



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI

Angelita Matos Souza. Doutora em Economia pelo IE-UNICAMP, professora de Sociologia e de Geopolítica do Capitalismo na Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Geociências (IGCE), campus de Rio Claro, São Paulo, Brasil; coordenadora do Laboratório de Desenvolvimento e Geopolítica (LEDGE).

E-mail: angelita@rc.unesp.br.

Cíntia Soares Bisetto. Aluna do Mestrado em Geografia, IGCE-UNESP-Rio Claro, membro do LEDGE.

Renan Yamasaki Veiga de Barros. Graduando em Geografia, IGCE-UNESP-Rio Claro, membro do LEDGE.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Resumo

Pretendemos abordar o entrelaçamento entre política externa e política econômica nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), argumentando que a política externa dos governos petistas não deve ser apreendida como simplesmente instrumentalizada pelos interesses econômicos, é preciso considerar também a autonomia relativa do Estado, que *faz história*, nos limites das circunstâncias. Entre as circunstâncias que favoreceram os governos petistas encontra-se a demanda asiática por commodities, em um movimento que fomentou o sonho de potência emergente ao mesmo tempo que fez avançar a vulnerabilidade externa em razão da dependência maior das exportações de bens primários. A conjuntura econômica internacional ajudou e o governo expandiu gastos, o BNDES despontou como peça chave da política expansionista e, em alguma medida, o Brasil atuou em prol de planos integracionistas, sendo possível atribuir um sentido agregador à política externa voltada para a América do Sul. Dessa ótica, o suposto subimperialismo brasileiro abriu brechas para políticas de integração regional, dentro do possível, aproveitadas pelos defensores da estratégia no aparelho de Estado. Nosso objetivo é analisar as relações entre Brasil e Uruguai como um caso no qual duas perspectivas estão presentes: práticas imperialistas e iniciativas cooperativas, apresentando resultados parciais de pesquisa em andamento sobre as relações entre os dois países (2003-2014) com considerações sobre *i*) as relações comerciais, *ii*) investimentos diretos brasileiros no Uruguai, *iii*) as iniciativas FOCEM, GAN e a parceria no Parque Eólico Artilleros, *iv*) a temática do subimperialismo. Palavras chave: Integração regional; Brasil-Uruguai; Imperialismo.

Abstract

We intend to address the interweaving between foreign policy and economic policy in the governments of the Workers' Party (PT), arguing that the foreign policy of PT governments should not be perceived as simply instrumentalised by economic interests. We must also consider the relative autonomy of the state, which *makes history*, within the limits of the circumstances. Amongst the circumstances favouring PT governments is the Asian demand for commodities, in a movement that fostered the dream of emerging power whilst pushing external vulnerability forward because of the greater reliance on the export of primary goods. The international economic situation helped, and the government expanded spending, the BNDES emerged as a key part of the expansionist policy and, to some extent, Brazil acted in favor of integrationist plans, and it was possible to attribute an aggregator sense to the foreign policy focused on South America. From this point of view, supposed Brazilian sub-imperialism has opened loopholes for regional integration policies, as far as possible, which have been well taken advantage of by the defenders of strategy within the apparatus of the State. The intention is to analyze the relations between Brazil and Uruguay as a case in which there are two perspectives: imperialist practices and cooperative initiatives. We will present partial results of the ongoing research on the relations between the two countries (2003-2014) with considerations regarding *i*) trade relations, *ii*) Brazilian direct investments in Uruguay, *iii*) FOCEM initiatives, GAN and the partnership at the Artilleros Wind Park and *iv*) the theme of sub-imperialism. Keywords: Regional integration; Brazil-Uruguay; Imperialism.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Estudos têm apontado a articulação entre política externa e política econômica nos governos do PT, destacando o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), que financiou as exportações e apoiou a internacionalização de empresas do Brasil (Berringer, 2015; Bugiato, 2016; Carvalho, 2012; Souza, 2010). Os governos Lula em especial teriam almejado a hegemonia regional como substrato para a igualmente ambicionada transformação do país em um *global player* mais relevante. Para tanto se procurou casar a política do BNDES de apoio à conglomeração econômica, na qual a internacionalização de empresas locais constituiu dimensão importante, com a política externa privilegiando a América do Sul, sem dúvida ao encontro do expansionismo econômico.

