do Rio de Janeiro na década de 1930. Esta primeira geração de cientistas sociais brasileiros passou a pensar as questões do subdesenvolvimento e da dependência a partir do prisma do Sul Global. Dentre os muitos teóricos dependentistas, exploraremos o estudo de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto em “Desenvolvimento e dependência na América Latina” (1993).



Em primeiro lugar, é necessário destacar a diferença entre a teoria da dependência e a teoria do imperialismo. Os dependentistas de fato afirmavam que

[...] as economias desenvolvidas por meio da divisão internacional do trabalho dominavam os países em desenvolvimento, criando, assim, uma relação de dependência, já que esses países ficariam cada dia mais pobres e cada dia mais necessitariam da ajuda dos países desenvolvidos (SARFATI, 2005, p.135).

Porém, enquanto a teoria do imperialismo se foca na dinâmica interna do capital monopolista que o leva a expandir-se, a teoria da dependência tem seu foco na dinâmica da relação entre países centrais (desenvolvidos e dominantes) e países periféricos (subdesenvolvidos e dominados). Ou seja, a teoria da dependência oferece outra dimensão ao conceito de lutas de classes, agora vislumbrando uma luta entre países centrais e países periféricos.

Feita esta importante distinção, faz-se necessário expor o conceito de desenvolvimento para os dependentistas.

Considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico (...), a estrutura social e política vai se modificando à medida que diferentes classes sociais e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade (CARDOSO; FALETTI, 2000, p.180).

Além da dimensão interna do desenvolvimento, destacada acima, deve-se considerar também a dimensão externa, que diz respeito aos padrões de relacionamento entre a classe dominante e o resto do mundo (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000). Ou seja, o subdesenvolvimento latino-americano está diretamente relacionado à busca que as elites agroexportadoras fazem de seus interesses com o restante do mundo.

Após analisar o conceito de desenvolvimento dependentista, faz-se necessário compreender também o conceito de subdesenvolvimento. Segundo Oliveira (2000), a chave para a compreensão do subdesenvolvimento encontra-se nas conexões entre o sistema econômico e a organização social e política dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Assim como o desenvolvimento, o subdesenvolvimento também possui uma dimensão interna e externa que reflete os padrões de relacionamento de determinado sistema econômico. No sistema capitalista industrial a posição do país dentro da divisão internacional do trabalho determinará se são desenvolvidos ou subdesenvolvidos (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000). Porém, além desta análise estrutural, é necessário investigar os fatores

históricos que levam determinado país a ocupar determinada posição na divisão internacional do trabalho (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

Portanto, o subdesenvolvimento uruguaio pode ser interpretado com base na sua condição de colônia de exploração por mais de três séculos. Tal sistema econômico gerou uma organização social e política que perpetua uma aristocracia agroexportadora no poder do país. Assim o Uruguai ocupa a séculos uma posição periférica dentro da economia mundial, perpetuada internamente pela elite agroexportadora que transforma o Estado em um instrumento para o favorecimento de seus interesses e externamente pela dependência uruguaia do centro.

Tendo compreendido os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, ao menos como estes foram formulados pelos dependentistas, cabe destacar a diferença destes conceitos para com a distinção em economias centrais e periféricas. Estes conceitos não são sinônimos, pois, enquanto o desenvolvimento é compreendido a partir de fatores econômicos, sociais e políticos, a posição relativa das economias do sistema capitalista mundial é determinada apenas com base no papel destas economias neste sistema (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

Neste sentido, as economias centrais são assim chamadas por concentrarem a produção e o consumo dos produtos de maior valor agregado da economia mundial, e é entre essas economias que ocorre a maioria do comércio mundial.

Assim, se considerarmos os Estados Unidos, o Japão e a UE, juntos eles representam cerca de 55% e 60% das importações mundiais, enquanto todos os países latino-americanos, juntos, respondem por apenas 5% do volume de exportações e importações mundiais, e os países africanos, apenas 2%. [...] Caso investiguemos mais a fundo a natureza das importações e exportações mundiais, veremos que cabe os países em desenvolvimento, basicamente, o papel da exportação de commodities e, mesmo assim, sua participação no comércio mundial de produtos agrícolas responde por cerca de 20% do volume mundial (SARFATI, 2005, p.137).

É fundamental compreender que, segundo os dependentistas, a estrutura do sistema capitalista industrial não permite grande mobilidade aos países periféricos e centrais (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000). Isso não significa que os países periféricos não conseguem melhorar suas condições dentro da economia internacional por meio, por exemplo, de um programa de industrialização por substituição de importações, mas que, apesar de possíveis melhoras, ainda ocuparão uma posição periférica dentro deste sistema graças à

dependência do centro. Assim faz-se necessário explorar o conceito dependentista de dependência.

A dependência é compreendida pelos dependentistas a partir da dinâmica de trocas entre os países periféricos e centrais. Os primeiros exportam matérias-primas de baixo valor agregado, enquanto que os últimos exportam produtos industrializados de alto valor agregado para os primeiros. A deterioração dos termos de troca ao longo do tempo, conforme foi explorado anteriormente, aumenta a dependência financeira e tecnológica dos países periféricos e a acumulação da riqueza incrementa ainda mais a tecnologia dos centrais que podem produzir produtos com valores agregados ainda maiores (CARDOSO; FALETO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

A modo de exemplo, se considerarmos um produto como o alumínio, será necessário transformar o mineral bauxita em alumina, e este logo será transformado em alumínio. Neste processo, a fins de ilustração, para produzir duas toneladas de alumina serão necessárias de quatro a seis toneladas de bauxita, mas todo este processo resulta em apenas uma tonelada de alumínio. Para o desenvolvimento deste processo é necessário grandes quantidades de energia elétrica, para o que se necessita grandes investimentos em plantas que sejam capazes de realizar esses procedimentos.

É assim que países, como é o caso do Brasil, grande produtor de bauxita, exporta a matéria prima para países como o Canadá, que não possui a matéria prima mas tem capital financeiro para investir em plantas de processamento para a transformação do mineral. Neste tipo de situações fica claro a relação de desvantagem entre periferia e centro, onde é possível constatar claramente o mecanismo de trocas desiguais. Neste caso os países periféricos exportam produtos de baixo valor agregado, os quais são transformados e processados nos países centrais, e logo voltam manufaturados aos próprios periféricos. Ou seja, as relações entre os países centrais e periféricos só aprofunda a dependência entre periféricos e centrais (CARDOSO; FALETO; OLIVEIRA, 2000).

A Teoria da Dependencia, durante os anos 1960-1970 aparece como um movimento fortalecedor dos países terceiro-mundistas, significando uma alternativa frente aos países desenvolvidos, mas também frente ao bloco comunista. Já na década de 1980 o neoliberalismo econômico deu fim ao dependentismo como visão alternativa do sul, pois nessa época a dívida externa, e mais os programas de austeridade monetária e fiscal pesavam no programa de

desenvolvimento proposto. Na década seguinte, 1990, começa a corrida da globalização com a inserção de capital estrangeiro, grandes mudanças tecnológicas, tudo isso contribuiu negativamente na baixa capacidade de resposta por parte dos Estados perante mudanças tao significativas (CARDOSO; FALETO; OLIVEIRA, 2000). A seguir, porém, exploraremos uma teoria que vislumbra uma possibilidade remota de mobilidade significativa para os países periféricos.

## 2.2 A TEORIA DO SISTEMA-MUNDO DE WALLERSTEIN

Após explorar algumas das principais produções teóricas da Comissão Econômica para a América Latina, exploraremos os elementos centrais da teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (1974a; 1974b; 1996). Cabe destacar que, apesar do autor não ser latino-americano e de ter formulado sua teoria a partir do centro do sistema internacional e do sistema capitalista, os conceitos a serem explorados apresentam grande complementariedade com os estudos da teoria da dependência, pois, além da teoria do pesquisador estadunidense estar fundamentada em torno da divisão internacional do trabalho (central nos estudos cepalinos), avança meios para a superação da estrutura hierárquica do sistema-mundo (MARTINS, 2015; OSORIO, 2015; WALLERSTEIN, 1974a; 1974b; 1996).

Trata-se de uma obra que estuda a formação do sistema capitalista global e propõe a divisão do mundo em três níveis hierárquicos: centro, periferia e semi-periferia, e cujo propósito é tentar compreender a estrutura do mundo atual e suas relações assimétricas numa realidade globalizada. Nesta divisão os países ocupam uma determinada posição de acordo com seu papel produtivo neste sistema capitalista global, segundo a qual os países centrais se ocupam da produção de bens de alto valor agregado; os países periféricos se ocupam da fabricação de produtos de baixo valor agregado, como commodities agrícolas; e, os países semi-periféricos ocupam uma posição intermediária entre estes dois (MARTINS, 2015; OSORIO, 2015; WALLERSTEIN, 1974a; 1974b; 1996).

A teoria do sistema-mundo pode ser encontrada nos três volumes da obra *Sistema Mundial Moderno*. O primeiro volume investiga as “[...] origens e [...] condições iniciais do sistema mundial” (WALLERSTEIN, 1974a, p.22), analisando a passagem do feudalismo para o capitalismo na Europa de 1450 a 1640. O segundo volume analisa a consolidação deste sistema

que ocorre no período de 1640 a 1815. Por sua vez, o terceiro e último volume até agora publicado dedica-se à compreensão da “[...] conversão da economia-mundo em um empreendimento global” (WALLERSTEIN, 1974a, p.22) no período de 1815 a 1917.

O sistema-mundo surge na Europa com a passagem do feudalismo para o capitalismo, porém, antes de analisar a interpretação de Wallerstein a respeito dessa passagem, cabe destacar que “[a] Europa feudal foi uma ‘civilização’, mas não um sistema mundo” (WALLERSTEIN, 1974a, p.28).

Wallerstein “[...] concebe o feudalismo existindo com duas economias, uma de subsistência (rural) e uma de mercado (nas cidades), não podendo o feudalismo ser pensado como antitético ao comércio, pois ambos evoluem de par” (MARTINS, 2015, p.97). Esta dualidade é uma das razões apontadas pelo autor para a crise do feudalismo.

Dentre os diversos elementos que o autor destaca em sua interpretação sobre a crise do feudalismo, além da dualidade entre a economia de subsistência e o comércio, cabe mencionar o esgotamento do modelo feudal de expropriação dos excedentes; o aumento do fardo fiscal com as guerras pela consolidação dos Estados; e, as revoltas camponesas decorrentes dos fatores citados anteriormente (WALLERSTEIN, 1974a). É no colapso e na estagnação do sistema feudal que surge a economia-mundo capitalista.

Segundo Wallerstein, os pilares para

o estabelecimento de uma tal economia-mundo capitalista [foram]: (i) uma expansão com a dimensão geográfica do mundo; (ii) o desenvolvimento de métodos diferenciados de controle do trabalho para diferentes produtos e diferentes zonas da economia-mundo; e (iii) a criação de aparelhos de Estado relativamente fortes naqueles que viriam a tornar-se os estados centrais desta economia-mundo capitalista. (WALLERSTEIN, 1974a, p.45)

A respeito do terceiro pilar, é fundamental salientar que o surgimento do Estado ofereceu as condições fiscais para o financiamento de tropas assalariadas e de uma burocracia estatal que garantisse a estabilidade política necessária para o surgimento da economia-mundo capitalista.

Buscando maior clareza, segundo Wallerstein

Um sistema mundo é um sistema social, um sistema que possui limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência. A sua vida é feita das forças em conflito que o mantém unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodela-lo a seu proveito. Tem as características de um organismo, na medida que tem um tempo de vida durante o qual suas características

mudam em alguns aspectos e permanecem estáveis noutros. (WALLERSTEIN, 1974a, p.337)

O sistema social, por sua vez, denomina um sistema em que a “[...] dinâmica de seu desenvolvimento seja em grande medida interna” (WALLERSTEIN, 1974a, p.337). Ou seja, mesmo se estivesse isolado, “[...] o sistema iria continuar a funcionar, pois possui estrutura, grupos associados, regras de legitimação e é dinâmico [...]. É um organismo vivo” (MARTINS, 2015, p.99).

Neste sentido, segundo Wallerstein (1974a), é com a consolidação do Estado-Nação que a economia-mundo capitalista passa a configurar um sistema-mundo. Ou seja, o sistema não se restringe à esfera econômica pois não está contido em um ou em alguns Estados, possui um alcance que nenhum império jamais alcançou: o mundo (WALLERSTEIN, 1974a).

O capitalismo foi capaz de florescer precisamente porque a economia-mundo continha dentro dos seus limites não um mas múltiplos sistemas políticos [...] e porque] baseia-se na constante absorção das perdas econômicas pelas entidades políticas, enquanto os ganhos econômicos se distribuem entre as mãos “privadas” (WALLERSTEIN, 1974a, p.338)

Segundo Wallerstein (1974a; 1974b), não há um sistema-mundo que possa competir com o capitalista pois não há um governo mundial. O autor segue afirmando que apenas o surgimento de um governo mundial socialista poderia instaurar um sistema-mundo alternativo. E, ainda segundo ele, em outras épocas não houve um sistema mundial pois este demanda determinadas condições para a sua expansão não presentes em épocas anteriores (WALLERSTEIN, 1974a; 1974b).

Este sistema-mundo comporta uma divisão funcional e geográfica do trabalho, em função da organização social do trabalho “[...] que legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho dos outros, isto é, receberem uma maior parte do excedente” (WALLERSTEIN, 1974a, p.339). A má distribuição do capital acumulado, assim como do capital humano, fornece uma forte tendência para a manutenção do sistema-mundo moderno.

Dito de outra forma, são forças que contribuem para a manutenção de um centro, onde há predominância de capital e tecnologia, e regiões periféricas, onde há baixa poupança e, por conseguinte, os investimentos também são baixos, a mão de obra é pouco qualificada e ainda, devido à debilidade dos Estados periféricos, muitas vezes com baixo nível de autonomia (MARTINS, 2015).

Após esta breve exposição dos principais conceitos do surgimento e consolidação do sistema-mundo, pode-se avançar para a exposição do funcionamento do sistema e para a sua relevância em nossa análise da política externa do governo Mujica.

A importância do estudo desta teoria se justifica pelo fato de que Wallerstein não vê a sua teoria do sistema-mundo apenas como um avanço na epistemologia interpretativa do mundo. Tratando-se de um cientista social engajado, sua pretensão é que seja “[...] um movimento social, uma mudança da força social” (WALLERSTEIN, 2012, p.17). Este engajamento ficou claro em sua obra em alguns trechos tais como:

A marca do mundo moderno é a imaginação dos seus beneficiários e a contraafirmação dos oprimidos. A exploração e a recusa em aceitar a exploração como inevitável ou justa constituem a perene antinomia da era moderna, unidas numa dialética que está longe de alcançar seu máximo no século XX (WALLERSTEIN, 1974a, p.346).

Wallerstein pretende explicar a formação do sistema-mundo do século XVI (início do capitalismo), até nossos dias, analisando o sistema capitalista como sistema mundial, analisando o sistema-mundo, não os países. Dentro desse sistema estuda as esferas econômicas, políticas e sócio-culturais interconectadas e não separadas como tradicionalmente (MARTINS, 2015).

O mundo, em seu aspecto econômico-financeiro, desde um olhar político e social – incluindo neste caso a divisão internacional do trabalho, está estruturado em torno das instituições criadas durante os acordos de Bretton Woods (momento em que autoridades de quarenta e quatro países se reuniram nos Estados Unidos para decidir e estabelecer as regras do comércio e da economia mundial, na tentativa de evitar novas crises como a que aconteceu em 1929). Os acordos estabelecidos nesse momento, conhecidos como Sistema Bretton Woods, fixaram a indexação das moedas dos diversos países atrelando-as ao dólar estadunidense, o que levou os Estados Unidos a comandar, por meio do dólar, a economia mundial.

A partir das decisões tomadas em de Bretton Woods, as quais atendiam aos interesses da economia estadunidense, foram criadas instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais tarde chamado Banco Mundial; e, também foi apresentada a proposta de criação de uma instituição que garantisse o controle do comércio internacional em função da lógica “liberal” dominante no centro do sistema capitalista.

Durante a reunião de Havana de 1947/1948 não se chegou a um acordo definitivo para a implantação de uma instituição do tipo supracitado, porém, os países participantes chegaram a estabelecer um conjunto de regras para o seu comércio que ficaram reunidas no chamado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, por suas siglas em inglês: General Agreement on Trade and Tariffs). Este acordo vigorou até 1995, com a adesão de cada vez mais países, e em cima dele foi criada a OMC (Organização Mundial do Comércio), uma grande instituição que regula as regras do comércio a nível mundial.

Partindo do que foi expressado anteriormente, é possível chegar à conclusão de que o sistema-mundo atual se mantém a partir de empréstimos concedidos pelo FMI e algumas outras instituições financeiras sediadas nos Estados Unidos, mas estes empréstimos são concedidos somente sob condições impostas pelo centro da economia-mundo (BATISTA, 1994). Estas condições estão, em geral, associadas às propostas do chamado Consenso de Washington – que advoga pela aplicação dos princípios neoliberais, os quais preconizavam por uma política de mais comércio com menor participação do Estado na economia.

O Consenso de Washington, por meio de suas recomendações para a política econômica do mundo inteiro – as quais se tornaram condições para os empréstimos contraídos por países em desenvolvimento de instituições como o FMI; o Banco Mundial; e, o Departamento do Tesouro estadunidense. Dentre as condições, citamos: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial, cambio de mercado, juros de mercado, investimento estrangeiro direto (sem restrições), privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas), e direito à propriedade intelectual.

Conforme mencionado anteriormente, a teoria do sistema-mundo opera com base na constatação de uma divisão internacional do trabalho, “[...] que legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho dos outros, isto é, receberem uma maior parte do excedente” (WALLERSTEIN, 1974a, p. 339). Essa má distribuição da riqueza e do capital humano gera uma tendência à manutenção do sistema. Além disso, a “[...] ideologia construída e mantida nos países do centro e a homogeneização cultural também contribuem para proteger a manutenção da divisão dispare do mundo” (MARTINS, 2015, p. 100).

Wallerstein (1974a; 1974b; 1996) divide o mundo em níveis hierárquicos com base em aspectos econômicos, políticos e culturais: centro, semi-periferia e periferia (SARFATI, 2005).



Esses estamentos não são fixos e mais à frente analizaremos o processo de mobilidade, em especial da periferia para o centro.

Os países do centro possuem uma economia caracterizada pela produção de alto valor agregado tecnológico; produtora e exportadora de tecnologia; e, por sua mão de obra especializada. São Estados fortes, tendo a capacidade de ampliar seu controle para além de suas fronteiras. Possuem forte identidade nacional e possuem a capacidade para ampliar sua identidade como referencial para além das suas fronteiras.

A semi-periferia possui uma industrialização de baixo valor tecnológico agregado; não produz tecnologia, mas a absorve; e, possui mão de obra semi-especializada e não especializada. É composta por Estados que têm o controle de sua política interna, mas não exercem influência externa. Por fim, possuem identidade cultural e nacional média.

A periferia, por sua vez, produz apenas produtos primários e a sua mão de obra é não especializada. É composta por Estados que nem possuem o controle da sua política interna, nem exercem influência externa. Culturalmente, não possuem identidade nacional, predominando identidades étnica ou religiosa.

Assim, Wallerstein (1974a; 1974b; 1996) replica no nível mundial as divisões sociais existentes em cada Estado capitalista (SARFATI, 2005). A semi-periferia seria a pequena burguesia ou a classe média. “As relações internacionais entre os países são, nesta visão wallersteiniana, relações de forças sociais se expandindo em classes mundiais, acompanhando o interesse do capitalismo” (MARTINS, 2015, p. 101).

“Esses países semiperiféricos funcionam como uma espécie de amortecedor social, dissipando as tensões entre os países centrais e periféricos por meio de um processo de competição, o qual gera outra diferença fundamental com relação à teoria da dependência” (SARFATI, 2005, p.141). A teoria do sistema-mundo prevê a possibilidade de mobilidade dentro da hierarquia informal do sistema-mundo capitalista, enquanto que a teoria da dependência conclui que essa possibilidade não existe por meio das instituições (formais e informais) existentes (MARTINS, 2015; SARFATI, 2005).