Implica em afirmar que iniciativas e operações discursivas em torno de projetos de integração sul-americana visaram a abertura de mercados para grupos do Brasil. Não obstante, é inegável que a política externa dos governos petistas buscou mais autonomia política internacional e apoiou governos progressistas na região e projetos de integração. O projeto da ALCA foi abandonado; foi instituído um Fundo destinado a amenizar assimetrias no Mercosul por meio do financiamento de projetos de convergência estrutural, o FOCEM; a iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi retomada, depois incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da recém-criada União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Uma postura conciliadora foi adotada nas relações com a Bolívia após as nacionalizações do governo Evo Morales, nas negociações com o Paraguai quanto às tarifas de energia de Itaipu, diante de contratempus no comércio com a Argentina, além de o governo brasileiro ter reagido às denúncias de espionagem empreendidas pelos EUA (Bastos e Hiratuka, 2017; Berringer, 2015).

Os discursos diplomáticos e iniciativas integracionistas foram além da mera retórica para garantir o expansionismo de empresas do Brasil, inclusive porque para alcançarem eficácia nessa direção precisavam de alguma concretude. De todo modo, a política externa não deve ser apreendida como mero instrumento da política econômica, seria ignorar a autonomia estatal, por certo com forte dimensão societária, mas não reduzível a disputas por poder entre classes ou frações de classe (ou grupos de pressão, na tradição pluralista). Como lembrou Ianoni (2013, p.582), o Estado “é também



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

um sujeito relativo, que, sendo composto por homens (burocracia e políticos), faz a história, embora em circunstâncias determinadas”.

Entre as circunstâncias que permitiram aos governos liderados pelo PT *fazer história* está o boom das commodities, que serviu para alimentar o sonho de potência emergente ao mesmo tempo em que avançava a vulnerabilidade externa em razão da dependência maior das exportações de bens primários. Mas a conjuntura internacional ajudou, o governo mais abonado expandiu gastos, o BNDES despontou como peça chave da política econômica expansionista e nas brechas o Brasil atuou em prol da integração regional, sendo possível identificar a inspiração do *modelo* asiático, sobretudo sul-coreano, na política de estímulo às denominadas empresas campeãs nacionais¹.

O incentivo estatal ao processo de conglomeração econômica e internacionalização de grupos empresariais gerou críticas, porém fomentou discursos/iniciativas integracionistas, com o Estado brasileiro conferindo alguma efetividade e sentido agregador à política externa voltada para a América do Sul. Seria simplório apreender a política externa como simplesmente instrumentalizada por interesses econômicos, o expansionismo de grandes grupos do Brasil, apoiados pelo BNDES (para alguns, expressão do subimperialismo brasileiro), abriu espaço para iniciativas visando a integração em conformidade com ambições defendidas por funcionários políticos e de carreira, com destaque para os do Itamaraty.

No entanto, a autonomia do Estado para praticar uma política externa integracionista mais arrojada era limitada, enfrentando dificuldades inúmeras, a maior delas relacionada à capacidade de liderança do Brasil, sobretudo porque tal papel exige recursos financeiros atrelados ao crescimento econômico e, politicamente, sequer na fase da bonança das commodities era fácil transferir recursos para investimentos fora, como ficou claro nas campanhas midiáticas contra os financiamentos do BNDES para o Porto Mariel em Cuba.

Neste texto, sobre as relações Brasil-Uruguaí, o argumento central é o de que a política externa dos governos do PT foi além da mera instrumentalização pelos interesses econômicos de grupos locais interessados na expansão dos negócios sobre o país vizinho, uma vez que as relações entre os dois países apresentam forte componente cooperativo. Outro aspecto diz respeito a diferenças entre os

¹ Ver, por exemplo, entrevista de Coutinho, 2011.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

governos Lula e Dilma, segundo estudiosos da política externa, o primeiro teria investido mais na área, dedicando atenção especial para América do Sul; ao passo que a presidente Dilma teria se interessado menos, viajado menos e se reunido menos com outros chefes de Estado (Saraiva, 2014; Souza, 2016). Como procuraremos indicar não seria o caso no tocante às relações Brasil-Uruguaí, pois a aproximação prosperou no governo Dilma no âmbito dos projetos comuns e encontros diplomáticos².

II. Marco teórico/marco conceptual

O expansionismo econômico do Brasil neste início de século levou alguns autores à obra de Ruy Mauro Marini, retomando sua noção de subimperialismo. Luce (2007), Fontes (2010)³, Santos (2016), entre outros, recorreram à noção para caracterizar o expansionismo de empresas do Brasil durante os governos do PT. Neste trabalho adotaremos a posição de autores que discordam da produtividade dessa retomada (Berringer, 2013; Souza, 2013).

Conforme Souza (2013), os enfoques que acusaram o Brasil de imperialismo “superfaturavam” a posição do país no sistema internacional, para a autora se poderia falar em práticas imperialistas, mas seria exagerada a hipótese de imperialismo brasileiro (mesmo que “sub”). Dessa ótica, a presença, por exemplo, de frigoríficos brasileiros no Uruguaí, pode ser inserida no campo das práticas imperialistas. Por sua vez, Berringer (2013), ao discorrer sobre estudos que enfocam como imperialista (Fontes, 2010; Zibech, 2012) ou subimperialista (Luce, 2007) a atuação do Estado brasileiro na América do Sul nos governos Lula, entende que os autores têm uma concepção de imperialismo concentrada na esfera das relações econômicas internacionais - no aumento de investimento externo direto brasileiro em países vizinhos -, o que seria insuficiente à caracterização de uma economia dependente como a brasileira de imperialista. Isto porque as transnacionais brasileiras costumam atuar nos setores de baixa intensidade tecnológica (construção civil, alimentos, siderurgia e mineração); o investimento direto brasileiro em países da região não seria superior ao investimento direto imperialista (de origem estadunidense e europeia); além de a exportação de

² Documento do Itamaraty expõe o estreitamento das relações entre os dois países neste início de século, notadamente no governo Dilma. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5417-republica-oriental-do-uruguai>, acesso em 20/12/2017.

³ Fontes (2010) vai além do Marini, falando em imperialismo brasileiro, ou capital-imperialismo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

capitais não ser exclusividade de empresas brasileiras, mas também argentinas, chilena, mexicanas etc. E contrapondo-se à hipótese de que o governo Lula teria servido a interesses políticos norte-americanos, como o de neutralizar Chávez (Luce, 2007), Berringer (2013) destacará a atuação do Brasil em defesa dos governos progressistas na região.

De nossa parte endossamos a posição de Berringer (2013) e Souza (2013), recorrendo a Harvey (2004) para abordar a relação entre política econômica e política externa dos governos do PT. O autor analisa o novo imperialismo a partir da relação complementar e contraditória entre duas lógicas: a lógica do Estado (“política do Estado e do Império”) e a lógica da acumulação privada (“processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”). A primeira relacionada às estratégias e ações de um Estado ou algum ente que funcione como poder político para afirmar seus interesses e suas metas de poder projetadas para além do próprio território. A segunda lógica é a da acumulação de capital visando o lucro. As duas lógicas atuam de maneira complementar, contudo a complementaridade envolve contradições, uma vez que a atuação estatal é orientada por pretensões geopolíticas e a dos detentores do capital pela busca do lucro e posicionamento no mercado, o que geralmente depende do suporte do Estado, mas não necessariamente vai ao encontro dos interesses de Estado. (Harvey, 2004)

Inspirados pelo enfoque do autor (por sua vez, inspirado por Arrighi, 1995), entendemos que da lógica estatal interessaria a integração sul-americana, seja por razões econômicas, seja por razões geopolíticas relacionadas às pretensões de hegemonia regional do Brasil. Orientações muitas vezes conflitivas e, por certo, delimitadas pelo desenvolvimento geográfico desigual, nos limites do qual opera a lógica capitalista, em nível internacional e nacional, atuando politicamente, em favor ou contra políticas estatais. A complementaridade entre as duas lógicas predomina na análise de Harvey (2004), porém o fator contradição seria importante por analiticamente conceber Estado e economia como esferas separadas e autônomas, procedimento mais indicado aos estudos no campo da geopolítica, por não descurar da autonomia relativa do Estado (Souza, 2014).

Dessa perspectiva, seria possível falar em práticas imperialistas de empresas brasileiras atuantes no Uruguai, com o apoio do Estado brasileiro, que, por meio da diplomacia e dos financiamentos às exportações estimulou o expansionismo econômico. Paralelamente, mesmo que visando sobretudo a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

abertura de mercados, os governos do PT lideraram iniciativas integracionistas baseadas na cooperação. No caso do Uruguai, iniciativas como o FOCEM, o GAN e acordos para facilitar a integração na região fronteiriça foram além das razões de mercado.

III. Metodologia

O texto apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento sobre as relações Brasil-Uruguai. Os procedimentos metodológicos envolvem a pesquisa de fontes secundárias (livros, artigos em periódicos acadêmicos, teses, dissertações) e a pesquisa de fontes primárias, sobretudo documentos governamentais, mas também notícias/matérias veiculadas pelos meios de comunicação. Do ponto de vista do método de pesquisa, como interpretação da realidade a partir do marco teórico que norteia a investigação, foi exposto no tópico anterior a orientação principal.