Segundo Wallerstein (1974a; 1974b; 1996), a possibilidade de mobilidade é precisamente o elemento essencial para a reprodução do sistema-mundo capitalista. A existência dessa possibilidade mínima e restrita faz com que “[...] países periféricos e semiperiféricos sigam a ‘cartilha’ dos países centrais para tentar subir de ‘classe social’” (SARFATI, 2005, p.142).

A respeito da atualidade da teoria do sistema-mundo, cabe destacar que

Ao criar instituições internacionais que garantem o funcionamento da economia, comércio e mercados à sua “imagem e semelhança” – instituições criadas por eles mesmos – os países do centro se beneficiam e mantêm o *status quo* do sistema-mundo com pequenas adaptações (MARTINS, 2015, p.105).

A Organização Mundial do Comércio, ao atuar pela progressiva liberalização dos mercados interessantes aos países centrais, é um claro exemplo da atualidade do pensamento de Wallerstein.

Por fim, é premente compreender a natureza propositiva da teoria do sistema-mundo. “A grande força da teoria do sistema-mundo é que ela não se define a si mesma como estreita e dogmática” (WALLERSTEIN, 2012, p.27), mas, sendo multidisciplinar, dialoga com todos os âmbitos da sociedade, da política, da economia e da cultura” (MARTINS, 2015, p.106). Essa perspectiva plural mostra-se propícia para a analisar o papel da política externa do governo de Mujica para a superação ou não do subdesenvolvimento e da dependência uruguaia.

Wallerstein iniciou sua carreira como um pesquisador especialista em assuntos pós-coloniais africanos – dedicando a este tema muitos de seus artigos e publicações até os anos 1970, época em que começou a ter notoriedade como historiador e teórico em macroeconomia e em geopolítica da economia capitalista a nível mundial. Segundo Ignacio Muñoz Cristi (2012, p.4) seus aportes empíricos teóricos podem ser descritos em cinco pontos principais:

A) La explicación y descripción de las condiciones de posibilidad, surgimiento e identidad del sistema capitalista como sistema sociohistórico; B) El análisis crítico de las realidades del largo siglo XX y sus consecuencias en los actuales procesos históricos-sociológicos; C) El análisis de las coyunturas mundiales en relación a la perspectiva de la larga duración histórica; D) El ejercicio prospectivo de escenarios posibles respecto al surgimiento de uno, o varios, sistemas-mundos posibles, que él llama utopística; E) La reflexión epistemológica crítica sobre la historia y el presente de las ciencias sociales y de las estructuras universitarias.

Ainda segundo Muñoz (2012), no livro “Dinámica da crise global” (escrito conjuntamente por Amin, Arrighi, Frank e Wallerstein em 1982), os autores chegam à conclusão de que estaríamos, desde os anos 1970 em uma crise, que não é só de caráter econômica, mas estrutural, sistêmica e terminal do capitalismo. O consenso ao qual chegaram foi sintetizado em cinco pontos:

1) Pensamos que existe um todo social que pode ser denominado economia-mundo capitalista, e que esta economia-mundo capitalista existe a muito tempo, provavelmente

desde o século XVI, e se expandiu historicamente desde as suas origens europeias até expandir-se pelo mundo a fins do século XIX. Acreditamos que pode ser descrito como capitalista já que sua força motora é a incessante acumulação. Acreditamos que a apropriação pela burguesia mundial, do excedente criado pelos proprietários diretos, implicou não só na apropriação direta no lugar de trabalho mas também do intercambio desigual, provocando a transferência do excedente das áreas periféricas para os países centrais.

2) Pensamos que não é possível fazer análises inteligentes dos Estados, considerados em forma separada e independente, sem que sua vida interna seja inserida no contexto da divisão internacional do trabalho, localizada na economia-mundo. Nem podemos em nenhum sentido fazer uma análise coerente se segregarmos as variáveis econômicas das políticas e sociais.

3) Pensamos que no transcurso da história desta economia-mundo capitalista, a organização dos grupos oprimidos tem ido em aumento dentro do sistema mundo e que tem aumentado a oposição á sua permanência. Nunca esteve o sistema-mundo capitalista sometido a um desafio de maior concepção que o atual. Mas também estão em dificuldades tanto a práxis como a teoria do movimento socialista mundial, a pesar da força política sem precedentes das classes trabalhadoras do mundo e da que hoje tem os países da periferia (AMIN; ARRIGHI; et al., 1982, p.10).

Os outros dois pontos fazem referência, tanto ao que diz respeito do declínio dos Estados Unidos quanto a potencia hegemônica no econômico, político e militar, quanto ao fato de que as lutas entre capitalista e socialistas não podem ser reduzidas analiticamente, nem também ficar simbolizadas pela luta entre Estados Unidos e a União Soviética, já que em um sistema mundo capitalista, além dos discursos retóricos, não existem Estados capitalistas nem socialistas, todos estriam historicamente inseridos na realização e conservação da dinâmica de acumulação incessante de capital que alimenta a economia mundo, assim como na dinâmica geopolítica de coordenação interestatal que conserva a divisão do trabalho a nível mundial” (MUÑOZ, 2012, p.6).

Segundo Katz (2016), a visão de Wallerstein em várias oportunidades anda lado a lado com o dependentismo. O criador da teoria do sistema-mundo enxerga uma história de capitalismo mundial de cinco séculos competitivos com trocas de hegemônias. Nesse sentido, Wallerstein considera que as datas de início e conclusão do sistema-mundo são previsíveis, assim deduz uma cronologia rigurosa e fatalista do comportamento auto-destrutivo dessa estrutura (WALLERSTEIN, 2005). Além disso, estima que o esgotamento do atual ciclo implicará o fim da economia-mundo atual (WALLERSTEIN, 2005).

### 3 A AMÉRICA DO SUL E O URUGUAI NO SÉCULO XXI

#### 3.1 AS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DA AMÉRICA DO SUL

Para compreender a década de 1980 faz-se necessário retomar os principais eventos da década anterior, ápice do desenvolvimentismo no Cone Sul da América do Sul, etapa em que o crescimento econômico da região dependeu demasiado dos empréstimos vindos do exterior (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003; AYERBE, 2002). Desse modo a dívida externa latino-americana teve um crescimento exorbitante passando de 27 bilhões de dólares para aproximadamente 230 bilhões, ao longo da década 1970.

Na mesma década houve um aumento considerável no preço do petróleo, provocando importantes implicações nas economias dos países importadores deste produto, assim como de tecnologia. Além disso, no final da década e no início da seguinte, manteve-se uma queda nos preços dos principais produtos de exportação latino-americanos.

Concomitante a isso, os Estados Unidos adotaram uma política de valorização da sua moeda, como também promoveram um aumento das taxas de juros em nível interno. Como consequência para a América Latina, a dívida se tornou mais cara, pois houve um aumento nos serviços da dívida externa e, por outro lado, o aumento das taxas de juros estadunidenses levou a um esvaziamento de capital, que agora direcionava-se ao centro do sistema capitalista.

A soma de todos estes fatores resultou em uma carga explosiva levando os países latino-americanos a sofrer grandes dificuldades para cumprir com os compromissos assumidos, e provocando uma crise de grande magnitude durante a década de 1980 (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003; AYERBE, 2002). Deste modo o primeiro país a declarar sua moratória foi o México, e mais tarde o Brasil. Como consequência destes eventos foi desatada uma crise de crédito de caráter mundial.

Os novos empréstimos, feitos para cobrir os juros da dívida ao longo da década de 1980, elevaram o endividamento latino-americano a mais de US\$400 bilhões. Por conseguinte, durante a década de 1980 as transferências de capital feitas pelos países latino-americanos para os países centrais levaram a região a um crescimento negativo, período que foi conhecido como “década perdida” (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). Conforme visto,

a situação deficitária provocou o colapso dos regimes autoritários e a sucessiva transição para a democracia representativa.

Além dos fatores destacados, cabe mencionar a pressão externa exercida pelo governo de Jimmy Carter contra as ditaduras empresarial-militares do Cone Sul pelo cumprimento de padrões internacionais dos Direitos Humanos, uma das bandeiras deste governante estadunidense (AYERBE, 2002). Durante o governo Reagan, porém, a pressão permaneceu por conta dos projetos nacionalistas e autônomos de alguns desses regimes autoritários (AYERBE, 2002). A sustentação externa das ditaduras empresarial-militares começou a ceder.

Assim, as ditaduras de Segurança Nacional perderam sua sustentação doméstica e internacional, acelerando o processo de transição para os governos civis. A tendência acelerada de transferência do poder de mãos dos governos ditatoriais para mãos civis se manifesta claramente, começando pela Argentina em 1983; Uruguai em 1985; Brasil em 1986; Paraguai em 1989; e, Chile em 1990.

No Uruguai a democracia representativa retorna com o governo de Júlio Maria Sanguinetti (1985-1990), do Partido Colorado. Neste novo momento político, três grandes partidos políticos uruguayos passam a coexistir. São eles: o Partido Colorado; o Partido Nacional; e, a Frente Ampla. Esta última força política ganhou importante espaço ao longo do processo de redemocratização, chegando a ganhar a eleição para a Prefeitura de Montevideú, em 1989.

Ao começar na Argentina, a redemocratização vai se estendendo pelos países da América Latina, restabelecendo-se aos poucos a ordem institucional democrática, assim como o estabelecimento de um consenso em torno das reformas necessárias para solucionar a crise fiscal e econômica. Inicialmente, as elites políticas puderam galvanizar um grande apoio popular, mas as dificuldades e diferenças sociais reapareceram com a implantação das reformas neoliberais, o que posteriormente levou à fragilização das instituições representativas.

Antes de prosseguir às consequências da crise financeira e política na América do Sul, é importante destacar que durante a década de 1980 retoma-se o processo de integração de longo curso na América do Sul, destacando-se como o fato mais relevante para as relações entre os países da região (ALMEIDA, 2015; TELLECHEA, 2015; MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). As mudanças na integração são operacionalizadas com mais sucesso no Sul da América do Sul, constituindo-se num projeto político de maior profundidade do que na região Norte, em que o Tratado de Cooperação Amazônica atingia poucos resultados e

pouca coordenação política (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

Para que fosse possível alcançar resultados importantes foi necessário superar determinados obstáculos como os entraves históricos que obstaculizavam a integração latino-americana, como a rivalidade brasileiro-argentina (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). Este panorama de rivalidades e desentendimentos começa a mudar na década de 1980 quando são constatados elementos em comum como o endividamento externo; a inflação; a recessão econômica; e, a instabilidade das ditaduras empresarial-militares. Diante das dificuldades compartilhadas, começa a nascer uma noção de pertencimento e uma perspectiva cooperativa para enfrentar tais dificuldades.

Apesar deste avanço importante no processo de integração sul-americano, diante dos elementos supracitados, o Estado desenvolvimentista cai e o paradigma neoliberal ascende na região. Assim, a região regride em sua capacidade de traçar seus próprios projetos e metas e, ao mesmo tempo, acentua a transferência de renda para os países centrais (ALMEIDA, 2015; MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

Portanto, a situação de crise dos países latino-americanos os deixou em desvantagem para negociar os termos de pagamentos e ao mesmo tempo permitiu que tanto o governo dos Estados Unidos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os banqueiros particulares, impusessem duras condições de ajustes aos países devedores (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003; AYERBE, 2002). Assim foram estabelecidas pesadas condições para a renegociação da dívida e obtenção de novos créditos, exigindo-se, por parte dos credores, reformas liberalizantes.

Entre as exigências feitas estavam a redução do papel do governo como agente econômico, medidas contra a inflação, impulso às exportações, abertura das economias nacionais e maior abertura para o capital externo (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). O teor destas ideias expressa o pensamento neoliberal, impulsionado pelos governos de Ronald Reagan dos Estados Unidos e Margareth Thatcher da Inglaterra.

Para os grandes países latino-americanos tudo isto significava uma reorientação da produção, a qual estava crescentemente destinada ao mercado interno e agora voltaria a privilegiar o crescimento das exportações, levando ao fim das políticas desenvolvimentistas (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). Casos de sucesso na

implementação destas políticas, como o do Chile, contrapondo-se aos fracassos de outros países da região, levou a aceitação das condições impostas pelo FMI.

Amado Cervo (2003) discute o abandono do paradigma do Estado desenvolvimentista a favor do paradigma neoliberal no início da década de 1990. Apesar da disposição dos países latino-americanos na adoção do Consenso de Washington, as realidades de cada país se mostraram bem diferentes. Assim, os países menores abandonaram o desenvolvimentismo na década de 1980, devido a suas economias pouco diversificadas e grande nível de dependência externa. Nesta época, dirigentes de países sul-americanos, em particular no caso da Argentina, cunharam a expressão Estado Normal para definir os países que aderiam ao novo paradigma.

O caso argentino é o maior exemplo latino-americano de adoção ao Consenso de Washington. A adesão ao Consenso de Washington veio acompanhada de um esforço pelo alinhamento com as posições estadunidenses, visto como a melhor estratégia para obter vantagens com a grande potência (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003; AYERBE, 2002). Esse alinhamento, porém, significou abrir mão dos princípios de autodeterminação e de não intervenção. Esta ideia de normalidade acabou ganhando força nos demais países da América Latina, exceto em Cuba.

O fim do conflito bipolar trouxe consigo conceitos como a globalização, o neoliberalismo, e a nova interdependência, termos que davam a impressão de um mundo mais uniforme nos planos econômico, estratégico e político. O consenso liberal trouxe a ideia de democracia representativa, Direitos Humanos, liberalismo econômico, proteção ambiental e outros, como parâmetros dos governos a nível mundial e modelo a ser adotado (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

Desse modo, as ideias e novas políticas exigidas pelo centro capitalista promoveram a substituição do Estado Desenvolvimentista pelo Estado Normal, no qual a modernização chegaria com modelos externos em detrimento dos modelos formulados localmente, os quais estavam consubstanciados no pensamento da CEPAL (CERVO, 2003).

Efetivamente, as teorias estruturalistas cepalinas, desenvolvidas para tentar a superação do atraso histórico dos países latino-americanos, foram deixadas de lado pelos dirigentes neoliberais. Em seu lugar foram adotados novos conceitos como globalização; iniciativa privada, mercado mundial e transferência de ativos nacionais para empresas oligopólicas globais, tudo em nome de uma maior produtividade. Assim, a América Latina conseguiu colocar fora todos os

avanços em torno do núcleo de sua economia, conquistados com o trabalho de mais de 60 anos de esforços nacionais.

Até no aspecto da segurança, se deixou de lado a segurança nacional ou regional, passando para uma perspectiva de segurança coletiva, com a qual passava-se a aceitar as intervenções da OTAN, em lugar da ONU, com o pretexto de salvaguardar a ordem mundial (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). Frente a este contexto era comum ouvir dos dirigentes neoliberais que a América Latina não tinha outra opção que não fosse aderir “à modernidade”.

A respeito das diferentes perspectivas do sistema internacional entre desenvolvimentistas e neoliberais, é possível depreender que os primeiros, em especial os dependentistas, pareciam considerar as estruturas do sistemas internacional como obstáculos ao desenvolvimento da América Latina (SARFATI, 2005; CARDOSO; FALETO, 1993), enquanto que os neoliberais viam nas mesmas estruturas e na aceleração do processo de globalização o meio para alcançar o desenvolvimento (ALMEIDA, 2015; MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

Nesse contexto, a aceleração do processo de globalização, catalisada pelas políticas neoliberais, passou a ser vista como a grande solução da qual a América Latina não poderia escapar e desse modo se apropriaram das decisões em matéria de comércio, finanças e propriedade empresarial. Porém, mesmo dentre os neoliberais surgiram conceitos críticos como a ideia de globalização assimétrica (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010), caracterizada pela distribuição desigual nos benefícios desses processos.

De acordo com Moreira, Quinteros e Reis da Silva (2010), ao longo da década de 1990 cresceram as reações dos meios intelectuais que se manifestaram de forma contrária diante das estratégias neoliberais. E, ao início do século seguinte, o eleitorado sul-americano afastou do poder os agentes de abertura econômica, colocando no governo regimes de centro-esquerda.

Deste modo ficava evidente a opinião popular frente às políticas neoliberais que levavam ao aumento do endividamento com o exterior; venda de empresas públicas; queda da produção; e, ainda provocava conflitos entre os membros dos próprios blocos econômicos Mercosul e Pacto Andino, que estavam dentro de suas próprias zonas de influencia (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003). Ainda a isso, deve somar-se a transferência de rendas para o exterior; a desativação dos sistemas nacionais de segurança; assim como da pesquisa



tecnológica transferida para as multinacionais; entre outras consequências negativas (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

A ALCA foi uma proposta feita pelos Estados Unidos em 9 de dezembro de 1994, na cidade de Miami. Tratava-se de um projeto de bloco econômico que reuniria países da América do Sul, do Norte e Central (excluindo Cuba). A proposta central deste projeto era o estabelecimento de uma área de livre comércio de produtos e serviços no continente americano. Este projeto nasce dentro dentro da Iniciativa para as Américas, nesse sentido:

A Iniciativa para as Américas, primeira das políticas hemisféricas elaboradas pelos Estados Unidos para a reformulação do intercâmbio e a introdução de novos temas de discussão, foi apresentada pela presidência Bush em 1990, promovendo uma alteração no conteúdo do diálogo entre os Estados Unidos e a América Latina (PECEQUILO, 2003, p.346).

A proposta que tinha sido apresentada nesse momento por Bush, em 1990, foi mais tarde retomada por Clinton durante o seu governo e reapresentada em 1994, na reunião de Cúpula em Miami. O momento ficou conhecido como o “espírito de Miami”, durante o qual foi construída uma agenda consensual (WATSON, 1994a, 1994b, 1995; FEINBERG, 1994).

Durante a agenda, tanto os Estados Unidos como a América Latina se comprometiam na consolidação da democracia e na reestruturação e ampliação da cooperação multilateral. No aspecto econômico foi decidido que a zona de livre comércio, denominada ALCA, obedeceria um cronograma de reuniões para continuar o processo negociador e definir o seu formato.

Durante as reuniões seguintes entre 1995 e 1997 (Denver em 1995, Cartagena em 1996 e Belo Horizonte em 1997), a situação permaneceu sem avançar devido aos diferentes pontos de vista entre os interlocutores. Nesse sentido notava-se um determinado apoio aos Estados Unidos de parte de países que estavam dentro de sua área de influencia mais próxima, América Central e Caribe, mas por outro lado havia uma maior oposição do sul do continente, principalmente do Brasil (PECEQUILO, 2011). Analisar-se-á a seguir as razões pelas quais este projeto foi rejeitado pelos latino-americanos.

Apesar de desejarem a cooperação com os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, para um maior desenvolvimento econômico. Por outro lado, estes mesmos países criticavam o protecionismo dos países ricos. A ALCA foi identificada como um acordo que mais beneficiaria os países centrais. Neste sentido, a possibilidade de associação entre Mercosul e Comunidade Andina prometia maiores benefícios e autonomia para a região.

Sendo assim as negociações avançaram com a proposta de criação de uma área de livre comércio antes da possível entrada em vigor da ALCA. Para este propósito foi realizado um encontro em La Paz, Bolívia, em junho de 2001. A continuação foi realizada em um novo encontro em Guayaquil, Equador, em 2002, para um maior aprofundamento das relações entre os países da região.

A Argentina pretendeu afastar-se do Mercosul durante a gestão de Domingo Cavallo (1991-1996) como ministro de economia, buscando negociações bilaterais com os Estados Unidos e a União Europeia, mas já era muito visível a crise do modelo neoliberal no país, e assim não prosperou a ideia. O Brasil, de Fernando Henrique Cardoso, apoiou a cooperação econômica e política regional e reafirmou os desejos de integração. O Brasil temia a abrangência do projeto. Preocupava ao governo brasileiro os efeitos que viesse a ter sobre a autonomia de sua política (PECEQUILO, 2011).

Em 1997, aconteceu uma fragilização das economias emergentes devido à crise asiática e à instabilidade financeira internacional. Isto levou a uma fuga de capitais no Brasil, desvalorização do real e encarecimento das importações brasileiras. Esta situação repercutiu duramente na economia Argentina, atingindo o comércio entre ambos os países. Iniciava-se a crise do Mercosul que seria solucionada com o relançamento do projeto em 2000 com bases que ultrapassavam a limitada proposta inicial puramente comercial (ALMEIDA, 2015; MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

O Mercosul, desde a sua criação, tem passado por várias dificuldades, mas também merece o reconhecimento de importantes êxitos como a criação de uma zona de paz no Cone Sul da América do Sul; a ampliação comercial intrazonal que propiciou; o próprio fortalecimento da ideia de uma América do Sul integrada; e, também merece destaque a construção de uma tradição de cooperação entre os países da região (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

Além do Mercosul, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) também se apresenta como um modelo de integração para a América do Sul. Neste sentido, cabe destacar que a Venezuela, após a eleição de Hugo Chávez, em 1998, e o início da Revolução Bolivariana, se constituiu num importante marco da crise do modelo neoliberal na América Latina (MARINGONI, 2009).