IV. Análise e discussão dos dados

IV.1 Brasil e Uruguai neste início de século

A aproximação entre Brasil e Uruguai avançou com a inserção do país vizinho no MERCOSUL no início de 1991. Contudo, um fator de descontentamento frequentemente manifestado por Uruguai e Paraguai diz respeito às assimetrias econômicas entre os países do Bloco. A criação do Fundo para o Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, consistiu em um meio de contornar o problema. Além do Fundo, a instituição do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN), em 2012, seria apresentada como referência para um “novo paradigma de integração” e, dentre os projetos discutidos no âmbito do GAN, encontra-se o Parque Eólico Artilleros, inaugurado em 2015, quando se falou novamente em novo paradigma a partir do “projeto piloto” de integração energética⁴.

Como entendemos, as iniciativas FOCEM e GAN são experimentos nos quais prevaleceria a cooperação voltada à integração; já a presença de empresas brasileiras no Uruguai, como os frigoríficos Marfrig, JBS e Minerva, estaria mais próxima das práticas imperialistas. Abaixo

⁴ Ver *Comunicado Conjunto Presidencial, Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai*, disponível em http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3114:comunicado-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280. E também discursos presidenciais na cerimônia de inauguração do Parque Artilleros, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=n1r7yPmxQjc>



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

tratamos das relações econômico-comerciais entre Brasil e Uruguai; FOCEM, GAN e o Parque Artilleros.

IV.1.2 “Brasildependência”

Na virada do século XX para o XXI a economia uruguaia atravessou grave crise, abalada pela queda da demanda por produtos uruguaios da parte da Argentina e do Brasil, mercados que juntos representavam quase metade das exportações do país. O vizinho foi prejudicado pela desvalorização da moeda brasileira em 1999 e pela crise na Argentina a partir de 2001, essa também acirrada em função da desvalorização do Real. Os efeitos foram duros para o Uruguai, além da baixa no comércio com o MERCOSUL, queda do PIB e aumento do desemprego, a crise financeira, em parte devido à fuga de capitais argentinos, desencadeou o fechamento de bancos e a desnacionalização do sistema bancário. Por certo a crise também tem ligação forte com as reformas neoliberais do governo Jorge Batlle Ibañez (2000-2004), cujo legado, conforme Arce (2007), foi “un Uruguay, social y económicamente empobrecido, como si un maremoto u otra catástrofe natural hubiera sumergido a su población en la desolación, el estupor y la impotencia” (p.208).

O quadro melhoraria a partir de 2004, com o aumento das exportações para Ásia, União Europeia e NAFTA, simultaneamente à redução do peso do MERCOSUL. Mas desde 2010 o Brasil é o principal parceiro comercial do Uruguai, o destino de aproximadamente 17% das exportações uruguaias em 2014 e em torno de 21% em 2016, foi também o país que mais vendeu para o Uruguai em 2016 e, além da relevância das relações comerciais, cresceram os IDE brasileiros no país vizinho, mormente nos setores agroexportador e de frigoríficos. Como indica nota do blog do Itamaraty⁵:

(...) São crescentes os investimentos de empresas brasileiras no Uruguai nos últimos anos, sobretudo nos setores agroexportador e de frigoríficos, formando cadeias produtivas com fábricas nos dois lados da fronteira. Capitais brasileiros representam hoje 54% das exportações de arroz, 40% dos abates bovinos e 50% das exportações de carne bovina do Uruguai.

O Brasil foi o principal destino das exportações uruguaias e o segundo maior fornecedor de bens para o Uruguai (depois da China). 76% da pauta exportadora brasileira consistem de bens industrializados. (...) O comércio bilateral teve um expressivo aumento no início deste ano [2014], superando em 12% os resultados do mesmo período do ano anterior. Em 2013, o

⁵ Ver Blog do Itamaraty, em nota (de maio de 2014) sobre reunião do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, disponível em: <http://blog.itamaraty.gov.br/40-brasil-uruguai/77-brasil-e-uruguai-investem-em-novo-paradigma-de-integracao>, acesso em 11/12/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

intercâmbio comercial bilateral totalizou US\$ 3,83 bilhões, com superávit para o Brasil de US\$ 304 milhões, resultado de exportações de US\$ 2,07 bilhões e importações de US\$ 1,77 bilhão.

A presença de grupos brasileiros - Marfrig, Minerva e JBS – no abate de bovinos e nas exportações de carnes do Uruguai⁶ não se inverteu com a crise do JBS, pois os ativos vendidos em 2017 foram para o grupo Minerva⁷. O interesse de empresas brasileiras no Uruguai está relacionado com a entrada em mercados fechados ao Brasil em razão de exigências sanitárias. Ademais, vários fatores contribuem para produção de carne de qualidade no vizinho: pastos naturais extensos, clima temperado, terras férteis, água limpa, grande quantidade de rios, além de políticas que elevam a qualidade do produto ligadas ao controle do uso de hormônios/antibióticos e vacinações preventivas da febre aftosa.