Por meio de um processo de aproximação propiciado entre os países sul-americanos chegou-se a um espaço multilateral que permitiu uma maior resistência frente às propostas estadunidenses que não vinham a atender seus objetivos e interesses. Como destacamos anteriormente, os movimentos sócio-econômicos e políticos decorrentes da década de 1990 vinham sendo repudiados e rechaçados e em seu lugar emergia um novo modelo que pretendia o desenvolvimento regional, que por sua vez contemplasse uma maior participação política popular (ALMEIDA, 2015; BALLESTRIN; LOSEKAN, 2013).

Variados fatos e acontecimentos contribuíram para a crise do neoliberalismo na América Latina. Questões como o protecionismo econômico dos países desenvolvidos, a securitização da agenda internacional após 11 de setembro de 2001, somado as crises financeiras e volatilidade do capital, fatores que somados a outros de relevância, contribuíram para a ascensão dos partidos de esquerda na região (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010; CERVO, 2003).

A campanha dos partidos de centro-esquerda havia se baseado nas críticas ao neoliberalismo, a quem, por sua vez, a opinião pública avaliava negativamente. As novas propostas tem em seu núcleo o objetivo de retomar a capacidade operativa dos Estados sul-americanos no que diz respeito à ingerência na economia, assim como a implementação de políticas sociais que combatam a pobreza e os variados déficits sociais que as nações sul-americanas compartilham. Desse modo a América do Sul vê a ascensão da esquerda em países como Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, e Venezuela, fatos que acabam demonstrando o fracasso do modelo de integração via a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Esta nova postura internacional dos povos latino-americanos na década de 2000, acabou propiciando que por primeira vez na história se efetivasse uma reunião entre todos os chefes de Estado sul-americanos. É assim que chega-se ao lançamento da IIRSA (2000), que acabou marcando o processo para a criação da UNASUL (2008). O lançamento da IIRSA contribuiu positivamente provocando um maior otimismo nas perspectivas de colaboração notadas na segunda reunião, realizada na cidade de Guayaquil, Equador, em 2002 (GOMES, 2015).

A terceira reunião aconteceu no Perú, em 2004, onde é assinada a Declaração de Cuzco que marca a criação da Comunidade das Nações Sul-Americanas (criada em 2004), que mais tarde será chamada UNASUL. Assim mesmo, foi expressado de forma oficial que a criação desta importante organização não reduzia a importância de outras na integração latino-americana (DECLARAÇÃO..., 2004).

Foi desse modo que o processo de aproximação entre os países sul-americanos, durante a década de 2000, culminou na criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). O seu tratado constitutivo foi assinado em 2008, e sua ratificação em 2011. Neste sentido o seu tratado constitutivo prevê o seguinte objetivo:

A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade sócio-econômica, alcançar a inclusão social e participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (TRATADO..., 2008, Artigo 2).

No que diz respeito ao processo de tomada de decisão dos países membros dentro da UNASUL, segundo o artigo 12 de seu tratado constitutivo, as decisões são tomadas por consenso e com base ao princípio de horizontalidade entre os Estados membros (TRATADO..., 2008). Se comparado a outros processos de integração a UNASUL

[...] altera a característica mercantilista dos processos de décadas anteriores e apresenta ao cenário internacional que o espaço regional sul-americano parece dar mostras de que entende que um processo de integração para a região envolve mais do que interesses econômicos [...] (GOMES, 2015, p.189).

Sendo assim, a UNASUL pode ser enquadrada num regionalismo de caráter pos-liberal, como comentado a seguir:

La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar endogenamente beneficios para el espacio para la implementación de políticas nacionales de desarrollo y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y equidade (MOTTA VEIGA; RIOS, 2011, p.225).

No referente aos objetivos gerais da UNASUL destaca-se:

Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial; b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (ESTATUTO..., 2008, Art. 4).

É importante situar, durante este período, as relações sul-americanas com os Estados Unidos, dada sua influência e hegemonia sobre o continente. As relações com os Estados Unidos neste período de ascensão da centro-esquerda na América do Sul não foram marcadas por tensões devido ao foco do governo George W. Bush em suas invasões no Oriente Médio. Ainda assim, durante esse período houve movimentos estratégicos do governo estadunidense em território sul-americano.

A respeito dos atentados de 11 de setembro de 2001, sua importância está em demonstrar que a única superpotência restante é tão vulnerável quanto qualquer outro país (PECEQUILO, 2011, p.375). O 11 de setembro marca um ponto de inflexão na agenda internacional, nesse momento os temas relacionados com a segurança passam a ganhar destaque perante as questões de desenvolvimento. Por outro lado, a resposta unilateral dos EUA trouxe um severo questionamento à viabilidade do multilateralismo (FERRO CLÉRICO *et al.*, 2007).

Por da influência estadunidense, na América Latina ocorreu a mesma mudança de prioridade nas agendas políticas. O narcotráfico, agora renomeado como narcoterrorismo, ganha maior destaque em detrimento das discussões socioeconômicas. A Colômbia, no que diz respeito às crises regionais relacionadas com o tráfico de drogas e a guerra civil entre diferentes grupos guerrilheiros, merece destaque pela possibilidade de intervenções regionais, além dos diversos acordos de assistência militar firmados com os EUA.

O Plano Colômbia, por exemplo, conquistou a militarização do nordeste sul-americano por forças estadunidenses, após os ataques de 11 de setembro de 2001 e a securitização do narcotráfico. No âmbito econômico, após o fracasso da ALCA, os estadunidenses buscaram expandir sua influência por meio de tratados comerciais bilaterais com os menores países sul-americanos.

Durante essa etapa o Brasil e os Estados Unidos permaneceram trocando acusações mútuas respeito dos supostos entraves colocados por um e outro, para a concretização dos projetos de integração regional. Nesse sentido:

Para o Brasil, os Estados Unidos somente visavam a ampliação da hegemonia, prejudicando a autonomia local da América Latina, colocando em risco a estabilidade das economias pelas pressões por maior liberalização comercial e a sobrevivência dos acordos regionais. Em contrapartida, na visão norteamericana, os brasileiros eram um entrave à integração hemisférica, prendendo-se a práticas protecionistas, utilizando-se do Mercosul para impedir a liberalização e prejudicar a ALCA (PECEQUILO, 2011, p.350).

Durante os últimos anos da presidência de George W. Bush (2001-2009) foi presenciada uma transformação na história dos Estados Unidos. Durante a etapa entre 2001 e 2008 o país passou por oscilações econômicas chegando a uma importante crise em 2008. Ao mesmo tempo ocorreu um importante desgaste nos órgãos multilaterais em decorrência da invasão, a princípio sem autorização das Nações Unidas, do Iraque (PECEQUILO, 2011).

Em 2009, Barak Obama assume a presidência dos Estados Unidos, herdando uma importante quantidade de problemas a resolver tanto no plano internacional, assim como no âmbito doméstico. Para Vianna (2010), o governo dos Estados Unidos demonstra em sua retórica uma tendência a construir um mundo de multi-parceiros, no qual a mediação da política internacional é feita pelos organismos de mediação. De acordo com o mesmo autor, durante os primeiros meses Obama demonstrou um interesse pessoal tentando mudar a imagem de desconfiança gerada pela estratégia de defesa preventiva do seu predecessor.

Na perspectiva de Obama, as díades políticas do século XX não teriam mais sentido no século XXI, porque fariam com que as pessoas, povos, culturas, religiões ou Estados se definissem a partir daquilo que é contra, impossibilitando a barganha ou diálogo centrados nos interesses compartilhados e responsabilidades comuns (VIANNA, 2010, p.115).

Portanto, nota-se que a administração Obama procurou reconhecer as mudanças ocorridas no equilíbrio de poder após a Guerra Fria. Reconheceu o surgimento de polos de poder globais, representados por países como Brasil; China; Rússia; Índia e África do Sul. Além disso, buscou reformar suas relações multilaterais e a criou de parcerias diferenciadas com esses novos polos de poder global, dando a impressão de buscar administrar o encolhimento dos Estados Unidos e o crescimento dessas novas forças (PECEQUILO, 2011).

Dentre as diversas metas estabelecidas pelo governo Obama, a este estudo cabe destacar que a administração Obama tentou reforçar a cooperação hemisférica, buscando reparar os danos ao prestígio estadunidense provocados pelo seu antecessor (WHITEHEAD, 2011). Também é importante mencionar o fato de que os países da América Latina não apresentam uma ameaça à segurança dos Estados Unidos e, portanto, não se justificou o desenvolvimento de uma política externa ostensiva para a região (LOWENTAL, 2011).

### 3.2 OS GOVERNOS DA FRENTE AMPLA

Em 2005 a Frente Ampla chega à presidência da república no Uruguai com a vitória eleitoral de Tabaré Vázquez. Uma expectativa é criada quanto à nova orientação da política no Uruguai que, a partir desse momento, passa a ter um governo de esquerda. Ao finalizar o mandato de Tabaré Vázquez, a Frente Ampla continuou no poder com a eleição de José “Pepe” Mujica.

É importante destacar que os seus dois principais parceiros no continente: Brasil e Argentina, também estavam tendo uma mudança na orientação política, assistindo à chegada de partidos de centro-esquerda ao poder, no caso do Brasil assume Luis Inácio Lula da Silva e no caso argentino com a eleição de Néstor Kirchner e mais tarde Cristina Kirchner.

Durante essa etapa também ocorre uma reorientação nos processos de integração regional no continente sul-americano. Assim veremos o lançamento da IIRSA e a criação de UNASUL com vistas à integração física do continente. O processo de integração regional passa a superar o âmbito comercial e passa a incluir o plano político. Neste momento pretendeu-se superar o modelo de regionalismo aberto que dava preponderância ao aspecto comercial da integração, favorável a uma tendência global do crescimento e desenvolvimento de processos de integração regionais mais complexos (SILVA, 2012).

O triunfo eleitoral da Frente Ampla em 2004 no Uruguai, que levou Tabaré Vázquez à presidência do país, representou algo inédito na história uruguaia, pois até esse momento o país tinha sido tradicionalmente governado pelo Partido Colorado (na maior parte do tempo), e pelo Partido Nacional ou Blanco em outros momentos. Nesse contexto surgiram muitas dúvidas quanto a como às políticas que a Frente Ampla apoiaria nas diversas áreas do governo, incluindo a condução da política externa.

Não haviam expectativas de mudanças muito profundas, mas se acreditava numa nova postura e numa nova dinâmica com respeito à região, particularmente porque era precisamente o momento considerado como “a virada para a esquerda na América Latina” (FERRO CLÉRICO, *et al.*, 2007; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2010).

Logo após a posse do presidente Vázquez são assumidas novas posturas políticas que demonstraram a nova visão da política externa dando maior destaque ao âmbito regional (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016). São reestabelecidas as relações diplomáticas

com Cuba, que haviam sido cortadas durante o governo anterior de Jorge Batlle (2000- 2005), do Partido Colorado. São subscritos diversos acordos com a Venezuela, os quais haviam sido propostos pelo presidente venezuelano, Hugo Chávez.

Ainda assim foi percebido que Tabaré Vázquez não desenvolveu uma política que privilegiasse países mais nacionalistas ou nacional-populares. Pelo contrário, o que foi visto quanto a inserção internacional do Uruguai se deu por conta de uma alternância entre o fortalecimento do MERCOSUL e o aprofundamento das relações com os Estados Unidos (HERNANDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

Apesar da convergência momentânea dos partidos sul-americanos de esquerda e centro-esquerda, houve momentos de tensão no âmbito do MERCOSUL, pois os países menores, Uruguai e Paraguai, demandavam maior foco no combate das assimetrias no bloco. Cabe salientar que estas demandas foram parcialmente atendidas enquanto Tabaré Vázquez tentava negociar um Tratado de Livre Comércio com os EUA.

Esta questão gerou debates no nível doméstico uruguaio, inclusive entre membros da própria Frente Ampla, e também provocou reações negativas entre os países membros do MERCOSUL – principalmente o Brasil que manifestou que a assinatura do TLC implicaria na denúncia do Tratado de Assunção (CHASQUETTI, 2007).

Continuando com as divergências entre os sócios, devemos destacar o atrito com a Argentina por conta das usinas de celulose instaladas às margens do Rio Uruguai. Houve manifestações contra possíveis danos ambientais por parte da população do lado argentino às margens do Rio Uruguai. É importante destacar o apoio do presidente argentino, Néstor Kirchner, aos manifestantes.

Este conflito, conhecido como “o conflito das papeleiras”, provocou corte de estradas em vários trechos do lado argentino; impediu o acesso às pontes internacionais que comunicam o Uruguai com a Argentina; teve várias derivações sendo levado à Corte Internacional de Justiça em Haia e também foi levado ao Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL. É importante mencionar que este atrito diplomático provocou o veto de Vázquez à eleição de Néstor Kirchner como Primeiro Secretário da UNASUL, em 2008, e que só pode ser formalizada em 2010 quando Mujica assumiu a presidência do Uruguai.

Em outros aspectos merece ser mencionado a aproximação do primeiro governo da Frente Ampla com países latino-americanos com os quais os governos anteriores tinham mantido



distancia, como é o caso de Cuba e Venezuela. Também deve ser destacado o trabalho de promoção do país no âmbito internacional em busca de investidores e à procura de negócios internacionais (HERNÁNDEZ NILSON; POSSE; RAGGIO, 2016).

A convergência dos partidos de centro-esquerda no poder, levou a crer numa rápida solução da paralisia em que se encontrava o processo institucional do MERCOSUL. Tabaré Vázquez mostrava-se a favor de uma ampla agenda social e econômica que incluísse determinados aspectos:

a construção de uma união aduaneira que hoje não chega a ser nem mesmo uma união aduaneira imperfeita; acesso aos mercados regionais; abertura de outros mercados; instrumentos financeiros comuns; complementação física e de comunicações; integração energética; articulação em matéria de defesa; preservação dos recursos naturais e respeito ao meio ambiente; complementação científica e tecnológica; integração cultural; complementação em direitos trabalhistas e seguridade social (FERRO CLÉRICO, *et al.*, 2007, p.137).

Vázquez era favorável à formação de órgãos supranacionais com normas e regras claras, pois isso favoreceria a resolução de contenciosos que viessem a acontecer entre os membros do bloco. Não obstante para o Brasil e a Argentina, países que representam sócios maiores, essa opção não agradava pois o viam como uma restrição à sua margem de manobra conferida pelas próprias assimetrias existentes entre os sócios do bloco (HUDSON, 2006).

A partir do MERCOSUL como plataforma, Vázquez via uma oportunidade de projetar e consolidar as relações do Uruguai com outros países do continente sul-americano. Assim, defendeu a ideia de ampliação do bloco com a inclusão de outros países membros. Via como importante alavancar o MERCOSUL em foros internacionais como no caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como no fortalecimento das relações com outros blocos, como por exemplo a União Europeia (FERRO CLÉRICO, 2006).

Como mencionado anteriormente, o governo de Vázquez buscava a redução das assimetrias dentro do MERCOSUL e isto acabava levando a uma paralisia no processo de institucionalização do bloco porque os sócios maiores, Brasil e Argentina, não davam prioridade a este ponto (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016). É importante salientar que os países vizinhos não representavam mercados preferenciais para o comércio dos produtos uruguaios, pelo contrário, eram competidores no mercado internacional (HUDSON, 2006).

Estes fatores acabaram levando o governo uruguaio a adotar a procura de outras parcerias (inclusive fora do continente sul-americano), com as quais fossem encontradas

complementaridades com a economia uruguaia, como estratégia para ampliar os mercados e melhorar as condições de negócios (FERRO CLÉRICO, 2006).

Com base nas assimetrias, falta de complementariedade comercial e falta de iniciativa por parte dos países maiores do bloco, Vázquez assume uma posição polêmica, pois as negociações com os EUA não são bem vistas pelos outros países membros do MERCOSUL. Inclusive trata-se de dar continuidade a negociações que haviam sido iniciadas no governo anterior de Jorge Batlle, do partido Colorado, com a finalidade de firmar um TLC com os EUA. Conforme destacado, as negociações com os Estados Unidos, durante o governo de George W. Bush (2001-2009), geraram conflitos não só a nível externo, mas também no âmbito doméstico, inclusive dentro da própria Frente Ampla.

Por um lado, havia uma fração que dava apoio ao Ministro de Economia, Danilo Astori, mas havia um outro grupo que junto com o Ministro das Relações Exteriores, Reinaldo Gargano, se opunha à assinatura do acordo. Este último recebeu apoio de intelectuais da esquerda, da Câmara das Indústrias do Uruguai; da Central Única dos Trabalhadores; e, também do Partido Comunista (integrante da Frente Ampla). Toda esta confrontação acabou levando ao fracasso do acordo. Mas, apesar de tudo, foi assinado um Acordo Quadro sobre Comércio e Investimentos com os EUA (GARCÉ, 2011).

Buscando conferir sentido à agenda externa até aqui descrita, cabe retomar o ponto de inflexão da política externa uruguaia originado no momento da redemocratização:

[...] comparada com seus similares da ditadura e do período democrático que finaliza com a crise de 1973, a política externa dos últimos 20 anos resulta muito mais ampla em sua agenda, muito mais intensa em seus eixos de negociações, muito mais disposta a lançar iniciativas em círculos sub-regionais, regionais, e até globais (PÉREZ ANTON, 2005, p.109).

Mas é importante ter em conta que tudo isso ocorreu sem prejuízo de retorno de uma estrita adesão a antigos preceitos reitores da política externa uruguaia, como são a defesa da soberania do Estado; princípio de não-intervenção; a solução pacífica de controvérsias; defesa dos Direitos Humanos; e, cumprimento dos compromissos internacionais. Esta lista de princípios reitores nada mais é que uma linha de defesa e preservação da soberania e da independência de um país pequeno, de longa tradição diplomática (FERRO CLÉRICO, 2006).

Em março de 2010, José Alberto “Pepe” Mujica assume a presidência do Uruguai, após a segunda vitória eleitoral da Frente Ampla para o mais alto cargo político do país. Apesar de não

ter obtido a vitória no primeiro turno das eleições, assegurou ao novo governo a maioria parlamentar com o amplo apoio popular que obteve. Durante esta etapa, que vai de 2010 a 2015, se deu continuidade em vários aspectos aos alinhamentos do governo anterior, porém foi dada maior ênfase aos aspectos e questões relacionadas ao MERCOSUL (CLEMENTE, 2013; HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

As ideias de Mujica parecem ter sofrido grande influência de intelectuais e políticos dos anos 1940 e 1950, os quais teriam influenciado fortemente no pensamento do político uruguaio na época em que iniciou seus estudos de Direito. Essas correntes de ideias seriam: o terceirismo e a ideia de “Patria Grande” (CLEMENTE, 2013; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015). O terceirismo corresponderia a uma terceira posição que defendia a independência da política exterior dos países latino-americanos dentro do contexto da Guerra Fria (CLEMENTE, 2008).

Por sua vez, a expressão “Pátria Grande”, refere-se a uma antiga ideia pela qual se mantém viva a tradição do pensamento latino-americano de unificação da região e ganhou forte adesão do pensamento estudantil; em jornais semanais como “Marcha”; no movimento socialista; e, no pensamento radical cristão posterior ao Concílio Vaticano II.

Mujica, em várias ocasiões retoma essa linha de pensamentos ao dizer que “[...] la región muestra una nueva ventana para el desarrollo” (MAZZEO, 2003, p. 60), dando ênfase em questões como integração e desenvolvimento, e também no que tange a relação entre integração e autonomia em política externa quando se refere à participação dos países menores nos fóruns multilaterais, estratégia que, segundo ele, qualifica a inserção internacional destes países (CLEMENTE, 2013).

No que tange ao papel de liderança assumido por Mujica e ao desenvolvimento da sua diplomacia presidencial, é interessante destacar o impacto provocado pela presença de sua figura, a qual valeu dezenas de notas em redes e agências de notícias internacionais, e cuja repercussão esteve reforçada pela aprovação de leis inovadoras (como é o caso da regulação da cannabis, despenalização do aborto e aprovação do matrimônio homossexual). Também tiveram impactos o acolhimento oferecido a refugiados sírios e a ex-pressos de Guantánamo (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

No que diz respeito à política externa enquanto objeto, Roberto Russel (1990) considera esta uma área particular da ação política governamental abarcando três dimensões analiticamente separáveis: a político-diplomática; a militar-estratégica; e, a econômico-comercial, projetando-se

ao âmbito externo frente a uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não governamentais, tanto no plano bilateral como no multilateral.

A formulação, implementação e execução da política externa reconhecem dois fatores que as modelam e influenciam em seus resultados: a externa que consiste no sistema internacional e o comportamento de outros países, e o contexto interno onde podem ser distinguidos: o sistema político, a estratégia de desenvolvimento e os fatores culturais e históricos.

Ainda assim, é necessário se ter em conta que o processo de toma de decisões é cada vez mais complexo e que a tradicional fórmula “presidente + ministro de relações externas + serviço diplomático” já não consegue monopolizar a condução das relações externas do país. Neste sentido, a partir da alta prioridade que se tem dado ao fator desenvolvimento nos últimos governos uruguaios, se observa uma gradual consolidação da participação do Ministério de Economia e dos Ministérios da área de produção (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2003).

Em última instância, vale a pena destacar que o estudo das relações externas dos Estados deve reconhecer o desafio que representa o processo de globalização e a resposta geralmente coletiva que estes novos desafios demandam (ATTINÁ, 2001). Nesse sentido, superados os paradigmas do realismo e da interdependência, a atual influência recíproca e a retroalimentação dadas pelo circuito “sistema internacional - contexto doméstico - política exterior - sistema internacional” se insere em um contexto único que merece ser tido em conta (FERRO CLÉRICO; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2006).

Quanto à estratégia de inserção internacional, a partir do período de transição, o governo traçou dois grandes objetivos na formulação e implementação da política externa: a busca de consenso com as demais forças políticas e a implementação de uma política o mais independente possível (FERRO CLÉRICO; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2006).

A partir dessa constatação, durante o governo Mujica foi possível uma coesão na formulação e execução da política externa, com a exceção de um único tema: o referente a questão que diz respeito aos procedimentos adotados para o ingresso da Venezuela no MERCOSUR na cúpula de Mendoza, ocasião em que o Chanceler uruaio manifestou uma visão divergente à adotada pelo presidente (CLEMENTE, 2013).

Ainda de acordo com o expressado anteriormente pode-se dizer que durante o período do governo Mujica, observa-se que no interior da coalisão governante (em especial, na negociação

das posições de governo), o presidente conseguiu obter uma quase perfeita sincronização entre presidência, ministérios e embaixadas (CLEMENTE, 2013; LÓPEZ, 2015).

No plano interno, durante o primeiro ano de governo, a relação com a oposição foi de diálogo – permitindo que o presidente ganhasse apoio mediante os acordos interpartidários para a designação de representantes diplomáticos e, por exemplo, para sua política de reaproximação com a Argentina, que logrou o desbloqueio das estradas nas pontes fronteiriças. Assim mesmo, já em 2011, o governo e a oposição travaram uma série de confrontos nos quais a agenda externa representou o principal ponto de desacordos e disputas (CLEMENTE, 2013).

O avanço do processo de integração regional se apresentou desde o início, como uma prioridade na agenda externa do governo Mujica. Na ocasião da inauguração de uma estação para dessulfurizar gasolina (um projeto com a participação da Argentina), Mujica discursou: “En el mundo em que vivimos los débiles deben juntarse con sus iguales para ser algo o alguien en la balanza mundial”. Porém, as prioridades dos sócios maiores, assim como a adoção de medidas protecionistas por parte desses sócios, acabaram provocando entraves ao crescimento do comércio intrabloco (CLEMENTE, 2013).

O contexto no qual se deu a atuação do Uruguai dentro do MERCOSUL, durante esse período, caracterizou-se pelo estancamento do bloco tanto no que diz respeito às relações externas, quanto ao que diz respeito ao próprio processo de integração. As diferenças entre os próprios integrantes do bloco, principalmente com os sócios maiores, aumentaram o clima de desconfiança e incertezas, abrindo espaço para as críticas ao MERCOSUL entre os países membros (CLEMENTE, 2013; SILVA, 2012).

Durante o governo de Mujica, tal como já tinha acontecido durante o governo de Vázquez, os partidos de oposição viram na agenda externa, em particular no que tange ao MERCOSUL, uma boa oportunidade para manifestar suas duras críticas. Nesse sentido, o Parlamento representou uma arena para o exercício de suas diferenças, em particular com as interpelações ao chanceler, muitas vezes por períodos prolongados de até 18 horas.

Dentro da própria coalisão de governo da Frente Ampla houve diferenças quanto à condução da política externa, ainda que menores do que no governo de Vázquez – em que a confronto em torno do TLC com os EUA foi marcante. Não obstante, durante o governo Mujica, alguns destes atores políticos são os mesmos do período anterior, como é o caso do vice-

presidente Danilo Astori; do Ministro de Economia; e, do defensor do TLC com os EUA, um árduo crítico do MERCOSUL (CLEMENTE, 2013; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015).

Por sua vez, o chanceler Almagro (2010-2015) apresentou uma visão mais equilibrada, na qual as relações com o MERCOSUL são vistas como uma questão vital para o Uruguai, mas observava com preocupação a inércia do bloco no que diz respeito aos acordos propostos com a Rússia e, China. Os quais, em sua opinião, beneficiariam muito os países andinos (LANZA, 2013).

Segundo a visão dos diplomatas uruguaios, era possível notar no MERCOSUL uma crescente política de “bilateralização” para a solução das controvérsias nas relações comerciais (BRECHA, 2013, p.10). Assim mesmo, apesar dos problemas, o consenso político do bloco consolidou-se, permitindo a solução de problemas como no caso da transição política da Venezuela e a crise política do Paraguai durante aquele período (CLEMENTE, 2013).

De acordo com Isabel Clemente (2013), a ênfase política dada pelo governo Mujica ao MERCOSUL, é a principal mudança quando comparada à agenda de Vázquez. Tal análise encontra suporte na fala do chanceler Almagro na assunção da Presidência *pro tempore*, por parte do Uruguai, em Assunção do Paraguai, em 19 de agosto de 2011, onde sintetizou essa abrangência nas seguintes palavras: “Partimos de un enfoque integral del MERCOSUR, el que se entiende como un proceso de integración regional profundo que, como tal debe abordar todos los ámbitos: políticos, institucionales, sociales, culturales, económicos y comerciales”.

Durante a gestão do Uruguai na presidência do MERCOSUL (de julho a dezembro de 2011), os objetivos propostos visavam ir além de uma área de livre comércio. De acordo com esses objetivos pretendia-se dar um papel mais ativo ao Parlamento do MERCOSUL; ter um sistema mais eficiente de solução de controvérsias entre os países membros; maior consolidação da união aduaneira; promoção de uma maior avaliação dos mecanismos do FOCEM; entre outros.

Também vale destacar a importância dada a uma maior inserção internacional do MERCOSUL por meio de negociações com o Canadá e com a Rússia. Tudo indica que o verdadeiro propósito destas políticas desenvolvidas pela equipe de governo, chanceler e ministros tinha como verdadeiro propósito trabalhar em prol da diminuição das assimetrias intrabloco (CLEMENTE, 2013; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2015).

Em fala do próprio chanceler Almagro, era possível identificar seu interesse em políticas nesta direção, ao defender propostas de conteúdo institucional e normativo, argumentando que

estes mecanismos eram essenciais para o tratamento das assimetrias. No mesmo sentido, Mujica se manifestou – ao receber a presidência pro-tempore em 29 de junho de 2011 – momento em a favor da redução das assimetrias por meio da criação de um sistema de arbitragem objetiva e da concretização de acordos dentro do bloco. Além disto, propôs a incorporação de novos membros dentro do bloco com a finalidade de reduzir a preponderância dos sócios maiores.

Neste sentido Mujica tentou agilizar a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL o que não só permitiria um crescimento no número de membros, mas resultaria em um maior equilíbrio dentro do bloco (CLEMENTE, 2013). No mesmo sentido foram formuladas as estratégias para fortalecer a dimensão social do MERCOSUL criando-se na XLI reunião do Conselho do Mercado Comum, o Instituto Social do MERCOSUL, no qual o Uruguai assumiu a presidência pro-tempore.

Contudo, quando o Uruguai entregou a presidência pro-tempore para a Argentina em dezembro de 2011 a maioria dos objetivos não haviam sido alcançados. Além disso, o ingresso da Venezuela no MERCOSUL não foi possível graças à oposição do Paraguai, apesar de o Uruguai ter formulado uma proposta que permitiria o ingresso sem passar por votação parlamentar – implicando, porém, um custo político alto demais para o Presidente paraguaio.

No que tange à história do MERCOSUL, o momento considerado mais polêmico foi o que aconteceu na cidade de Mendonça, na Argentina, logo após a crise política paraguaia, momento em que se decidiu a suspensão do Paraguai pela cláusula democrática. A declaração do Ministério de Relações Exteriores considerou que a crise política paraguaia foi um golpe de Estado.

O voto favorável à suspensão do Paraguai foi o principal elemento de atrito com a oposição uruguaia, enquanto que a segunda grande diferença seu no voto favorável ao ingresso da Venezuela no bloco – evento que trouxe desacordo à própria coalização do governo. O vice-presidente Danilo Astori, por exemplo, criticou com base em argumentações jurídicas a medida favorável à Venezuela. O presidente Mujica, por sua vez, respondeu às críticas afirmando que a lógica geopolítica tinha prevalecido por sobre as normas jurídicas (OPEU, 2012).

As relações com a Argentina, que vinham melhorando desde a redemocratização, sofreram com tensões crescentes durante a primeira gestão de Vázquez. Neste sentido, Mujica prometeu, durante a sua campanha eleitoral, trabalhar para melhorar as relações com seu vizinho

do Rio da Prata. “Para nosotros es estratégica la relación con Argentina” (CARRATO, 2009), destacou o presidente em uma de suas entrevistas.

Não obstante, depois do primeiro ano do seu governo, os antigos conflitos com a Argentina voltaram à tona incidindo negativamente na agenda binacional: queda no comércio bilateral; tensões sobre as plantas processadoras de pasta de celulosa; e, a questão do dragado do canal da Ilha Martín García no Rio da Prata. Aqui é importante salientar que as relações fronteiriças entre Uruguai e Argentina são normatizadas por dois tratados internacionais: o Tratado do Rio Uruguai, assinado em Montevideu em 1961; e, o Tratado do Rio da Prata assinado em 1973.

Neste sentido, é importante destacar que os principais conflitos no Rio da Prata advêm da oposição da Argentina a autorizar a construção novos terminais portuários no Porto de Nova Palmira, mas também derivam da resistência argentina ao dragado do Canal Martín Garcia. Estes são pontos de tensão que datam da época colonial, durante as lutas pelos portos.

Os conflitos com a Argentina incentivaram as críticas da oposição ao governo Mujica, que demandavam posições firmes perante a Argentina. A chancelaria uruguaia manteve uma postura pessimista quanto às negociações, com a percepção de que a política interna argentina interferia nestes pontos da agenda bilateral (CLEMENTE, 2013; HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

Em resposta as críticas da oposição o Chanceler Almagro expressou:

Si hacemos un promedio, hoy hay cosas que en los últimos 10 años no há habido: dragado del Río Uruguay, dragado del Canal Martín García, las cifras de exportaciones más altas hacia Argentina y el porcentaje más alto de bienes industriales. Si yo veo eso hoy, estoy muy por encima de cualquiera que haya defendido los intereses de Uruguay con Argentina en los últimos 10 años. Muy por encima. Ninguno tenía nada de esto. Hemos sido eficaces a la hora de defender los intereses generales con Argentina en dos años que llevamos de gestión (OPEU, 2012).

No tocante às relações com o Brasil, a realidade era bem diferente, marcada por uma consistente política de cooperação, beneficiada pela boa relação pessoal entre os dois presidentes. A região mais beneficiada desta cooperação binacional foi a região da fronteira. Neste sentido, desde que Mujica assumiu a presidência, os acordos binacionais multiplicaram, assim como as políticas de ação conjunta para a integração da fronteira, promovendo o desenvolvimento da região.



Foram assinados vários acordos tratando das diferentes esferas da integração: infraestrutura, energia, produção, assim como a promoção da cooperação em ciência e tecnologia. Também devemos destacar que o Uruguai apoiou, nesse momento, a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (GARCÉ, 2011; CLEMENTE, 2011).

O governo Mujica também privilegiou e deu ênfase à consolidação da UNASUL. As relações sul-sul também tiveram destaque, firmando acordos com a China e Rússia – os quais fizeram parte de uma estratégia de expansão de parcerias. Assim mesmo, foi mantido o cronograma previsto e assinado com os Estados Unidos (LUJÁN, 2010; CLEMENTE, 2011), que diz respeito a futuros acordos econômicos e financeiros para captação de investimentos estadunidenses para o Uruguai – promovidos por meio de reuniões com empresários como George Soros e Rockefeller, mas, mesmo assim, o governo Mujica descartou um TLC com os Estados Unidos (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

Durante a administração Mujica ainda se deu prosseguimento as negociações no âmbito da UruPaBol, ampliando a agenda trilateral, na qual foram tratados temas como a integração energética; a hidrovía Paraguay-Paraná; a utilização do porto de águas profundas do Uruguai por parte dos sócios não litorâneos; investimentos em forma conjunta na construção naval; e, cooperação na área de ciências e tecnologia (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; REBELLATO, 2011).

Com o Equador o governo de Mujica assinou convênios nas áreas da agropecuária, defesa e petróleo. É importante destacar o apoio ao presidente do Equador, Rafael Correa, quando em 2010 o governo Mujica rechaçou a tentativa de golpe contra Correa e (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; REBELLATO, 2011). Também foi mantido, pelo governo de Mujica, o apoio a Cuba, sendo que o Uruguai apoiou a resolução da ONU para o fim do bloqueio econômico, financeiro e comercial a essa nação (CLEMENTE, 2011).

No caso das relações com a Colômbia pode ser notada a forte presença internacional do presidente nas negociações de paz da Colômbia, não só pela sua própria vontade, mas também a pedido de diversos representantes, inclusive a pedido do próprio presidente colombiano Juan Manuel Santos (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

Em outros aspectos a diplomacia presidencial também incluiu reuniões com importantes empresários como George Soros, Rockefeller e o presidente do Real Madrid, Florentino Pérez, em busca de capital externo para o país (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

Isabel Clemente (2011) observa que as políticas de Vázquez e Mujica estavam alinhadas com suas estratégias domésticas de desenvolvimento:

A prioridade outorgada à redução das assimetrias, ao setor produtivo, à matriz energética e às telecomunicações, à cooperação em saúde, à defesa do emprego esteve na base da estratégia de inserção internacional fundamentada na integração regional (CLEMENTE, 2011, p.150 ).

Além dos grandes vizinhos, a relação com a Venezuela é um ponto importante na agenda externa uruguaia. Durante o governo Vázquez foi intensa a aproximação com esse país, com o qual se firmou o Convênio Integral de Cooperação Energética entre Uruguai e Venezuela, que permitia a importação de petróleo a baixo custo por parte do Uruguai, além de acordos entre as empresas estatais do setor do petróleo, ANCAP e PDVESA, para a prospecção conjunta na bacia do Orinoco, na Venezuela (FERRO CLÉRICO, 2007; CLEMENTE, 2011).

Ainda, é importante destacar que o Uruguai, durante a presidência de Vázquez, apoiou a entrada da Venezuela ao MERCOSUL, como forma de contrabalançar o poder do Brasil e da Argentina dentro do bloco (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2007; CLEMENTE, 2007). Durante o governo Mujica adquiriu novos conteúdos políticos onde foram assinados vários acordos, na área energética em 2005, cooperação em segurança alimentar, e temas comerciais (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2011; REBELLATO, 2011).

A morte e, por conseguinte, a sucessão de Chávez provocou um momento de instabilidade no governo venezuelano. O governo uruguaio mostrou sua solidariedade ao povo venezuelano por meio de uma visita presidencial com a intenção facilitar o processo de sucessão (CLEMENTE, 2011). A relação profícua com a República Bolivariana viabilizou vários acordos de cooperação e a criação de vínculos entre diversas entidades Estatais, assim como entidades privadas. Esses elos entre os dois países, bem como as boas relações, dão fonte a duras críticas por parte da oposição uruguaia.

As conexões políticas com o Paraguai até a destituição do governo de Lugo foram muito intensas, porém, sofreram recuos depois do encontro em que se decidiu pela suspensão do Paraguai dentro do MERCOSUL. A declaração oficial do governo uruguaio sobre o que chamou de golpe de Estado, aplicada à destituição de Lugo, provocou incômodos às autoridades do Paraguai, aumentando as críticas da oposição Uruguaia. Dessa maneira as relações com o próximo governo Paraguai se reduziram ao nível apenas ao diálogo formal. Em contrapartida, as

relações comerciais, bem como as relações de cooperação continuaram da mesma maneira (OPEU, 2012).

No que tange as relações com o Brasil, cabe ressaltar que o Presidente Mujica se referiu a esse país como o seu modelo, e com o qual a estratégia escolhida para ampliar as relações foi por meio do Grupo de Alto Nivel<sup>2</sup> (GAN), no qual são tratados os temas importantes na agenda externa uruguaia, principalmente os processos de integração (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016).

De acordo com Isabel Clemente (2013), a paralisia das negociações do MERCOSUL com outros blocos regionais são uma questão de preocupação para o governo uruguaio. No início do MERCOSUL, houve grandes promessas de um acordo com a União Européia, entretanto as tratativas não saíram do campo verbal.

Contudo, cresceu muito o interesse em negociações com a Aliança do Pacífico, sobre tudo nos meios empresariais uruguaio, ao ponto que o Uruguai, em julho de 2012, ingressou nesse bloco comercial como observador. O vice-presidente representou o país no encontro anual da Aliança do Pacífico, em 2012, onde manifestou a sua posição favorável a uma futura incorporação do Uruguai como sócio pleno – apesar de não haver consenso em torno deste tópico na coalizção governante.

Nesse sentido, o presidente afirmou que o Uruguai deveria estar presente em todos os espaços de integração gerados na América Latina. Não podemos deixar de ressaltar que essa medida não foi vista de maneira positiva pelos membros do MERCOSUL, porém, repercutiu de maneira positiva no interior do país, entre governistas e oposição (CLEMENTE, 2013, LÓPEZ, 2015).

Nesse momento houve uma viagem presidencial pela Europa e a China, com a intenção de fortalecer as relações entre China e MERCOSUL. Almagro lembrou que durante a gestão uruguaia na presidência do MERCOSUL promoveu uma declaração conjunta com o Primeiro Ministro chinês Wen Jiabau de maneira a avançar a criação de uma zona de livre comércio entre China e MERCOSUL (OPEU, 2012).

---

<sup>2</sup> O GAN foi criado pelo presidente uruguaio, Pepe Mujica, e pela presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, para buscar a consolidação da integração entre os dois países em diversas áreas: ciência, tecnologia e inovação, comunicação e informação, integração da infraestrutura de transportes, livre circulação de bens e serviços, e livre circulação de pessoas.

Aqui cabe ressaltar que o diálogo entre as chancelarias brasileira e uruguaia continuaram com a intenção de estreitar as negociações com a União Europeia em busca de acordos comerciais entre os blocos. Em julho de 2012, no âmbito de um encontro do MERCOSUL, o Mujica afirma ter uma oferta para a União Europeia dentro de um prazo que manteria as condições preferenciais com a Europa. Neste sentido, o presidente Mujica, ao fazer uso da palavra em um programa de rádio, afirma: “Tenemos decidido acompañar a Brasil en las negociaciones con la UE porque esta es una variable que debemos cultivar. [...] Renunciar a hacer convenios con Europa sería un error mayúsculo” (OPEU, 2013). Como a Argentina demonstrava determinadas resistências a estas negociações, foi manifestada a ideia de trabalhar a “duas velocidades” (OPEU, 2013).