Como escreveu Luce (2007), por meio da internacionalização as empresas brasileiras ampliam a produção de carne, entram em mercados não acessíveis aos grupos brasileiros e ainda usufruem de preferências tarifárias gozadas pelo Uruguai. Movimento expansionista que contribuiu para a desnacionalização da economia uruguaia em um setor crucial e que associado ao peso do Brasil como mercado para exportações compõe o que Rittner (2011) denominou de "Brasildependência". Fenômeno para alguns (como Luce, 2007) passível de ser apreendido à luz da noção de subimperialismo de Marini (1977), de nossa parte falaríamos no máximo em práticas imperialistas, sem conferir ao Brasil nenhum *status* imperialista, ainda mais diante da probabilidade de em breve falarmos apenas de *Chinadependência*, seja para o Uruguai, seja para o Brasil.

IV.1.3 FOCEM

Quando da criação do MERCOSUL não foi conferido muita atenção ao problema das assimetrias entre os países-membros do bloco, motivo de insatisfação por parte dos sócios menores agravado pela posição cada vez mais proeminente da economia brasileira a partir de 2003, pois, além de exportar bens primários para Ásia, com o crescimento econômico nos vizinhos também favorecidos pela bonança das *commodities*, o Brasil aumentou os superávits com países da região exportando manufaturados (Bastos; Hiratuka, 2017). A criação do FOCEM foi uma iniciativa visando reduzir

⁶ Ver <http://www.sistemafaep.org.br/frigorificos-brasileiros-turbinam-o-avanco-da-carne-bovina-uruguaia.html>, acesso em 19/10/2017.

⁷ Ver <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/jbs-conclui-a-venda-de-operacoes-na-argentina-uruguai-e-paraguai-para-a-minerva.ghtml>, acesso em 29/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

descontentamentos, evitar dissensos e tratativas individuais de acordos de livre comércio com outros países, como em 2006 os uruguaios ameaçaram estabelecer com os Estados Unidos (Tessari, 2012).

O fundo foi instituído em dezembro de 2004 e, em 2005, estabelecido o orçamento no valor de US\$ 100 milhões ao ano, orçamento que entrou em exercício em 2007, destinado a financiar em especial projetos de infraestrutura. Diferentemente de outros órgãos de convergência, os recursos do FOCEM não são reembolsáveis, e sim doações. O Brasil é o maior contribuinte, com 70% dos recursos, a Argentina é responsável pela integralização de 27% do total, o Uruguai por 2% e o Paraguai 1%. Na distribuição do orçamento a ordem é inversa: Argentina 10%, Brasil 10%, Paraguai 48% e Uruguai 32%.

A iniciativa é positiva, porém deveras insuficiente, o orçamento é incapaz de financiar projetos de grande porte e, de acordo com *Relatório Consolidado Auditoria no FOCEM 2010*⁸, a liberação dos recursos parcos esbarra em procedimentos técnicos/burocráticos. Não obstante, o realizado pode ser considerado produtivo: recursos destinados à UNILA; ao *Programa de Ação Mercosul Livre da Febre Aftosa* (PAMA); à linha de transmissão de energia da Usina de Itaipu para a capital paraguaia; e no Uruguai, à linha de transmissão San Carlos–Candiota, financiada com recursos do FOCEM e do governo uruguaio, além de projetos de reabilitação de vias férreas.

Em 2015 os países membros do MERCOSUL prorrogaram por dez anos a existência do Fundo e da Unidade Técnica do FOCEM (UTF), porém o orçamento não obteve nenhum aumento desde a sua criação, apenas um pequeno acréscimo de US\$100 milhões para US\$127 milhões com a entrada da Venezuela no MERCOSUL em 2014. E as dificuldades da economia brasileira têm afetado a participação do Brasil, segundo notícia no jornal *O Estado de São Paulo*, em 2015, prestes a se votar pela extensão do prazo de funcionamento do Fundo, o governo brasileiro teria uma dívida de nada menos que US\$ 120 milhões com o FOCEM⁹.

Apesar dos problemas, trata-se de uma iniciativa defensável, inspirada na experiência da União Europeia. As assimetrias socioeconômicas são problema capital do MERCOSUL, na ausência de

⁸ Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%255CAcord%255C20101018%255CAC_2741_38_10_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br, acesso em 10/12/2017.