Contudo, a Argentina não se mostrou muito convencida, demonstrando seu desagrado. A diplomacia brasileira, diante dos acontecimentos, advogou para que as negociações com a União Europeia devessem ser fruto da ação conjunta de todos os membros do bloco. Mesmo assim, o governo argentino pediu mais tempo para participar, argumentando que se encontrava concentrado na campanha eleitoral para as eleições presidenciais.

Assim, ao analisar a política externa do governo Mujica, é possível notar claramente que o MERCOSUL tem uma posição central em sua agenda internacional, a despeito do retrocesso no comércio intrabloco e dos bloqueios nas negociações com outros blocos (CLEMENTE, 2013). A respeito da relação do Uruguai com os parceiros no âmbito do MERCOSUL, devido aos diferentes pontos de conflito (suspensão do Paraguai; incorporação da Venezuela e negociações comerciais com *global players* de fora do bloco) houve oscilações entre relações produtivas e travadas.

## 4 O PAPEL DA POLÍTICA EXTERIOR DO GOVERNO MUJICA NO DESENVOLVIMENTO URUGUAIO

### 4.1 CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA AGENDA EXTERNA DO GOVERNO MUJICA

Antes de fazermos uma análise para determinar se a política externa do governo Mujica possuía elementos que possibilitariam a superação da dependência e do subdesenvolvimento uruguaio, faz-se necessário analisar as mudanças e as continuidades entre a agenda externa do governo Mujica e de seus predecessores.

Assim, este subcapítulo propõe uma descrição analítica dos principais acontecimentos na política exterior uruguaia no período entre 2010 e 2015, mostrando as continuidades e as mudanças com respeito à agenda externa de governos anteriores. Ao mesmo tempo são propostas algumas chaves interpretativas para buscar a razão pela qual o governo Mujica optou pela ênfase na inserção regional, com uma aliança estratégica com o Brasil, e pela busca de relações prioritárias com o Sul Global emergente – sem que estas ações implicassem no abandono de outros espaços estratégicos de interação.

No dia 28 de junho de 2009 foram realizadas as eleições internas da Frente Ampla para definir qual seria o candidato do partido para concorrer nas eleições presidenciais do Uruguai. Segundo Adolfo Garcé (2010), a vitória de José Pepe Mujica nesta eleição interna foi uma “revolução plebeia” ao derrotar a Danilo Astori (candidato apoiado pelo então presidente Tabaré Vázquez, assim como pela maioria das fracções da Frente Ampla).

En términos ideológicos, apoyaron al ex ministro de Economía y Finanzas [Danilo Astori], lo grupos más centrales de la coalición. José Mujica, por su parte, contó con el apoyo del ala izquierda Del Frente Amplio (el Movimiento de Participación Popular, la Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad, el Partido Comunista y el Partido por la Vitoria del Pueblo). Una forma simple de ilustrar las diferencias existentes entre los tres candidatos es presentar el número de senadores que respaldaban a cada uno de los candidatos: ocho con Astori, siete con Mujica, y dos con Carámbula. La candidatura de Astori tuvo una importantísima ventaja adicional. Durante todo el año 2008 contó con el apoyo público y reiterado del Presidente Vázquez. A pesar de la potencia de la candidatura de astorista, Mujica no tuvo mayores dificultades para derrotar al ex ministro de Economía [...] Mujica consiguió ser más popular que Astori durante casi todo el mandato de Vázquez (GARCÉ, 2010, p.508).

Para podermos buscar interpretar a agenda externa uruguaia, faz-se necessário ressaltar a centralidade dos partidos políticos na formulação das diferentes estratégias uruguaias de inserção

internacional (GARCE, 2010). Neste sentido, “[o]s primeiros passos da gestão do Presidente José Mujica [...] confirmam a “hipótese partido no centro”: no Uruguai não governam as pessoas, governam os partidos” (GARCE, 2010, p. 530).

Conforme vimos no capítulo anterior, o governo de José “Pepe” Mujica (2010-2015) mostrou grande foco no plano regional, passando de um tipo de regionalismo aberto a um tipo de integração regional multilateral. Em uma primeira etapa conjugando a aposta regional com a tentativa de aprofundar o relacionamento com o Brasil e a tentativa de melhorar as relações com a Argentina (LÓPEZ, 2015; LUJÁN, 2011). Quando os momentos de desacordos com o governo argentino retornaram, o governo uruguaio, ainda sem deixar de priorizar a região, inseriu o país em ações multilaterais buscando um contato mais próximo com os países emergentes – sem deixar de respeitar a importância das relações com os países desenvolvidos (LÓPEZ, 2015; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015).

Em seu primeiro ano de governo, o Presidente Pepe Mujica visitou a Argentina, o Brasil, a Bolívia, o Chile, o Equador, o Paraguai, o Peru e a Venezuela. Assim, demonstrou seu compromisso político com boas relações bilaterais no âmbito sul-americano, além combinar esta estratégia com a busca por melhores espaços no mercado global – uma prioridade na agenda externa uruguaia desde a redemocratização (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

Antes de começarmos a análise comparativa proposta, optamos por uma breve análise descritiva da agenda externa de Dr. Jorge Battle Ibáñez (2000-2005), do Partido Colorado. Nossa intenção é demonstrar que os governos da Frente Ampla não atuaram livres da influência histórica e das escolhas de governos anteriores. Conforme foi analisado, o ciclo neoliberal se encerrou com a maior crise econômica desde 1982. A mudança de direção iniciada nos primeiros anos da década de 2000 mostrou a busca por um novo modelo de políticas públicas e foi transformando a relação entre o Estado, a economia e a sociedade – as propostas para fomentar ativamente o desenvolvimento recuperaram seu lugar estratégico no debate público.

No início da década de 2000, o Partido Colorado esteve à frente do último governo tradicional antes da ascensão da Frente Ampla. Durante este período aconteceram reviravoltas no rumo político geral, com consequências na política externa, e também no plano interno, onde entre outras desavenças dentro do governo (ruptura na coalizão governante) também ocorreram divergências entre o presidente e seu chanceler.

No que diz respeito à política externa e às relações regionais, o governo Batlle (2000-2005), rompeu relações com Cuba; gerou tensões com os vizinhos; e, tentou estabelecer um TLC com os Estados Unidos. Assim o governo Batlle acabou cultivando a retórica na diplomacia presidencial (CLEMENTE, 2011).

Além de uma agenda externa circunscrita pela plataforma eleitoral do Partido Colorado e do Partido Nacional (que atuaram em coalizão), a visão do governo Batlle quanto ao Sistema Internacional ficava mais clara com a negociação de acordos comerciais com os EUA e a revisão da vinculação do Uruguai ao MERCOSUL. No que diz respeito à relação entre a política externa e a política doméstica, esta se caracterizou pela influência da grande instabilidade econômica que acabou em uma severa crise econômica em 2002.

O governo fez fortes críticas ao MERCOSUL. O presidente, por exemplo, considerava que o Uruguai deveria priorizar a expansão de suas exportações fora do bloco – por meio de acordos comerciais com novos sócios (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2003). A baixa atividade comercial dentro do bloco em 1999 dava sustentação à sua argumentação. Na visão de Jorge Batlle, o grande desafio para o Uruguai seria abrir seus mercados para o mundo e para isso seria essencial uma relação próxima com os EUA. Nesse sentido, a sua proposta era consistente com a sua adesão aos princípios do liberalismo econômico (PORCECANSKI, 2010).

A partir dessa posição, buscou o diálogo dentro do MERCOSUL com vistas a formular novas regras comerciais mais flexíveis ou então a sua transformação em uma área de livre comércio (CLEMENTE, 2011). No III Cúpula das Américas, em abril de 2001, em Quebec, Batlle mostrou-se favorável à criação da ALCA, em sintonia com as recomendações do Centro de Análise do Partido Republicano (PORCECANSKI, 2010). É importante mencionar que a aplicação destas políticas não teve continuidade.

No que diz respeito ao MERCOSUL, segundo Batlle:

[...] el Uruguay, dentro del MERCOSUR, tiene poco margen de maniobra. Hoy para participar tenés que hacer parte de una región mayor, si no es así, tu no estás en el juego, afirmó. Batlle recordó que quien “inventó” el MERCOSUR político fue ‘nuestro amigo’ Fernando Henrique Cardoso, ex presidente brasileño, transformó el bloque en un proyecto político, no comercial, y eso le quitó margen de maniobra al Uruguay. El país, para ganar amplitud, deberá ver como se suma al mundo, continuó el ex presidente (EL OBSERVADOR apud LÓPEZ, 2015, p.246).

Aprofundando o tema das relações do Uruguai com seus vizinhos durante o governo Batlle, nota-se retórica presidencial contra o MERCOSUL exerceu grande influência nessas

relações, assim como suas críticas contra os dois sócios maiores do bloco. Ademais, as relações de alinhamento com os Estados Unidos também provocaram desavenças com os vizinhos latino-americanos – desde uma ruptura nas relações diplomáticas com Cuba; passando por uma posição ambígua durante a tentativa de golpe na Venezuela em abril de 2002 e; mais a decisão de não adesão ao G-20 nas reuniões da OMC, em Cancún. Como resultado, o Uruguai ficou numa posição de isolamento no MERCOSUL (CLEMENTE, 2011).

Segundo Camilo López Burian (2015), o fim do governo de Jorge Batlle também marca o fim do longo ciclo conservador que havia iniciado em 1967. É essencial ter em conta que a grande mudança política ocorrida em 2005 não significou apenas uma mudança no partido que conduz o governo uruguaio. A nova força política, agora no poder, é de caráter e natureza bem diferente das antigas estruturas partidárias tradicionais que havia governando o país desde o século XIX (LÓPEZ, 2015).

Um dos diferenciais apresentados pela esquerda uruguaia era a importância da dimensão internacional nas definições programáticas, entre as quais estava presente o projeto de integração latino-americana. Nesse sentido, podemos ver claramente as diferenças do programa de governo elaborado pela Frente Ampla, se contrapondo claramente com as políticas desenvolvidas pelo seu antecessor, Jorge Batlle, que propunha uma abertura ao mundo por meio de um alinhamento com os EUA (LÓPEZ, 2015; CLEMENTE, 2011).

A agenda de política externa definida no programa de governo da Frente Ampla previa máxima prioridade para a integração regional, vista como o principal elemento para uma inserção internacional mais qualificada (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015). As ideias centrais do programa advogavam por uma política externa independente e pelo fomento de um processo de integração sul-americano que pudesse constituir um bloco com capacidade de atuar no mundo com uma só voz em defesa do princípio de não intervenção (LÓPEZ, 2015; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015).

De acordo com a frase publicitária do novo governo, “mais e melhor MERCOSUL”, desejava-se propostas para o maior desenvolvimento institucional do bloco e, portanto, superar o caráter apenas comercial de suas origens. A proposta uruguaia visava um projeto político por meio do fortalecimento do Tribunal Arbitral Permanente e da criação do Parlamento do MERCOSUL. Ao mesmo tempo, propunha e cobrava políticas que levassem à diminuição das assimetrias entre Estados membros, assim como demandava políticas que impulsionassem a



economia produtiva; a integração de comunicações e energia; políticas para o desenvolvimento das regiões de fronteira; e, fomento à cooperação Sul-Sul, como meio de defesa do multilateralismo (CLEMENTE, 2011; LÓPEZ, 2015).

Portanto, nota-se que durante o governo Batlle prevalecia a estratégia de “abertura ao mundo” por meio de uma relação especial com os Estados Unidos, pois o presidente Batlle considerava que o MERCOSUL não oferecia as condições ideais para o desenvolvimento e inserção do país. Já o Presidente Tabaré Vázquez, de acordo com o programa da Frente Ampla, tomou uma posição a favor do “mais e melhor MERCOSUL”.

Buscando explorar como as ações do governo Batlle limitaram as mudanças possíveis na agenda externa do primeiro governo da Frente Ampla, podemos citar os compromissos assumidos durante o governo Batlle – os conflitos com Argentina sobre a implantação das plantas processadoras de celulose seria um bom exemplo – e que, ainda durante o governo Mujica, tiveram repercussão. Neste caso as decisões tomadas durante o governo Batlle – que firmou um compromisso comercial com uma empresa finlandesa, Botnia, aceitando a instalação das “papeleiras” – afetaram significativamente as relações com o governo argentino por uma década.

Outro problema pontual, que também nos permite ver as continuidades e mudanças na política externa uruguaia, é a assinatura do Tratado de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (TPPRI) com os EUA. Neste caso concreto podemos citar as dificuldades enfrentadas quando o embaixador estadunidense Martin Silverstein tentou exercer pressão contra a nova relação com Cuba, como uma condição para ratificar o TPPRI entre o Uruguai e os Estados Unidos. Cabe salientar que, apesar da pressão estadunidense em um tema em que o Uruguai é plenamente autônomo, o tratado não foi denunciado.

No decorrer do período do governo de Tabaré Vázquez, a tomada de decisões em política externa teve duas etapas: a primeira durante a gestão do chanceler Reinaldo Gargano (2005-2008) e a segunda a partir de 2008 quando é efetuada a troca de chanceler, assumindo Gonzalo Fernández (CLEMENTE, 2011; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015).

Na primeira etapa (2005-2008), a formulação e a execução da política externa uruguaia experimentou importantes dificuldades por conta da ação paralela por parte de outras entidades estatais, como foi o caso do Ministério de Economia e Finanças e do Ministério de Indústria, Minas e Energia. Num segundo momento, a partir de 2008, estas dificuldades foram solucionadas

quando foi feita a troca de chanceleres – momento em que o presidente optou por uma pessoa de sua confiança para a Carteira de Relações Exteriores.

Neste sentido, a primeira importante diferença entre a agenda externa dos dois primeiros governos da Frente Ampla está justamente na coesão institucional que Mujica obteve desde o início de seu mandato, o que resultou, no mínimo, em uma equipe mais eficiente. Também cabe ressaltar que Mujica escolheu um funcionário de carreira para ocupar a chancelaria, enquanto que Vázquez optou por um nome de confiança devido às dificuldades de coordenação que enfrentou por boa parte de seu mandato.

Aprofundando a discussão sobre a política interna durante o governo de Tabaré Vázquez, é fundamental destacar que o seu mandato foi marcado por intensa polarização entre governo e oposição, fazendo do Parlamento o espaço preferido para as disputas (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015; LÓPEZ, 2015). A situação não foi mais grave devido à maioria absoluta que a Frente Ampla possuía no parlamento.

A partir do histórico analisado no capítulo anterior, a agenda externa de Vázquez mostrou-se latino-americanista. Imediatamente foram restabelecidas as relações com Cuba, celebrando tratados de cooperação técnica nas áreas de saúde e farmácia, colocando fim à constrangedora situação gerada no governo anterior – unir-se aos EUA em seu bloqueio unilateral e ilegal à ilha caribenha (LÓPEZ, 2015). Também cabe lembrar a renovação do diálogo com a Venezuela, estimulando a cooperação técnica entre ambos os países – com base na relação direta entre empresas estatais dos dois países – na área de energia.

Portanto, aventa-se que o governo Vázquez foi forçado a alocar seus recursos escassos para restabelecer relações produtivas com os países latino-americanos – área prioritária na agenda externa frenteamplista – espaços onde o governo Batlle rompeu relações ou entrou em sérias disputas. Com a Argentina, por exemplo, Vázquez, apesar de não conseguir superar a crise das papeleiras, conseguiu celebrar um convênio de cooperação bilateral para a investigação judicial de violações de Direitos Humanos.

Retomando brevemente a agenda externa do segundo governo da Frente Ampla, as relações com os vizinhos sul-americanos, a consolidação da UNASUL e o fomento da cooperação Sul-Sul tiveram papel central na política externa do governo Mujica (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015). A própria atuação do presidente – marcada por suas viagens oficiais por diversos países latino-americanos – na condução de sua política externa confirma que

a inserção internacional almejada possuía um caráter evidentemente latino-americanista e terceiro-mundista (LÓPEZ, 2015; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015).

A respeito do aspecto institucional da política exterior do governo Mujica, a coesão no processo de formulação e execução – inexistente durante boa parte do primeiro mandato do presidente Vázquez – foi obtida devido à coesão conceitual entre o presidente e a equipe da chancelaria uruguaia, nas mãos do Ministro Almagro e do subsecretário Roberto Conde (CLEMENTE, 2013).

Além desta diferença institucional fundamental, a política doméstica também influenciou de forma diferenciada nas relações exteriores do governo Mujica. O presidente buscou fomentar o diálogo com a oposição, buscando consensos e concedendo cargos administrativos de alto escalão para a oposição (LÓPEZ, 2015). Assim, a política doméstica neste segundo governo da Frente Ampla esteve marcada por um clima de conciliação, permitindo que a política externa conseguisse se desenvolver sem grandes debates como foi durante o primeiro mandato de Tabaré Vázquez.

No que tange as relações com a Argentina, em crise desde o início da disputa em torno da instalação das plantas processadoras de celulose, notou-se uma melhora progressiva até que a questão foi superada por meio da arbitragem da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Em 2010, a CIJ acionada pelo governo argentino, emitiu uma sentença a favor do Uruguai, solucionando o conflito das “papeleiras” (LÓPEZ, 2015).

Contudo, a capacidade negociadora do presidente Mujica foi decisiva para uma nova etapa nas relações bilaterais. Durante os encontros presidenciais ficaram definidas as bases para uma nova política de fronteiras; a composição de comissões mistas; a revalorização da Comissão Administradora do Rio Uruguai; o aprofundamento do Canal Martín García; e, o avanço da cooperação técnica em energia elétrica e gás.

Ainda nesta etapa de reaproximação com a Argentina, o governo do Uruguai decidiu apoiar a candidatura de Néstor Kirchner para a Secretaria Geral da UNASUL, apoio que havia sido negado no governo Vázquez – apenas aprofundando a crise bilateral. As iniciativas de reaproximação do governo Mujica conseguiram pôr fim à crise na relação com o vizinho platino.

Segundo Camilo López Burian (2015), a política externa uruguaia está experimentando uma passagem por um período de grande influência dos partidos, que a leva a ser vista como uma questão política muito presente na agenda de debates. De acordo com a sua opinião, num país

como o Uruguai, onde os partidos políticos e suas frações são centrais no sistema político, seria possível argumentar que a política externa segue um caminho orientado pelas preferências e decisões de um determinado partido, sem descartar que em vários momentos aconteçam acordos partidários (LÓPEZ, 2015).

Segundo Daniel Buquet (2007), este processo se manifestou principalmente durante o governo de Vázquez, mas a sua transformação começou no governo de Batlle. Assim, segundo a sua opinião, a política externa uruguaia frequentemente sofre com disputas ideológicas dos diferentes partidos políticos (BUQUET, 2007, p.117).

No que se refere ao MERCOSUL, durante o governo tradicional de Jorge Batlle o desenvolvimento institucional do órgão e o fortalecimento da integração não eram prioritários – optando-se por um regionalismo aberto. A administração Batlle opinava que o país deveria ter uma abertura para o mundo por meio de uma relação preferencial com os Estados Unidos. Por outro lado, de acordo com o programa da Frente Ampla, Vázquez tinha intenções de dar preferência ao âmbito regional – sem abandonar as relações positivas com os países desenvolvidos, ainda que sem nenhum tipo de alinhamento.

No que tange ao MERCOSUL, a proposta da Frente Ampla, era dar ao bloco um papel não só comercial, mas também político – permitindo uma inserção mais qualificada internacionalmente, assim como reduzindo as assimetrias entre os membros do bloco.

No que diz respeito à América Latina e, especialmente, à América do Sul, o governo Mujica mostrou grande entusiasmo com as possibilidades do processo de integração regional institucionalizado na UNASUL – o Uruguai distanciou-se ainda mais de uma perspectiva de regionalismo aberto em prol do regionalismo multilateral (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; POSE, 2015; LÓPEZ, 2015). As viagens presidenciais por quase todos os países sul-americanos logo no início de seu mandato demonstraram o interesse político do novo governo uruguaio no continente sul-americano.

Sentimos que é importante relembrar que as relações com Argentina e Brasil assumem uma importância dispare frente às relações com outros vizinhos sul-americanos. O Brasil, por exemplo, tornou-se o principal parceiro regional segundo a preferência dos legisladores uruguaio (GONZÁLEZ GUYER, 2011; LÓPEZ, 2015).

Segundo a visão de alguns senadores da Frente Ampla, o governo Mujica se transformou num ponto de inflexão na política externa uruguaia, pela sua tentativa de aprofundar a ênfase

regionalista e apostar fortemente no Sul Emergente, principalmente na relação com o Brasil (CLEMENTE, 2013; LÓPEZ, 2015).