⁹ Ver <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-da-calote-em-fundo-do-mercosul--imp-,1726070>, acesso em 11/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

políticas decididas visando reduzi-las a tendência política é para o predomínio do espírito do “salve quem puder”. Tendência constante diante das dificuldades econômicas cíclicas do próprio país-líder, relativizada nos governos Lula graças ao cenário internacional favorável, que poderia ter sido melhor aproveitado em benefício do fortalecimento financeiro do Fundo.

Tudo ficou mais difícil com o cenário internacional adverso após 2008, conforme Bastos e Hiratuka (2017) rompeu-se a divisão do trabalho favorável ao Brasil, baseada no triângulo China-América do Sul-Brasil, responsável pelos bons resultados da política Sul-Sul do governo Lula. O que atingiu negativamente o governo Dilma, ao passo que o governo vigente estaria empenhado em tentar atrair investimentos estrangeiros por meio da redução dos custos salariais/fiscais e em retirar o Brasil do eixo Sul-Sul inserindo-o novamente na órbita dos EUA (Bastos e Hiratuka; 2017).

IV.1.4 GAN

Como mencionado, analistas têm indicado diferenças entre os governos Lula e Dilma no campo da política externa, a presidente Dilma teria sido menos ativa comparativamente ao presidente Lula, que teria dado mais atenção à área e priorizado as relações com a América do Sul (Souza, 2016; Saraiva, 2014). Bastos e Hiratuka (2017) discordam dessa interpretação, para eles o governo Dilma teria mantido a prioridade, a inversão do contexto internacional é que teria restringido a capacidade para se avançar na política Sul-Sul. Acrescentaríamos que, em função da realização da Copa do Mundo no Brasil, obras domésticas pesaram na distribuição dos recursos. De todo modo, no caso das relações Brasil-Uruguaí, a aproximação prosperou, como aponta Allende (2014, p.31):

(...) en el caso de las relaciones uruguayo-brasileñas, es notorio el fortalecimiento de las agendas bilaterales a partir de la llegada al poder de los gobiernos progresistas. Sin embargo, fue quizás el 31 de Julio de 2012 que estas relaciones se estrecharon aún más con el inicio de las negociaciones bilaterales que tuvieron como resultado el establecimiento de una asociación estratégica con base en un “nuevo paradigma” de integración bilateral, materializado en la creación del “Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay (GAN). El GAN fue creado para ejecutar el “Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable y la Integración” cuyo objetivo es la intensificación de diversos proyectos de integración así como la complementación productiva y la cooperación.

Entre os projetos discutidos no âmbito do GAN destaca-se o de integração energética, previsto desde a instituição do Grupo em 31 de julho de 2012. De acordo com Mesquita e Gabriel (2016), as proposições incluíam a mencionada construção da linha de transmissão de 500 KV entre San Carlos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(Uruguai) e Candiota (Brasil), financiada pelo FOCEM e governo uruguaio, e a associação entre as estatais Eletrobrás e UTE para a construção de Parque Eólico Artilleros, inaugurado em 2015 pelos presidentes Dilma Rousseff e José Mujica¹⁰. O empreendimento, ao encontro da meta do governo uruguaio de expansão da energia eólica, atendia também os interesses expansionistas da Eletrobrás, foi o primeiro empreendimento de geração de energia eólica da Eletrobrás fora do Brasil, um dos primeiros projetados no âmbito do GAN e contou com financiamento da *Corporación Andina de Fomento* (CAF) (Mesquita e Gabriel, 2016).

Claro que os investimentos em energia eólica contemplam interesses externos à região, notadamente após 2008 grupos internacionais se voltaram para o mercado latino-americano. A participação estrangeira na forma de investimentos diretos, em parcerias com a estatal uruguaia UTE, foi a modalidade principal para o Uruguai alcançar posição de destaque no setor de energia eólica. Na construção do Parque Artilleros a parceria foi com a Eletrobras e contou com aerogeradores da marca Suzlon, fabricados na Índia, com design indiano-alemão¹¹. Em 2014, China e Alemanha lideraram a lista dos fornecedores de aerogeradores, partes e componentes para o Uruguai¹², entre as empresas com participação nos parques eólicos no país estão, além da Eletrobrás do Brasil, a italiana ENEL, as alemãs Enercon, Nordex SE y Sowitec, as espanholas Abengoa, Grupo Cobra y Gamesa, a norte-americana Akuo Energy e a dinamarquesa Vestas¹³.

A presença de capital estrangeiro no setor energético uruguaio tem levantado críticas quanto aos lucros privados extraídos das parcerias com a UTE. Segundo matéria da revista REVE, a “revolução eólica uruguaia” custaria muito ao país devido ao comprometimento da estatal com a compra, a preços atrativos, da energia gerada por prazos que chegam a 20 anos¹⁴. A AUTE, Associação de Funcionários da UTE, tem denunciado o risco de perda de soberania com a presença de empresas estrangeiras em um setor estratégico para o país, defendendo que os parques eólicos sejam de total propriedade do Estado, possível tendo em vista que as empresas privadas gozariam de benefícios na

¹⁰ Cerimônia de inauguração disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=n1r7yPmxQjc>, acesso em 19/11/2017. Vale ver a presidente contente e bem-humorada longe da dureza de Brasília.

¹¹ Dados disponíveis em <https://portal.ute.com.uy/institucional-nuestro-patrimonio-parques-e-c%C3%B3licos-informaci%C3%B3n-y-consultas/parque-e-c%C3%B3lico-artilleros>, acesso em 19/11/2017.

¹² Ver <http://www.republica.com.uy/aumentar-importaciones/>, acesso em 19/11/2017.

¹³ Dados disponíveis em <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/07/Informe-de-energ%C3%ADas-renovables-Uruguay-XXI-Marzo-2016.pdf>, acesso em 19/11/2017.

¹⁴ Disponível em <https://www.evwind.com/2017/09/11/los-aerogeneradores-de-ute/>, acesso em 22/12/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

parceria público-privada que poderiam ser transformados em inversão estatal¹⁵ (SARALEGUY, 2016).

Como entendemos, o governo uruguaio, diante da situação dependente do país, negociou com o capital estrangeiro investimentos em matriz eólica para executar uma política energética baseada em fontes renováveis. O Brasil, sem abrir mão da *associação* com o capital estrangeiro, parece ter apostado que a criação/fortalecimento de grupos locais o retiraria da lista dos países dependentes, como se fosse esse o fator decisivo no caso sul-coreano, que passou igualmente pela redistribuição da terra e níveis elevados de investimento em ciência-tecnologia, educação, sistema de saúde, infraestrutura básica. No que tange a parceria Eletrobrás-UTE no Parque Artilleros, ao menos estava inserida em um projeto de integração regional e não deveria ser encarada como (sub)imperialismo brasileiro, ainda mais diante da possibilidade de privatização da Eletrobrás¹⁶, que pode explicitar mais uma vez quem são os imperialistas de fato.

V. Conclusão

Nos governos petistas a atuação do BNDES esteve norteadada pelo objetivo de acelerar a conglomeração da economia brasileira por meio da política de incentivo às empresas campeãs nacionais, o que gerou inúmeros debates na cena política local. Colada a essa orientação da política econômica, o expansionismo de empresas do Brasil pela América Latina e África produziu acusações de “imperialismo” ao Brasil, da parte de movimentos sociais, trabalhos acadêmicos e meios de comunicação. Certa retomada da noção de subimperialismo de Ruy Mauro Marini se fez notar, em exercícios que, segundo Souza (2013), superfaturavam o potencial do país.

A presidente Dilma Rousseff, em entrevista recente ao *Página 13* (junho de 2017), atribuiu à crise internacional o *fracasso* do “projeto nacional de desenvolvimento” não propriamente nacionalista, e faz a seguinte ponderação: “Até hoje tenho dúvidas. Se a crise de 2008 fosse lá por 2013, se nesse período esse pessoal não teria se fortalecido mais e aguentado esse processo de transformação”. Ao que tudo indica, para a ex-presidente, teria faltado a maturidade em construção e, como exemplo,

¹⁵ Por exemplo, “las importaciones de los aerogeneradores, sus equipos y partes asociadas no pagan impuestos, y los parques en general tampoco pagan IVA54, lo que representa también un beneficio sensible en este tipo de inversiones” (SARALEGUY, 2016, p. 100).

¹⁶ Ver a respeito: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/privatizacao-da-eletobras-voce-paga-e-eles-lucram>, acesso em 19/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

cita o caso da Odebrecht: “uma empresa de engenharia, que estava virando petroquímica e ia virar de óleo e gás. Quando o cara deixa de ser empreiteiro e passa para empresa de energia, ele tem de ter outra mentalidade”. Isto é, a estratégia de incentivo às *campeãs nacionais* teria sido uma escolha profícua, que com mais tempo poderia ter mudado a correlação de forças em proveito do “projeto de desenvolvimento”. Na leitura da ex-presidente, a crise internacional e a Operação Lava-Jato interromperam a mudança, com a Operação levando para prisão “todos os empresários que estavam se transformando de empreiteiros em grandes empresas de engenharia. E que tinham um papel importante nesta etapa nova”.