Na relação com os países desenvolvidos, durante o segundo governo da Frente Ampla existiu uma clara persistência na expansão do acesso dos produtos uruguaios nos mercados destes países, assim como o fomento aos investimentos estrangeiros – um exemplo seriam as conversações com o empresário estadunidense Rockefeller.

Por sua vez, as relações do governo Mujica com os países subdesenvolvidos pareceu orientar-se estrategicamente rumo a uma visão na qual o Sul Emergente tem uma particular importância. A preocupação pelo aumento da participação do país no comércio mundial levou à tentativa de diversificação de parceiros comerciais.

Assim, a aproximação com a China, como meio para expandir os parceiros comerciais do MERCOSUL e do Uruguai, foram de grande importância durante esta gestão de governo. Neste sentido, em 2008, os BRICS representaram o principal mercado para os produtos uruguaios, superando as exportações para os países desenvolvidos (LUJÁN, 2011; LÓPEZ, 2015).

Apesar da clara prioridade concedida às iniciativas no âmbito do MERCOSUL, o governo Mujica estudou a possibilidade de uma abertura comercial com a Aliança do Pacífico (integrada pelo Chile, Colômbia, México e Peru). Esta questão é vista como uma forma de vinculação com a região Ásia-Pacífico, na qual foi aberto um processo negociador para o estabelecimento do Acordo de Associação Transpacífico, no qual os EUA têm um papel central (LÓPEZ, 2015).

Após vários debates dentro da Frente Ampla, nos quais o presidente Mujica assumiu uma posição a favor da incorporação do Uruguai como membro pleno da Aliança do Pacífico, o presidente afirmou que o país só poderia ser observador porque “no podemos violentar el MERCOSUR” (LA RED 21 *apud* LÓPEZ, 2015).

Por fim, no que tange a atuação uruguaia em fóruns multilaterais mundiais, cabe analisarmos a participação do país em missões de paz das Nações Unidas – um tema sensível para a esquerda com ligações orgânicas à pauta da autodeterminação dos povos (LEMA, 2012). Segundo Daniel Lema (2012), no documento que resume a agenda externa da Frente Ampla, aprovado pelo V Congresso Ordinário da Frente Ampla (realizado em 16 de dezembro de 2007), se faz referência as missões de paz, no qual é mencionado que a participação uruguaia constitui um instrumento efetivo da política externa e que permite colocar os países latino-americanos em níveis de decisão nos temas internacionais sensíveis.

O Uruguai tem estado presente nas operações de paz desde a criação da Organização das Nações Unidas, mas a participação aumentou a partir da década de 1990, colocando o país como um dos principais contribuintes de tropas para estas missões (ZURBRIGGEN, 2005). O Uruguai participa em mais de 12 missões deste tipo, nas quais o efetivo uruguaio se concentra fortemente no Haiti (MINUSTAH) e no Congo (MONUC).

A partir da ascensão da Frente Ampla ao governo o país continuou com a participação de efetivos nas missões de paz das Nações Unidas como uma forma de cumprimento das obrigações internacionais contraídas por governos anteriores (FERRO CLÉRICO; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2006). Cabe destacar que a participação do Uruguai nas missões de paz é uma decisão privativa do presidente da república atuando com o Conselho de Ministros. Cabe ao Poder Legislativo apenas aprovar ou não a decisão tomada pelo Chefe de Estado (ZUBRIGGEN, 2005).

#### 4.2 MUJICA (2010-2015): UMA AGENDA EXTERNA DEPENDENTISTA?

Na virada do século XIX para o XX surgiram alguns fenômenos como o Imperialismo e a lenta modernização econômica em diversas regiões do mundo. Também é observado o surgimento de uma estrutura hierárquica profundamente desigual no sistema econômico mundial, produzindo uma estrutura de poder que promove e perpetua relações de dependência entre as nações – uma nova etapa de expansão capitalista (COUTO, 2007; DIAS, 2012).

Tomando como premissa essas informações, e com a finalidade de dar continuidade ao nosso estudo, tomaremos a teoria da dependência para analisar a agenda externa do governo Mujica. Conforme já foi visto, desenvolvida dentro da economia e da sociologia, esta teoria apresenta uma visão terceiro-mundista para a compreensão da dinâmica internacional.

A teoria da dependência se fundamentou nos estudos de Raúl Prebisch, que em suas pesquisas identificou um padrão de trocas desiguais no comércio internacional no qual os países subdesenvolvidos se especializavam na produção de *commodities* agrícolas e os países desenvolvidos em produtos industrializados (CARDOSO; FALETO, 2000; COUTO, 2007; DIAS, 2012; OLIVEIRA, 2000; PREBISCH, 1979; SARFATI, 2005).

O modelo centro-periferia proposto pelos dependetistas questiona a clássica ideia liberal de que o livre comércio internacional beneficia a todos os participantes por igual por meio das

vantagens comparativas. Expondo a deterioração dos meios de troca e a dependência tecnológica e financeira – além de diversas outras assimetrias e de diversos mecanismos institucionais de manutenção *do status quo* – os dependentistas afirmam que a dinâmica do comércio capitalista global produz e perpetua o fardo dos países subdesenvolvidos (COUTO, 2007; DIAS, 2012; PREBISCH, 1979; SARFATI, 2005).

Contudo, antes de explorarmos as ideias de desenvolvimento no interior da Frente Ampla, faz-se necessário uma breve discussão sobre a perspectiva dependentista do papel do governo na promoção do desenvolvimento de um país. Em síntese, implica pôr em prática uma série de medidas que serão implementadas desde o âmbito político, econômico e cultural que permitirão o desenvolvimento das capacidades dos cidadãos (PONCE DE LEÓN, 2008, AGUILAR, 1992).

O desenvolvimento exige a eliminação das principais fontes de privação da liberdade: a pobreza e a tirania, a falta de oportunidades econômicas e as privações sociais sistemáticas, o abandono em que podem encontrar-se os serviços públicos e a intolerância ou o excesso de repressão dos Estados repressivos (SEN, 1999, p.114).

Na maioria das vezes o signo ideológico de um governo poderia ser suficiente para prever com certa lógica o que se pode esperar dele. Sendo assim, no caso de uma socialdemocracia se espera certa intervenção no mercado com a intenção de redistribuir as riquezas para reduzir as desigualdades de oportunidade existentes. Por outro lado, de um governo que aplique as medidas propostas pelo Consenso de Washington, será esperado que o próprio mercado se encarregasse de redistribuir as riquezas produzidas (BUDGE; HEARL; ROBERTSON, 1987).

Os grupos políticos, em torno dos partidos, elaboram estratégias para organizar os fatores de produção da economia e, dessa forma, maximizar a taxa de crescimento econômico (BOIX, 1996). Nesse sentido, é interessante mencionar que, se bem a maioria dos autores não negam a importância dos partidos e da disputa parlamentar na formulação dos planos de governo, alguns autores exploram mais a fundo a problemática das restrições institucionais – centrando seus estudos nos limites econômicos, institucionais, legais burocráticos e informativos que fazem parte da tarefa de governar (AGUILAR, 1992; CARDOSO; FALETTO, 1993).

Retornando à complexidade do desenvolvimento, pode-se dizer que o desenvolvimento se tornou uma arena de debate depois da Segunda Guerra Mundial, no contexto de descolonização da África, Ásia e Oriente Médio. Assim, economistas clássicos do século XIX, como Albert

Hirschman (1981) em seu livro “Orto e ocaso da Economia de Desenvolvimento”, incluíam em seus estudos análises sobre como atingir o crescimento econômico em longo prazo.

De acordo com o CINVE (Centro de Investigações Econômicas, do Uruguai), o “[...] crescimento e desenvolvimento não são independentes entre si e os economistas das mais variadas orientações coincidem em que o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento” (CINVE, 2006 apud PONCE DE LEÓN, 2008, p.30). Porém, a questão que permanece é: como mensurar o desenvolvimento?

O produto interno bruto *per capita* em dólares, por exemplo, é o mais prático modo de medir o desenvolvimento de uma sociedade, porém insuficiente. O Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, é a referência universal nesta área, tendo o produto interno bruto *per capita* como um de seus componentes.

Assim, influenciada e formada pelo pensamento cepalino, a esquerda uruguaia defendia uma visão desenvolvimentista dentro dos limites estabelecidos pela democracia representativa liberal. Em 1971, havia uma distinção entre o programa da Frente Ampla e os grupos que o integravam. O programa não era anticapitalista, mas os grupos que integravam a coalizão eram (GARCÉ; YAFFÉ, 2004). No contexto da Guerra Fria, além da completa rejeição à democracia burguesa, o socialismo estava na cabeça dos dirigentes como uma meta.

Ao longo do tempo, a Frente Ampla se constituiu no canal de organização e transmissão de várias demandas sociais e também se tornou referência na defesa dos direitos sociais – na lógica que a direita chamaria de “Estado benfeitor”, responsável de prover seguridade laboral aos trabalhadores (CAETANO; GALLARDO; RILLA, 1995).

O exercício político finalmente resultou em um programa mais moderado que culminou na vitória eleitoral em 2004. Somente quando a chegada ao poder era iminente, a Frente Ampla discute e elabora um projeto de desenvolvimento econômico e social, optando pelo que chamou de país produtivo (GARCÉ; YAFFÉ, 2004).

Nesse sentido, após uma visita à Nova Zelândia – quando Mujica ainda era Ministro de Agricultura, em 2007 – o futuro segundo presidente uruguaio pela Frente Ampla utilizou o termo “país agrooteligente” para descrever sua impressão do sistema produtivo neozelandês. A partir dessa impressão, Mujica achou possível implantar programas similares no Uruguai, agregando valor à produção uruguaia (PONCE DE LEÓN, 2008).



Por conseguinte, podemos interpretar estas ideias dentro das propostas do neo-estruturalismo cepalino. Também surge como uma superação das noções básicas do estruturalismo, pois se adapta aos novos tempos de abertura econômica e globalização, com a premissa de que os principais problemas econômicos da América Latina não dependem de distorções induzidas pela política econômica, sendo mais bem de caráter endógeno, estrutural e de origem histórico (ROMO, 2007).

Conforme vimos, no centro das propostas neo-estruturalista para os países subdesenvolvidos está a ação do Estado – agente fundamental para a promoção do desenvolvimento de tais nações. Nesse sentido, vale a pena ressaltar que, com base na experiência latino-americana, os estruturalistas se opõem à privatização sistemática de empresas públicas por não terem demonstrado eficácia no aumento de benefícios para nossas nações (ROMO, 2007).

Além disso, ao analisar o comércio internacional, notou-se empiricamente que desde fins do século XIX há uma constante deterioração nos termos de trocas em prejuízo dos países exportadores de bens primários, resultando em uma constante transferência de recursos em direção ao centro capitalista. A recomendação cepalina, para ao menos amenizar essa situação, foram os programas de industrialização por substituição de importações – como meio para reduzir a vulnerabilidade externa; estimular a produtividade; aumentar os ingressos de capital; e, reduzir a taxa de desemprego. Outro aspecto fundamental para a superação do subdesenvolvimento é o investimento em inovações tecnológicas para aumentar a produtividade e agregar valor aos bens e serviços produzidos (PONCE DE LEÓN, 2008). O Estado deveria efetuar a planificação e execução de políticas para superar o desenvolvimento (SCHAPOSNIK, 2003, p. 144).

Neste ponto, faz-se fundamental destacar as raízes rurais de Mujica, pois sua visão do setor agropecuário e sua proposta para a aplicação de inovações tecnológicas neste setor estão em sintonia com a ótica cepalina quanto à estratégia de desenvolvimento produtivo. A competitividade por meio da inovação tecnológica como meio para que o crescimento em longo prazo tenha sustentabilidade é central em ambos os raciocínios (HOUNIE; PITTALUGA; PORCILE; SCATOLIN, 1999). O desenvolvimento produtivo se torna protagonista neste debate.

As políticas de desenvolvimento produtivo abarcam todos os aspectos de uma economia, tendo como objetivos centrais a construção de uma competitividade autêntica e sistemática, assim

como a integração do país em cadeias globais de agregação de valor (SEN, 2000). O desenvolvimento produtivo é essencial para garantir condições econômicas que habilitem o desenvolvimento integral da sociedade (SEN, 2000).

A competitividade autêntica é definida como a capacidade de uma nação, um setor produtivo ou uma determinada empresa de aumentar a sua participação nos mercados a partir da criação e realização de maior valor agregado em seus processos produtivos, ao tempo que mantém e melhora as reservas de capital natural existente (FAJNZYLBBER, 1990). Este conceito ganhou importância após o Uruguai experimentar taxas de crescimento muito expressivas nesta última década – chegando a ficar atrás apenas do Chile, algo incomum em sua história.

Assim, nota-se que, durante o governo de Pepe Mujica, a economia uruguaia, baseada tradicionalmente na exportação de produtos agropecuários, parece ter sofrido mudanças intencionais nos modelos de negócios e na organização de sua produção, junto com políticas econômicas de apoio às empresas nacionais. Acredita-se que esta nova dinâmica não é produto apenas do aumento no nível de preços internacionais, pois houve investimentos em tecnologia que resultaram em ganhos de competitividade e produtividade.

Contudo, cabe questionar se este processo possui certa compatibilidade com o pensamento cepalino e se essas mudanças levaram a produção uruguaia em direção à construção de uma plataforma de desenvolvimento sustentável, com características de competitividade autêntica. Com base nos dados disponíveis, é possível afirmar que, durante o governo Mujica, o comércio exterior foi um dos motores da economia uruguaia, atingido cifras recordes. Também é possível observar mudanças em suas características, como o crescimento da importância da soja na pauta e o crescimento da China como mercado destino (BÚSQUEDA, 2015).

No que diz respeito às taxas de emprego, estas atingiram os melhores níveis desde que se há registros – o desemprego esteve por quatro anos consecutivos abaixo de 7% (BÚSQUEDA, 2015). Além disso, manteve uma política de aumento real do salário mínimo nacional e criou empregos por meio de financiamentos estatais (BÚSQUEDA, 2015).

Cabe destacar que a economia uruguaia, baseada no comércio de matérias-primas, viveu um período de otimismo com o aumento de preços dos produtos agroalimentares na década de 2000. Porém, apesar disso, aventa-se a possibilidade de que o aumento nas cifras do comércio exterior uruguaio pode ser interpretado em meio a uma mudança estrutural orientada a uma maior produtividade e valor agregado, e não só a uma melhora nos preços internacionais.

Por exemplo, no setor agropecuário, os cereais, oleaginosos e florestação são o carro-chefe no aumento do produto interno bruto deste setor. Os investimentos neste setor geraram novos serviços associados, como aluguel de maquinarias, comércio de insumos, comércio de maquinarias e veículos, serviços profissionais, transporte e logística, etc. (DIEA, 2014).

No que tange a produtividade agropecuária a medição é feita por meio do efeito combinado de todos os fatores de produção ao mesmo tempo: produtividade total de fatores, (PTF). Assim, a produtividade pode ser definida como a relação entre a quantidade de fatores utilizados e a produção obtida. Neste sentido, Bervejillo e Bertamini demonstram que a produtividade da agropecuária uruguaia cresceu a uma taxa de 3% anuais entre 2003 e 2013, enquanto que entre 1980 e 2013 o crescimento foi de 1,9% ao ano (DIEA, 2014).

No que diz respeito às exportações, seu crescimento foi expressivo, sendo que no período compreendido entre 2000 e 2014 passaram de US\$2.384 milhões a US\$9.178 milhões. Além disso, o país pode diversificar sua pauta de exportações graças ao incremento à sua estrutura produtiva e gerando novos produtos. Entre esses novos produtos destacam-se: produtos da indústria química e indústria farmacêutica, pasta de madeira, exportação de software, produtos cárneos com alto valor agregado, lácteos com maior valor agregado, frutas, automóveis (URUGUAY XXI, 2015).

Outra dimensão importante a destacar nas exportações e o fator tecnológico, diretamente vinculado ao valor agregado do produto. Um exemplo dessa dimensão é o sistema de “trazabilidade” da carne bovina<sup>3</sup>. Neste sentido o Uruguai tem se mostrado altamente inovador, sendo o único país no mundo a exportar carne bovina a partir de um sistema de “trazabilidade” que inclui todo o estoque bovino nacional (PAOLINO, 2014). Adicionalmente se observa um processo de convergência tecnológica, no qual são implementados projetos que permitem aumentar a qualidade e maciez da carne por meio de melhoramento genético do gado (ABOAL, 2014).

Com um mercado interno reduzido de 3,4 milhões de pessoas, grande parte da produção, principalmente a agroindustrial, é destinada para a exportação. Nesse sentido, as exportações totais de alimentos do Uruguai, cobrem as necessidades de 28 milhões de pessoas no resto do

---

<sup>3</sup> Trazabilidade da carne bovina é a capacidade técnica de identificação do animal desde o seu nascimento até o final da cadeia de comercialização de seus diferentes produtos. Trata-se de um controle de qualidade com rastreamento de dados e seguimento. Principais benefícios: abertura de mercados de alta exigência, ademais da vigilância e controle de enfermidades.

mundo (URUGUAY XXI, 2015). Quanto aos parceiros comerciais, o principal destino é a China – mercado para a soja, carne bovina, celulosa, lã e subprodutos da carne; logo vem o Brasil, principal destino para o trigo (mais dos 80 % do produto), segundo destino para os produtos lácteos e terceiro mercado para o arroz uruguaio. Em porcentagens, referentes a produtos agroindustriais, temos os seguintes destinos e porcentagens para as exportações uruguaias: a China participa em 28%; Brasil 13%; Países Baixos 6%; Estados Unidos 5%; Venezuela 5%; Federação Russa 4%; Itália 3%; Alemanha 3%; México 3%; Egito 3% (URUGUAY XXI, 2015).

Por fim, cabe destacar o papel do investimento estrangeiro direto, fator importante para a compreensão do crescimento econômico dos últimos anos, que passou de US\$300 milhões no período de 2000 a 2004, para US\$2755 milhões em 2014. O Uruguai é o segundo maior receptor de investimentos estrangeiros diretos, ficando atrás apenas do Chile na América Latina.

Ao longo deste trabalho foi possível observar as importantes mudanças que ocorreram durante o governo Mujica, o importante crescimento que o Uruguai experimentou em vários setores, tanto produtivos, como institucionais, assim como a importância da política externa desenvolvida durante este período.

O Ministério de Relações Exteriores procurou estabelecer novas negociações e abertura de novos parceiros comerciais. A China consolidou-se como o principal destino das exportações uruguaias, seguida pelo Brasil, principal parceiro regional, e depois Países Baixos, Estados Unidos, Federação Russa e outros. Portanto podemos perceber que o país não desenvolveu uma dependência comercial com respeito aos países centrais, mas ainda assim a diferença é gigantesca entre países centrais e países periféricos. Esta questão muitas vezes é observada, por exemplo, nas concessões e acordos feitos com os países ricos que quase sempre acabam em maior benefício para estes.

Ainda assim, nos últimos dez anos, durante os governos da Frente Ampla, a riqueza do país quase triplicou; a pobreza foi reduzida de 40% para um 10,5%; o desemprego passou de 19% para 6,5%. Em 2005 havia 278.000 hectares de soja semeada, hoje 1,2 milhões. A produção de energia renovável passou de zero em 2004, para 30% hoje, fazendo com que a energia fique mais barata, e permitindo que o país aspire a ser o líder de energia eólica a nível mundial.

A dependência dos países periféricos com respeito aos centrais parece ser de caráter estrutural, manifestando-se na economia, mas também em aspectos políticos e culturais (PONCE DE LEÓN, 2008). Assim mesmo, com respeito aos benefícios concedidos, muitas vezes, aos

países centrais, incluindo privilégios a empresas transnacionais em matéria de investimentos estrangeiros, patente, impostos, tudo em troca de apoio em negociações sobre dívida externa com organismos internacionais (FMI, BM, BID), são uma demonstração de dependência política e econômica.

#### 4.3 SAINDO DA PERIFERIA? O FOCO SUL-SUL DO GOVERNO MUJICA

Segundo Immanuel Wallerstein (1974a; 1974b), as relações econômicas mundiais formam um sistema global no seio do qual as nações mais desenvolvidas exploram tanto a mão de obra, quanto os recursos naturais daquelas nações em vias de desenvolvimento. Este sistema mundial, denominado sistema-mundo, dificulta o desenvolvimento dos países pobres ao tempo que favorece que os ricos sejam os principais beneficiários das cadeias globais de matérias primas e dos produtos e riquezas criadas pelo capitalismo industrial.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial foi possível presenciar a formação de uma perspectiva chamada desenvolvimentismo, a qual supunha que todos os Estados se dedicariam a viver o seu momento de desenvolvimento, sendo que o seu progresso poderia ser medido em forma quantitativa e sincronicamente. Neste sentido, todos os Estados seriam capazes de alcançar os resultados desejados (WALLERSTEIN, 1997).

A noção de desenvolvimento que começou a ser utilizada logo após 1945, pressupunha que as “sociedades nacionais” seriam capazes de se desenvolver, todas da mesma maneira, mas a ritmos diferentes, desse modo todos os Estados terminariam sendo muito parecidos. Seguindo esse modo de pensar, o Estado mais desenvolvido serviria de modelo para os menos desenvolvidos (WALLERSTEIN, 2005).

A alegação do desenvolvimento como matriz de análise se manteve até a década de 1960, quando tropeça com a realidade econômica de que a brecha entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento estava crescendo cada vez mais (WALLERSTEIN, 1997).

No período compreendido entre 1945 e 1970 surgiram alguns debates, que prepararam a cena para o surgimento da teoria do sistema-mundo, entre eles o conceito de periferia desenvolvido pelos dependentistas. A questão centro-periferia foi uma contribuição decisiva dos acadêmicos periféricos. O subdesenvolvimento deixava de ser visto como uma fase natural no

processo civilizatório e passou a ser interpretado como consequência do capitalismo em nível global.

A teoria do sistema-mundo constrói em cima da análise dependentista sobre a heterogeneidade criada em nível global por meio da deterioração dos termos de troca. Esta heterogeneidade estava marcada, segundo Prebisch, porque os países periféricos “[...] não só não tem recebido parte do fruto da maior produtividade industrial, como também não tem conseguido reter para si o proveito do seu próprio progresso técnico” (ONU, 1973, p.49).

O dependentismo não ofereceu ferramentas de análise sobre a política internacional tal como a teoria do sistema-mundo que, além de oferecer uma interpretação para as mudanças de hegemonia no centro da economia-mundo, tomou em conta até mesmo o papel das organizações internacionais para manutenção do *status quo* (WALLERSTEIN, 1997).

Wallerstein decide abandonar a ideia de utilizar como unidade de análise, tanto o Estado, como o conceito de sociedade nacional, pois entende que nenhum dos dois é um sistema social – o único sistema social seria o sistema-mundo (WALLERSTEIN, 1974a). O sistema-mundo é construído socialmente – com origens que podem ser interpretadas, com mecanismos presentes que devem ser compreendidos e cuja inevitável crise terminal precisa ser advertida (WALLERSTEIN, 2005).

Estudando as tendências longas do capitalismo, a partir das teorias do sistema mundo, Wallerstein, em uma entrevista concedida ao *Le Monde*, em 2008, declarou:

Eu penso que há 30 anos entramos em fase terminal do sistema capitalista. A situação torna-se caótica, incontrolável pelas forças que a dominavam até agora, e vemos a emergência de uma luta, não entre os detentores e os adversários do sistema, más, entre todos os agentes para determinar o que vai substituí-lo. Eu reservo a palavra “crise” a esse tipo de período. Bem, estamos em crise. O capitalismo atinge o seu fim.

Em 2009, em entrevista ao *Jornal Público de Madri*, ele acrescentou: “Nós podemos estar seguros que em trinta anos não viveremos mais sob o sistema-mundo capitalista”. Estas declarações faziam referência à crise de 2008, cujos efeitos devastadores se espalharam pelo mundo inteiro sem deixar de atingir os países capitalistas mais avançados.

Portanto, para Wallerstein, essa crise representaria a fase final de um ciclo, parte de um processo que começou a mais de 500 anos na história do sistema capitalista. Não se trata de apenas mais uma crise, como a que aconteceu em 1929 e outras similares. Na análise do autor, a diferença nessa última crise é que ela se agrava devido à sua longa duração num ciclo de mais de

trinta anos. Nesse sentido, Teotônio dos Santos, expoente da teoria do sistema-mundo no Brasil, opina que maiores investimentos no sistema produtivo, assim como reformas no sistema financeiro, podem gerar uma sobrevivência do capitalismo apesar da longa crise financeira (CESAR, 2008).

A teoria do sistema-mundo possui três constatações principais que pautam sua perspectiva: em primeiro lugar, um sistema econômico integrado a nível mundial de natureza polarizadora com uma lógica de cadeias de mercadorias que possuem uma forma centrípeta; em segundo lugar, um sistema político baseado em Estados soberanos, porém vinculados por meio de um sistema interestatal hierárquico; e, por fim, um sistema cultural que da coerência e legitimidade à hierarquia vigente (WALLERSTEIN, 1974a).

Uma economia-mundo compreende muitas culturas e grupos, mas, nem a homogeneidade política e nem a cultural devem ser esperadas em uma economia-mundo, o que unifica com mais força a estrutura é a divisão do trabalho (WALLERSTEIN, 2005). Existe uma prioridade sistêmica à incessante acumulação de capital e também existem determinados mecanismos que permitem castigar a quem atua com outros propósitos, e também mecanismos para premiar com o enriquecimento a quem siga as regras (WALLERSTEIN, 2005). Além disso, Wallerstein parece não acreditar que o mercado mundial venha a criar diversas versões do capitalismo, pois afirma não crer em múltiplas versões do capitalismo, e sim, acredita que há só um único capitalismo, um único tipo que tem existido historicamente (WALLERSTEIN, 1989).

O impacto da obra de Immanuel Wallerstein se deve principalmente a dois aspectos sobre os quais o sociólogo estadunidense insiste fortemente. Em primeiro lugar ele caracteriza a presente conjuntura mundial como uma transição de uma forma de organização social a outra; em segundo lugar explica que o resultado dessa transição não pode ser predeterminado e o futuro estaria nas mãos de todos nós (OSORIO, 2015). De forma institucionalizada, surgiu em 1981, a chamada Economia Política do Sistema Mundo, representando uma seção da Associação Americana de Sociologia, sendo uma iniciativa de pesquisadores com a pretensão de consolidar o campo de pesquisa aberto por Immanuel Wallerstein em 1974, com o lançamento do primeiro volume de “O Moderno Sistema Mundial” (COSTA, 2007).

Nesta obra, Wallerstein desenvolve toda a tradição de Fernand Braudel, quem, em 1985, apresenta uma economia mundial que é um verdadeiro palco para o surgimento do capitalismo (CARRION, 1997). Cabe salientar que, para Braudel (1985), as economias mundo são como “um

pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar-se a si próprio, e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica”.

Wallerstein é influenciado pelo arcabouço teórico de Braudel, assim é levado a experimentar novos métodos de experimentação do capitalismo, trazendo seu conceito de economia-mundo baseado numa visão macroscópica do modo de produção capitalista. Na economia política do sistema-mundo, a categoria hegemonia ocupa um lugar importante, com o qual é feita uma alusão ao processo de dominação que se estabelece sobre as regiões periféricas por parte dos Estados centrais do sistema-mundo, devido as suas estruturas fragilizadas, praticamente inexistentes. Os instrumentos que permitem as transferências dos excedentes para as regiões centrais, dando forma à ideia de imperialismo e hegemonia, são os meios econômicos, políticos, culturais e militares presentes nas relações interestatais (VIEIRA, 2012).

No referente ao conceito de hegemonia, tanto Wallerstein (1974a; 1974b), quanto Arrighi (1999) pontuam o caráter temporal restrito dos períodos de dominação central. Os períodos de hegemonia são contestados e rivalizados entre nações centrais precedidos por uma grande guerra e encerrados por conturbações políticas internas. Wallerstein (1974) deixa aberta a possibilidade para o aparecimento de um sistema mundo alternativo, o qual teria que integrar as esferas econômicas e políticas para equilibrar a distribuição do poder entre os diferentes grupos sociais. Este seria o sistema mundo socialista (WALLERSTEIN, 1974).

Os mais destacados aportes de Immanuel Wallerstein têm revitalizado uma perspectiva que

[...] substitui de plano a imagem das sociedades individuais mutuamente isoladas pela figura de um só sistema mundial no qual todos – todas as sociedades, governos, empresários, culturas, classes, famílias e indivíduos – deverão se “translocalizar” mantendo-se em uma só divisão do trabalho. Este único sistema mundial, que privilegia os marcos referenciais para as desigualdades sociais a escala mundial, é levado à prática, segundo Wallerstein, por meio do capitalismo. Em sua opinião o capitalismo é, dada a sua própria lógica interna, necessariamente global (BECK, 1998, p.58).

Segundo Wallerstein, a economia mundial capitalista comporta três elementos básicos: em primeiro lugar consta de um só marco, o qual está regido pelo princípio de maximização dos benefícios; em segundo lugar existe uma série de estruturas estatais dotadas de uma força diferente para fora e para dentro (estas estruturas estatais servem principalmente para impedir o funcionamento livre do mercado capitalista, com o fim de melhorar as perspectivas de benefício de um determinado grupo) (BECK, 1998, p.58); em terceiro lugar, na economia mundial



capitalista, a apropriação do excedente de trabalho é dado, não apenas em função de duas classes, mas sim compreendendo três fases: espaços centrais, semiperiferia e países e regiões periféricas.

A globalização dos sistemas produtivos tem provocado todo tipo de crises e contradições no capitalismo mundial. Neste sentido as economias não conseguem absorver a oferta de trabalho e mão de obra oferecida, em primeiro lugar devido a que a concorrência mundial exige a demanda de técnicas de produção que impossibilitam a absorção da oferta. A lógica do capitalismo encontra-se em crise, em parte devido a que os benefícios derivados da produção não encontram saídas suficientes em forma de investimentos que mais adiante possam encontrar novas capacidades produtivas (PATERNAIN, 2012).

O capitalismo global acaba representando uma nova hierarquia, ainda que mais desigual que as anteriores na distribuição dos ingressos a nível mundial. Nesse sentido, a posição de um país na hierarquia mundial está dada pela sua capacidade de concorrência no mercado internacional. Mas, segundo Samir Amin (1998) trata-se de uma luta cada vez mais desigual, na qual os centros do sistema se beneficiam de cinco monopólios: o monopólio tecnológico, controle dos mercados financeiros, acesso monopolista aos recursos naturais do planeta, monopólio dos meios de comunicação e monopólio das armas de destruição massiva (AMIN, 1998, p.13).

Na perspectiva do sistema-mundo, o capitalismo é acompanhado de um determinado formato ideológico, ou seja, um projeto de gestão do mundo através do que é conhecido como mercado e interesses individuais em curto prazo das forças dominantes do capital (PATERNAIN, 2012). Sendo assim, apesar de só existir um único sistema-mundo, dentro dele existem e convivem diferentes grupos sociais (centro, periferia e semiperiferia) com diferentes níveis hierárquicos e de hegemonia (WALLERSTEIN, 1974a). O Uruguai – enquanto um pequeno país que não se sobressai pela tecnologia, pelo poder militar, nem pelo poder financeiro, onde a produção tem como base a exportações de bens primários – pertence à periferia.

Aventa-se que durante os governos da Frente Ampla o país procurou fazer alianças regionais como meio para ganhar forças dentro da hierarquia do sistema-mundo. A última crise capitalista perdura e a possibilidade de mudança no centro dinâmico da economia-mundo está presente. Além disso, sua política externa esteve orientada à valorização do MERCOSUL, e buscou-se boas relações com os seus dois principais vizinhos, o Brasil e a Argentina. De acordo com o programa da Frente Ampla, o governo Mujica buscou fazer do MERCOSUL uma plataforma para as negociações com países centrais e com outros blocos.

Contudo, atento à assimetria regional e no seio do MERCOSUL e da UNASUL, os governos frenteamplistas procuraram dar força ao parlamento do MERCOSUL, para que este pudesse ser mais eficiente na diminuição das assimetrias entre os países membro. A tentativa de inclusão da Venezuela no bloco também pode ser interpretada sob o mesmo olhar. Durante os governos da Frente Ampla, em várias oportunidades a diplomacia uruguaia buscou acordos e tratados comerciais fora do bloco – como uma forma de afirmar sua autonomia, mas também como um meio para pressionar os membros mais fortes do MERCOSUL a conceder maiores benefícios aos membros menores.

Neste sentido, de acordo com o que foi visto até agora, a política externa do governo Mujica optou por uma inserção regional como questão primordial, mas sem deixar de prestar atenção no mundo lá fora. Assim sua política externa esteve orientada a uma maior importância do plano regional, tentando apoiar o ingresso de novos membros como foi o caso da Venezuela, que segundo Mujica, aportaria muito a potencialização do bloco.

Mas também podemos pensar que de acordo com a teoria do sistema-mundo de Wallerstein, e seu ponto de vista de uma economia-mundo, os países, de acordo com a divisão de trabalho, estão divididos entre centrais, periféricos e semiperiféricos, e, neste sentido, segundo sua teoria, é difícil uma mobilidade. Mesmo cabendo uma pequena probabilidade desta mobilidade, a vários fatores a ter em conta, tanto econômicos, quanto culturais, ou militares, sendo que o fator militar tem um peso muito importante, e, nesse sentido o Uruguai é um país pequeno, sem ostensivo poder militar, onde o uso de tecnologia permite oferecer uma qualificação na sua produção, mas onde o volume é pequeno e por outro lado depende, muitas vezes, de estar limitado a acordos regionais.

Talvez a verdadeira unidade de análise e os processos decorrentes seriam do sistema mundo como um todo, sendo assim não haveria teorias nem políticas nacionais de desenvolvimento, pois o desenvolvimento, de acordo com a teoria, não caberia aos países, e sim à economia-mundo capitalista. Nesse sentido o que corresponderia fazer aos países seria tentar melhorar a sua posição estrutural dentro dessa economia-mundo a partir de aproveitar as suas vantagens comparativas, ou então tentar estabelecer determinados monopólios sobre determinada cadeia de mercadorias, mas esta questão dependeria das condições de poder militar que ostenta esse Estado hipotético.

As políticas econômicas dos países subdesenvolvidos quase sempre têm margens de atuação muito limitadas no âmbito internacional, e as possibilidades de sucesso são também limitadas. As limitações são explicadas, na maioria das vezes pelas distintas manifestações de dependência, tanto externas como internas: dependência comercial dos países centrais (os quais desenvolvem variados tipos de práticas protecionistas frente aos países periféricos), assim como dos canais de distribuição (controlados, muitas vezes, por grandes grupos monopólicos). Ainda conta a dependência tecnológica, de um modelo exógeno desenhado segundo as finalidades de grandes grupos industriais, aos quais é muito difícil o acesso dos países subdesenvolvidos; dependência financeira de um sistema financeiro e monetário internacional, controlado pelos principais países industrializados capitalistas; ainda uma dependência cultural de um modelo de consumo de massas, difundido através das principais agências monopólicas de meios de comunicação e informação internacional; ademais de uma dependência política e militar, onde as pressões políticas, e muitas vezes a presença militar condicionam severamente as condições de atuação na política e economia internas, tal como já foi visto ao longo da história.

A dependência histórica da economia uruguaia, condicionada pela sua inserção subordinada no sistema-mundo moderno, colocou freio, igual que aos demais países da região, quanto à tentativa de industrialização nacional. Portanto, o Uruguai como país subdesenvolvido é “[...] uma formação sócio econômico dependente, um espaço onde o impacto das forças externas é preponderante em todos os processos. Por esse motivo, sua organização do espaço é dependente” (SANTOS, 2012, p. 15).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marcando mais um momento em sua história, a América do Sul adentra o século XXI com projetos cooperativos que superam os traços comercialistas dos projetos anteriores e com a mudança sistemática das orientações dos governos sul-americanos. A respeito da cooperação, cabe salientar que a percepção sul-americana alterou-se e a cooperação regional tornou-se um meio para atingir a segurança, o desenvolvimento e a autonomia. A UNASUL assumiu um papel importante neste processo, pois criou um espaço para o debate multidisciplinar entre os governos sul-americanos e, mais importante, busca tornar-se um espaço para o debate entre os povos sul-americanos.

Contudo, assim como anteriormente, este novo projeto e a mudança de orientação nos governos sul-americanos ainda assumem um caráter reativo frente às pressões externas. Frente ao declínio do projeto desenvolvimentista, adotou-se as recomendações do Consenso de Washington. Após o fracasso das políticas públicas e externas da década neoliberal, os povos da América do Sul passaram a expressar seu descontentamento com tais políticas por meio do sufrágio.

No decorrer da década das relações prioritárias com os países centrais, foi desenvolvido um projeto cooperativo no Cone Sul que, apesar de não ter tido este propósito desde o início, logrou maior autonomia e margem de barganha aos países que dele faziam parte. Assim, diante do fim da história, expresso no projeto estadunidense de institucionalização da dependência latino-americana por meio da ALCA, os países do Cone Sul, graças à experiência cooperativa do MERCOSUL e aos resultados de curto prazo das políticas do Conselho de Washington, reafirmaram o direito de escrever a sua própria história e rejeitaram a proposta externa.

O MERCOSUL, apesar de ter sido criado como um meio para acelerar a integração de seus países-membro à nova ordem mundial, teve sua própria existência ameaçada pelas políticas públicas neoliberais. Quando forçados a escolher, os países membros do MERCOSUL optaram pelo fortalecimento da cooperação sub-regional, em detrimento do alinhamento ao centro do sistema-mundo. Marco desta mudança de postura política foi a realização da Primeira Cúpula Sul-Americana, no ano 2000, que deu início ao processo que culminou na criação da UNASUL.

O início do século XXI sul-americano foi marcado pela troca sistemática – por meio do processo democrático – de orientação política em quase todos os países da região. Partidos políticos de esquerda e centro-esquerda foram escolhidos como representantes de diversos povos sul-americanos. Estes novos governos tiveram em comum a busca por modelos alternativos de desenvolvimento pautados na recuperação dos papéis negados ao Estado pelo Consenso de Washington.

Assim, buscou-se o desenvolvimento regional por meio da cooperação e da preservação da autonomia, sem prejuízo às relações com o centro do sistema-mundo. Assim, somando-se ao MERCOSUL, a ALBA; a OTCA; a IIRSA; e, a UNASUL foram criadas. Após a rejeição da ALCA, os EUA passaram a buscar tratados de livre comércio bilateralmente, reconhecendo implicitamente o poder de barganha que as negociações multilaterais ofereciam aos países sul-americanos.

A ascensão da Frente Ampla à presidência uruguaia, com a posse de Tabaré Ramón Vázquez Rosas em 2005, tornou-se o marco da entrada do Uruguai no processo descrito acima. Não era esperado uma ruptura completa com o padrão das relações internacionais uruguaias, porém, as mudanças se mostraram aquém do que se previa.

Apesar da aparente “convergência ideológica” momentânea entre os governos sul-americanos, o governo Vázquez atribuiu prioridade ao fortalecimento do MERCOSUL e ao aprofundamento das relações bilaterais com os EUA. As dificuldades na coordenação institucional da equipe de governo do primeiro presidente frenteamplista nos auxiliam a interpretar as ações de um governo que se declara de esquerda e busca negociar um Tratado de Livre Comércio bilateral com os Estados Unidos.

Em março de 2010, José Alberto “Pepe” Mujica assume a presidência do Uruguai, após a segunda vitória eleitoral da Frente Ampla para o mais alto cargo político do país. Durante esta etapa, que vai de 2010 a 2015, se deu continuidade em vários aspectos aos alinhamentos do governo anterior, porém foi dada maior ênfase aos aspectos e questões relacionadas ao MERCOSUL.

A primeira mudança notável da agenda externa do governo Mujica frente ao seu predecessor diz respeito ao próprio processo de formulação desta. O novo presidente frenteamplista, talvez ciente das dificuldades institucionais enfrentadas por Vázquez, montou uma equipe de governo que atuou com mais harmonia. Além disso, é com Mujica que o

MERCOSUL passa a ser visto e tratado como o principal projeto político uruguaio. O fortalecimento do bloco tornou-se central no combate à debilidade comparativa do Uruguai frente aos outros países membros, em especial os parceiros maiores que não mostram tanto entusiasmo para financiar os grandes projetos de infraestrutura que a República Oriental precisa.