Se o país estava ou não melhorando de posição na estrutura capitalista internacional, se um *atraso* na crise mundial poderia impedir a crise política internamente e a atual reversão/desnacionalização da economia são questões que devem perdurar no debate político nacional. De nossa parte, em função do pessimismo conjuntural, e também estrutural, apenas tendemos a considerar demasiado falar em imperialismo ou subimperialismo brasileiro, sendo provável que certo esteja Malamud (2017): a Operação Lava-Jato apenas desnudou a debilidade do gigante¹⁷. Seja como for, o caso do Uruguai parece indicativo da manutenção pelo governo Dilma da prioridade à América do Sul, se a política Sul-Sul não avançou mais, provavelmente foi devido à inversão do contexto internacional, e não das diretrizes da política externa (Bastos e Hiratuka, 2017), uma hipótese a ser mais investigada.

VI. Bibliografia

- ALLENDE, R. A. La bilateralidad Uruguay-Brasil en las presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya. *Revista Conjuntura Austral*, v. 6, n. 27 – 28, dez. 2014 - mar. 2015.
- ARCE, G. El espejismo liberal la economía política del Uruguay en los inicios del Siglo XXI (2000–2005). *Cadernos PROLAM/USP*, ano 7, v. 2, 2007, p. 199 – 240.
- ARRIGHI, G. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: UNESP, 1996.
- BASTOS, P. P. Z. HIRATUKA, C. A política externa econômica do governo Dilma: comércio, cooperação e dependência. Texto para Discussão nº360, Instituto de Economia da Unicamp, 2017.
- BERRINGER, T. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Ed. Appris, 2015.

¹⁷ Disponível em <http://www.lanacion.com.ar/2026722-el-lava-jato-desnuda-la-debilidad-del-gigante>, acesso em 20/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- BERRINGER, T. A tese do imperialismo brasileiro em questão. *Revista Crítica Marxista*, n. 36, 2013.
- BUGIATO, C. *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. Campinas: IFCH-UNICAMP, 2016 (Tese de Doutorado).
- CARVALHO, C. B. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante os governos Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. *I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais*, 2012.
- COUTINHO, L. Entrevista à Revista *Veja*, 24/07/2011. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ca80bc5c-edb6-4e9e-8806-a1dad5c1d5bc/Coutinho_VEJA_240711.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IHooPiM, acesso em 20/12/2017.
- FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*, vol. 33 (4), outubro/dezembro 2013.
- LUCE, M. S. *O Subimperialismo Revisitado: a Política de Integração Regional do Governo Lula (2003-2007)*. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 2007. (Dissertação de Mestrado)
- MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*, n. 12, México, abr-jun 1977.
- MESQUITA, A. L.; GABRIEL, V. D. R. Grupo de alto nível Brasil-Uruguaí (GAN): um novo paradigma para a integração produtiva no MERCOSUL. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v.13, n.1, 2016, p. 44-60.
- RITTNER, D. Expansão brasileira no Uruguai. *Jornal Valor Econômico*, 25/07/2011. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/blog/paulo-cezar/expansao-brasileira-no-uruguaí> acesso em 16/06/2017.
- ROUSSEFF, D. V. Entrevista. *Página 13*. Disponível em: <https://www.blogdobruxo.com.br/page/noticia/entrevista-exclusiva-dilma-rousseff-sem-censura-ou-quase-por-pagina-13-pt-parte-1->, acesso em 20/12/2017
- SANTOS, F.L.B. *Além do PT. A crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana*. São Paulo: Elefante Ed., 2016.
- SARAIVA, M. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.
- SARALEGUY, C. *Generación de energía eólica en manos de privados. El Estado y los nuevos desafíos*. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, 2016. Disponível em https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/9823/1/TDes_SaraleguyClaudio.pdf, acesso em 20/12/2017.
- SOUZA, A.M. O novo imperialismo: território e finanças. *VI Congresso Iberoamericano de Estudos Territoriais e Ambientais* (VI CIETA). USP, 2014.
- SOUZA, A. M. Crítica à noção de subimperialismo. *Revista Crítica Marxista*, n. 36, 2013.
- SOUZA, A.M. O Expansionismo dos Governos Lula e BNDES. *Meridiano 47*, n.120, 2010.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

SOUSA, V.T. Análise comparativa da Política Externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução. Revista *Fronteiras*, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 162-181, 2o sem. 2016.

TESSARI, G. R. *Integração Regional, Fundos Estruturais e Estabilidade Institucional no MERCOSUL: a criação do FOCEM. Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 115-137, jul./dez. 2012.

ZIBECHI, R. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2012.