Este fortalecimento foi buscado de diversas formas pela diplomacia uruguaia, dentre as quais se destacaram o fomento de tratados comerciais entre o MERCOSUL e mercados estratégicos (União Europeia, Rússia, China, Canadá) e a busca pelo fortalecimento institucional do bloco (propondo um sistema de arbitragens mais forte; ampliando a área de atuação do bloco; e, apoiando e fomentando a incorporação da Venezuela). O MERCOSUL passou a ser considerado o principal instrumento na inserção internacional uruguaia, porém, além do MERCOSUL e sem detrimento às relações com o centro do sistema-mundo, o governo Mujica promoveu com grande ênfase as relações no âmbito Sul-Sul, aproximando-se da Aliança do Pacífico e dos BRICS, por exemplo. Esforços para evitar a simples transferência da dependência uruguaia com o centro, para uma nova dependência com os parceiros maiores do MERCOSUL.

Contudo, foi possível identificar na agenda externa do governo Mujica um programa que possibilitaria a superação do subdesenvolvimento e da dependência uruguaia? A partir das duas perspectivas específicas que foram escolhidas para responder essa pergunta, a perspectiva dependentista e a teoria do sistema-mundo, e com base nos dados disponíveis sobre o Uruguai<sup>4</sup>, não encontramos argumentos para afirmar que o Uruguai superou o subdesenvolvimento e a dependência econômica.

O crescimento econômico uruguaio atingiu uma taxa média de 8% entre 2004 e 2008, desacelerando fortemente diante da crise financeira global de 2008 (2,9% no ano) e com uma rápida recuperação em 2010 (8,9% neste ano). Mais importante, porém, foi o efeito no PIB uruguaio – com crescimento próximo de 1% em 2015 e 2016 – da renovação da crise internacional no Brasil e na Argentina. É clara a dependência econômica, inclusive para com os parceiros maiores do MERCOSUL. É possível, porém, afirmar – a partir das perspectivas teóricas adotadas por este estudo – que a eventual superação do subdesenvolvimento e da dependência é viável se dada continuidade à agenda externa do governo Mujica?

---

<sup>4</sup> Muitos dos quais podem ser convenientemente consultados no banco de dados da Agência Central de Inteligência dos EUA.

Segundo os dependentistas, a superação do subdesenvolvimento e da dependência não é possível por meio do sistema capitalista, portanto, já que o governo Mujica não empreendeu uma mudança radical de sistema produtivo e nem uma mudança radical em suas relações internacionais, a sua agenda externa obviamente não possui os requisitos dependentistas para a superação da condição periférica uruguaia.

A despeito disso, é importante salientar os esforços dos governos frenteamplistas, em especial na gestão do ex-presidente Mujica, para atribuir valor à produção agrária do país. Visto que no sistema capitalista industrial a posição do países dentro da divisão internacional do trabalho determinará se são desenvolvidos ou subdesenvolvidos, estes esforços são fundamentais para melhorar os termos de troca do Uruguai, além de promover uma mudança na estrutura social – alterando gradualmente o perfil da elite e, por conseguinte, reduzindo as pressões pela manutenção do *status quo* dependente.

Cabe destaque especial ao fomento das relações Sul-Sul pelo governo Mujica. Uma vez que a situação periférica está intrinsecamente relacionada ao padrão dependente de relações com o centro, a mudança no eixo das relações internacionais uruguais – reduzindo a histórica prioridade conferida ao centro do sistema, a favor das relações com a própria periferia – possui o potencial teórico de alterar em médio ou longo prazo a condição relativa do Uruguai dentro do sistema capitalista global, juma vez que as relações comerciais com o centro são caracterizadas pela inevitável deterioração dos termos de troca.

Ao avaliar a agenda externa do presidente Mujica a partir da perspectiva oferecida pela teoria do sistema-mundo, é notável que o papel do Estado conferido pelo programa frenteamplista é, ao menos, similar ao que a teoria do sistema-mundo postula como fundamental para o desenvolvimento dos países dentro da economia-mundo capitalista. Contudo, enquanto um país periférico, o Uruguai está inserido em região específica e participa com grande entusiasmo de um processo de integração regional que é liderado por duas potências regionais, a Argentina e o Brasil. Além disso, conforme foi visto, possui uma certa dependência para com estes vizinhos.

Não seria exagero afirmar que essas potências médias pertencem à semi-periferia e que, por conseguinte, possuem o papel de exercer o controle indireto do centro sobre a periferia. Neste sentido, é possível afirmar que a busca por diversificação de parceiros como meio para reduzir a dependência econômica para com os mercados argentino e brasileiro é compatível com a dinâmica regional que a teoria do sistema-mundo apontaria. Afinal, “[a]s relações

internacionais entre os países são, n[a] visão wallersteiniana, relações de forças sociais se expandindo em classes mundiais, acompanhando o interesse do capitalismo” (MARTINS, 2015, p. 101).

Assim, podemos dizer que a hipótese desse estudo foi parcialmente confirmada, pois apesar de não ser possível dizer que a negamos, não seria um erro afirmar que a agenda externa do ex-presidente José Alberto "Pepe" Mujica Cordano (2010-2015) manobrou em direções que possuem acertos importantes dentro das perspectivas adotadas para essa análise. Entendemos que a análise deve ser feita diante do mundo da vida – com todas as suas contradições e restrições – e não apenas em cima de conceitos.

Afinal, a inserção internacional de um país como o Uruguai não depende somente da sua capacidade de formulação de política externa, mas da sua habilidade de fazer uso de sua pequena margem de barganha, de sua capacidade de articulação e, mais importante, do quão correta é a sua análise sobre a conjuntura internacional, de forma que possa identificar as raras janelas de oportunidade.



## REFERÊNCIAS

ABOAL, D. *et al.* **Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico.** Montevideo: CINVE, 2014.

AGUILAR, Luis F. V. Estudio Introductorio. *In: El estudio de las políticas públicas.* México: M.A Porrúa, 1992.

ALMEIDA, Victor Ferreira de. **A União de Nações Sul-Americanas sob o prisma anarquista.** Sant'Ana do Livramento: Universidade Federal do Pampa, 2015.

AMIN, Samir. **El capitalismo en la era de la globalización.** Barcelona: Paidós, 1988.

AMIN, S; ARRIGHI, G; et al. **Dynamics of Global Crisis.** New York: Monthly Review Press, 1982.

ARRIGHI, Giovanni. **El largo siglo XX.** Dinero y poder en los orígenes de nuestra época. Madrid: Akal, 1999.

ATTINÁ, Fulvio. **El sistema político global.** Introducción a las relaciones internacionales. Barcelona: Paidós, 2001.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia.** São Paulo: UNESP, 2002.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In: LIMA SOBRINHO, B. et al. Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público,* São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BALLESTRIN, Luciana; LOSEKANN, Cristiana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, v. 78, mai./ago., 2013.

BECK, U. **¿Qué es la globalización?** Falacias del globalismo, respuesta a la globalización. Barcelona: Paidós, 1998.

BOIX, Carles. **Partidos políticos, crecimiento e igualdad.** Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial. Alianza Universidad, 1996.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1985.

BUDGE, Ian; HEARL, Derek; ROBERTSON, David (Ed.). **Ideology, Strategy and Party Change**. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. **Contexto internacional**. v. 36, n. 2, 2014.

BUQUET, Daniel. Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior. In: FERRO CLÉRICO, Lilia; *et al.* **Seminario Inserción Internacional del Uruguay**. Montevideo: UDELAR, 2007.

BÚSQUEDA. **China amplia su oferta educativa y cultural en Uruguay mientras las negociaciones por un TLC bilateral permanecen congeladas**. 2015. Disponível em: <<http://www.busqueda.com.uy/nota/china-amplia-su-oferta-educativa-y-cultural-en-uruguay-mientras-las-negociaciones-por-un-tlc>>. Acesso em 27 de outubro de 2017.

CAETANO, Gerardo; GALLARDO, Javier; RILLA, José. **La izquierda uruguaya**. Tradición, innovación y política. Montevideo: Trilce, 1995.

CAMARGO, Sonia de. O canto da sereia: América Latina perante a Alca. **São Paulo em Perspectiva**. v. 16, n. 1, p. 94-104, 2002.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

\_\_\_\_\_. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BEDIN, A. G. et al. Paradigmas das Relações Internacionais. Ijuí: UNIJUÍ, 2000, p. 180.

CARRATO, Víctor. **Mujica. La visión y el camino**: El Uruguay del 2015 en el pensamiento del futuro Presidente de los orientales. Montevideo: Montevideo: La República, 2009.

CARRION, R. **A Escola dos “Annales” e a “nova” história**. In: Luz e sombras: ensaios de interpretação marxista. Rio Grande do Sul: Centro de Estudos Marxistas, 1997.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America Left Turn. **Foreign Affairs**. v. 85, n. 3, 2006, p. 70.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista brasileira de política internacional**. v. 43, n. 02, p. 5-27, 2000.

CESAR, A. **A Crise mundial segundo Theotônio dos Santos**. Limiar e Transformação, 2008. Disponível em: <<http://limiaretransformacao.blogspot.com/2008/12/crise-mundial-segundo-theotonio-dos.html>>. Acesso em julho de 2017.

CHASQUETTI, Daniel. El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007). **Seminario Inserción internacional del Uruguay**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República e Instituto Artigas del Servicio Exterior. 2007.

CLEMENTE, Isabel B. **Opciones de inserción internacional del gobierno progresista: 2005-2007**. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, 2007.

\_\_\_\_\_. Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011). **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**. v. 6; n. 11, 2011.

\_\_\_\_\_. **POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY EN EL MERCOSUR DURANTE EL GOBIERNO DE JOSÉ MUJICA**. **Século XXI**. v. 4, n. 2. 2013.

COSTA, Jales Dantas. **Um debate teórico entre a Economia Política dos Sistemas-Mundo e a Nova Economia Política do Sistema Mundial**. 2007. Disponível em: <[http://www.gpepsm.ufsc.br/html/index\\_arquivos/2.pdf](http://www.gpepsm.ufsc.br/html/index_arquivos/2.pdf)>. Acesso em 26 de outubro de 2017.

COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Economia e Sociedade**. v. 16, n. 1, 2007.

CRISTI, Ignacio Muñoz. ¿Sistemas-Mundo o Sistema Mundial? El debate Wallerstein/Gunder Frank y la utopística latinoamericana. In: **Introducción al Análisis de Sistemas-Mundo**. Corporación Educativa Poblare, 2012.

**DECLARAÇÃO DE CUZCO**. 2004. Disponível em <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)> Acesso em maio de 2015.

DIAS, Marcelo Francisco. **Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico**. São Paulo: USP, 2012.

DIEA. **Anuario Estadístico Agropecuario**. Montevideo: MGAP, 2014.

**ESTATUTO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL.** 2008. Disponível em <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO\\_CDS.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

FAJNZYLBBER, Fernando. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. **Cuadernos de la CEPAL**, n. 60, 1990.

FEINBERG, Richard E. The hemispheric community of democracies. **U.S. Department of State Dispatch**. 17 de janeiro, 1994.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Ruptura de Consensos en la Política Exterior uruguaya durante el tormentoso 2002. Montevideo: **FCS-UM-Documentos de Trabajo**. n. 62, 2003.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. **Tradiciones Ideológicas de Política Exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2010.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; POSE, Nicolás. El parlamento uruguayo en la política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio. **Colección, Año XX**. n. 25, 2015.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; REBELLATO, Santiago. **La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica**. Documentos de Trabajo, no 79, Noviembre 2011. Disponível em: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/4642?mode=full>>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

FERRO CLÉRICO, Lilia. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**. v.44, 2006, p.115-132.

FERRO CLÉRICO, Lilia; *et al.* **Seminario Inserción Internacional del Uruguay**. Montevideo: UDELAR, 2007.

FERRO CLÉRICO, Lilia; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. La estrategia de inserción internacional del Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. v. 15. 2006.

FLECHSIG, S. Em memória de Raúl Prebisch (1901-1986). **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 11, n. 41, jan./mar. 1991.

GARCÉ, Adolfo. Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. **Revista de Ciencia Política** 30 (2), 2010.

\_\_\_\_\_. Uruguay. El Frente Amplio como partido de gobierno. *In*: IGLESIAS; Enrique; CONDE, Rosa; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (ed.). **El momento político en América Latina**. Madrid: Colección Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. **La era progresista**. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2004.

GOMES, Kelly. **UNASUL: mais do mesmo?** As dimensões do processo de integração sul-americano. São Paulo, UNESP, 2012. Disponível em <[http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93740/gomes\\_kr\\_me\\_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93740/gomes_kr_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em maio de 2015.

GONZÁLEZ GUYER, Julián. Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la “era progresista” en Uruguay. *In*: HANS, Mathieu; NIÑO GUARNIZO, Catalina. **Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

GURRIERI, A. **La obra de Prebisch en la Cepal**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HABERMAS, J. **Teoria e práxis**. Tradução de Rúrion Melo. São Paulo: UNESP, 2013.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. 2ª edição. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

\_\_\_\_\_. A Guerra Fria e seu Fim: Consequências para a Teoria das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 53-73, jun. 1994

HERNÁNDEZ NILSON, Diego; POSE, Nicolás; RAGGIO, Andrés. Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). **Cadernos do Tempo Presente**, n. 23. 2016.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

HIRSCHAMN, Albert. **Orto y ocaso de la economía del desarrollo**. FCE, México, 1981.

HOUNIE, A; PITTALUGA, L; PORCILE, G.; SCATOLIN, F. La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. **Revista de la CEPAL**. n. 68, 1999.

HUDSON, Patrick. La Política Comercial de la República Oriental de Uruguay: la integración en el MERCOSUR y las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos. **Independent Study Project Collection**. Paper 288, 2006.

KATZ, Claudio. **La teoría de la dependencia y el sistema-mundo**. Disponível em: <<http://katz.lahaine.org/b2-img/Teoriadependenciaeosistemamundo.pdf>>. Acesso em setembro de 2017.

LANZA, Edison. Uruguay y el Mercosur. Entre las convicciones y la realidad global. **Brecha**, N° 1425, 2013.

LEMA, Daniel. **Las relaciones internacionales en la era frenteamplista**. Continuidad y cambios entre los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica. Montevideo: Universidad de la República, 2012.

LÓPEZ, Camilo M. Burian. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)**: la importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Montevideo: Universidad de la República, 2015.

LOWENTHAL, Abraham F. O Governo Obama e as Américas: promessa, desapontamento, oportunidade. *In*: LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD, Laurence; PICCONE, Theodore. **Obama e as Américas**. Rio de Janeiro: Fgv, 2011. Cap. 1. p. 21-42.

LUJÁN, Carlos. Escenarios prospectivos de la política internacional del país. *In*: Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (org.). **La aventura uruguaya**. El país y el mundo. Montevideo: Debate, 2011.

\_\_\_\_\_. La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. *In*: MANCERO, M. E.; NARBONDO, P. (Coords.) **Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez**. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2010, p.352-370.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração sul-americana. **Civitas**. v. 10, n. 1, 2010.

MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MARTINS, J. R. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual? **Iberoamérica Social**. v. 5, 2015.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS; Marcela Cristina; REIS DA SILVA; André Luiz. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia. Brasil como vector de integração sudamericana: possibilidades y limites. *In*: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. **Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas**. Buenos Aires: Catálogos, 2011.

NYE, Joseph S. Jr. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Gente Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. **Comprender os conflitos internacionais**: uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002.

\_\_\_\_\_. The Changing Nature of World Power. **Political Science Quarterly, The Academy of Political Science**. v. 105, n. 2, 1990.

OLIVEIRA, Maria Odete de. Paradigma de dependência. In: BEDIN, A. G. et al. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2000.

ONU. **Estudio económico de América Latina 1949**. Santiago de Chile: CEPAL, 1973.

OPEU (Observatorio de Política Exterior Uruguay). **Informe de Política Exterior Uruguay**. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. ISSN: 1688-7786.

OSORIO, Jaime. El sistema-mundo de Wallerstein y su transformación. Una lectura crítica. **Argumentos**. v. 28, n. 77, 2015.

PAOLINO, C. (org.) *et al.* Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. **Estudios y Perspectivas**, n. 15. Montevideo: CEPAL, 2014.

PATERNAIN, Rafael. **La teoría social latinoamericana**. Legados y desafíos. Montevideo: Mastergraf S. R. L., 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PEREIRA, V. V. **Capitalismo e Crise: uma crítica marxista à teoria do sistema-mundo**. In: XVII Encontro Nacional de Economia Política - SEP, 2012, Rio de Janeiro. Desenvolvimento e Meio Ambiente: a crítica da Economia Política, 2012.

PÉREZ ANTÓN, Romeo. Rumbos y avatares de la Política exterior. In: CAETANO, Gerardo (dir.). **20 años de democracia Uruguay 1985-2005**: Miradas múltiples. Montevideo: Taurus, 2005, pp. 109-129.

**PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL EN AMÉRICA DEL SUR**. 2000. Disponível em:

<[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

PONCE DE LEÓN, A. **Visiones de desarrollo en el actual gobierno del FA**. Tese de doutorado. Montevideo: Universidad de la República, 2008.

PORCECANSKI, Roberto. **No voy en tren**. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010). Montevideo: Sudamericana, 2010.

PREBISCH, Raul. (1979). Prólogo. In: RODRÍGUES, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROMO, Guillén. De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. **Comércio Exterior**, v. 57, n. 4, 2007.

RUSSELL, Roberto (Org.) **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora USP, 2012.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo y Libertad**. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharía. España: Editorial Planeta, 1999.

SCHAPOSNIK, Carmen Rosa. **Aportes para una rediscusión de la “teoría de la dependencia”**. Instituto de Integración Latinoamericana. Argentina: Universidade Nacional de la Plata, 2003.

SILVA, Roberta R. M. da. **A POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI NO PERÍODO RECENTE: AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E OS DILEMAS DE UM ESTADO PEQUENO**. 2012. Disponível em: <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40974/Documento\\_completo.pdf?squence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40974/Documento_completo.pdf?squence=1)>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

TELLECHEA, Rodolfo Carvalho. **O processo de integração sul-americano sob a perspectiva de segurança**: uma análise sobre a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Santana do Livramento: Universidade Federal do Pampa, 2015.



**TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL.** 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm)>. Acesso em outubro de 2017.

URUGUAY XXI. **Informe de comercio exterior de Uruguay.** 2015. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/01/Informe-Anual-Comercio-Exterior-2015.pdf>>. Acesso em outubro de 2017.

VIANA, Jefferson Pecori. Política Externa do Equador: o modelo de inserção internacional do governo Rafael Correa Delgado. **Monções.** v. 2. n. 3, 2013.

VIANNA, Alexander Martins. Paradoxos da política externa de Barack Obama: Anno Primo. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 105, p.112-132, fev. 2010. Mensal. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/9187/5248>>. Acesso em: 25 set. 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. A análise dos sistemas-mundo como movimento do saber. *In*: Vieira, P. A., Lima Vieira, R., & Filomeno, F. A. (org.). **O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presente na análise dos sistemas-mundo.** São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2012.

\_\_\_\_\_. **Análisis de sistemas-mundo**, una itroducción. México: Siglo XXI, 2005.

\_\_\_\_\_. **El futuro de la civilización capitalista.** Barcelona: Icaria, 1997.

\_\_\_\_\_. The inter-state structure of the modern world-system. *In*: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Eds.). **International theory: positivism & beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Comentarios sobre las pruebas críticas de Stern. **Revista Mexicana de Sociología**, n. 3, 1989.

\_\_\_\_\_. **O sistema mundial moderno.** Vol. I: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974a.

\_\_\_\_\_. **O sistema mundial moderno.** Vol. II: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974b.

WATSON, Alexander F The Americas in the 21<sup>st</sup>. century: defining U.S interests. **U.S. Department of State Dispatch.** 4 de dezembro, 1995.

\_\_\_\_\_. Key issues in Inter-American relations. **U.S. Department of State Dispatch**, v. 5, n. 3, 17 de janeiro, 1994a.

\_\_\_\_\_. Toward a mature partnership. US-Latin American in the 1990s. **U.S. Department of State Dispatch**. 3 de março, 1994b.

WHITEHEAD, Laurence. Obama e as Américas: velhas esperanças, novos riscos. In: LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD; PICCONE, Theodore. **Obama e as Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011. Cap. 9. p. 181-197.

ZURBRIGGEN, Cristina. [Sem nome]. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**. Año 19, n. 1. Santiago de Chile: Flacso, 2005.