DOI: 10.30612/rmufgd.v13i25.15600

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

A Escola da Autonomia como Contribuição Latino-Americana ao Campo de Estudos da Integração Regional: Fundamentos Teóricos, Conceitos e Categorias

Carolina Albuquerque Silva
Doutora pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, Brasil
E-mail: carolina.albuquerque@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4683-2721

Resumo: O artigo trata da tradição de reflexão em torno da ideia de autonomia na América do Sul, com foco nos trabalhos precursores de Jaguaribe e Puig. Suas contribuições, realizadas entre fins dos anos 1960 e meados dos 1980, constituem uma contribuição genuinamente latino-americana para as Relações Internacionais, para a qual selecionaram duas variáveis centrais: as assimetrias de poder no sistema internacional e as possibilidades que os países periféricos poderiam aproveitar para transitar do subdesenvolvimento e da dependência à autonomia. Os autores propuseram a integração regional como uma das estratégias válidas para aumentar as margens de manobra dos países latino-americanos no sistema internacional. No final da década de 1990, novas teorizações continuaram vinculando autonomia e integração, como no caso da 'autonomia relacional' de Russell e Tokatlian. Também no que se refere ao Brasil, a autonomia é um tema central, constituindo-se como um fio condutor da política externa do país desde sua independência. Construído a partir de revisão bibliográfica sistemática, o artigo corrobora a importância de elaborar e divulgar esquemas analíticos próprios, situados desde a periferia do sistema

capitalista, ou do Sul Global, por meio da seleção de variáveis relevantes que permitam identificar as condições estruturais de inserção internacional e integração regional autônomas na América Latina.

Palavras-chave: Autonomia, Integração Regional, América do Sul.

The Autonomy School as a Latin American Contribution to The Regional Integration Field Of Studies: Theoretical Foundations, Concepts and Categories

Abstract: The article discusses the tradition of reflection around the idea of autonomy in South America, focusing on the pioneering works of Jaguaribe and Puig. Their contributions, made between the late 1960s and mid-1980s, represent a genuinely Latin American contribution to International Relations, for which they selected two central variables: power asymmetries in the international system and the opportunities that peripheral countries could seize to move from underdevelopment and dependency to autonomy. The authors proposed regional integration as one of the valid strategies to increase the room for maneuver of Latin American countries within the international system. In the late 1990s, new theories continued to link autonomy and integration, as seen in the case of Russell and Tokatlian's 'relational autonomy'. Autonomy is also a central theme in Brazil, constituting a guiding thread of the country's foreign policy since its independence. Based on a systematic literature review, the article corroborates the importance of developing and disseminating analytical frameworks situated within the periphery of the capitalist system, or the Global South, by selecting relevant variables that allow the identification of the structural conditions for autonomous international insertion and regional integration in Latin America.

Keywords: Autonomy, Regional Integration, South America.

La Escuela de la Autonomía como Contribución Latinoamericana al Campo de Estudios de la Integración Regional: Fundamentos Teóricos, Conceptos y Categorías

Resumen: El artículo trata de la tradición de reflexión en torno a la idea de autonomía en América del Sur, con un enfoque en los trabajos precursores de Jaguaribe y Puig. Sus contribuciones, realizadas entre finales de los años 1960 y mediados de los 1980, constituyen una aportación genuinamente latinoamericana para las Relaciones Internacionales, para la cual seleccionaron dos variables centrales: las asimetrías de poder en el sistema internacional y las posibilidades que los países periféricos podrían aprovechar para transitar del subdesarrollo y la dependencia a la autonomía. Los autores propusieron la integración regional como una de las estrategias válidas para aumentar los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos en el sistema internacional. A finales de la década de 1990, nuevas teorizaciones siguieron vinculando autonomía e integración, como en el caso de la 'autonomía relacional' de Russell y Tokatlian. También en lo que respecta a Brasil, la autonomía es un tema central, constituyéndose como un hilo conductor de la política exterior del país desde su independencia. Construido a partir de una revisión bibliográfica sistemática, el artículo corrobora la importancia de elaborar y divulgar esquemas analíticos propios, situados desde la periferia del sistema capitalista, o del Sur Global, mediante la selección de

variables relevantes que permitan identificar las condiciones estructurales de inserción internacional e integración regional autónomas en América Latina.

Palabras clave: Autonomía, Integración Regional, América del Sur

Recebido em: 12/08/2022

Aceito em: 26/01/2024

CC BY NC SA

1.INTRODUÇÃO

Autonomia e integração regional são ideias que têm caminhado juntas ao longo da história latino-americana, influenciando tanto a produção teórica quanto a prática dos projetos políticos e das instituições de integração e cooperação gerados na região. A ideia de unidade regional associada à de autonomia em relação aos ditames das potências hegemônicas está presente na América Latina desde os processos independentistas do século 19, quando o tema se consolidou como um importante pilar do pensamento independentista e das lutas contra o colonialismo espanhol e, posteriormente, as intervenções dos Estados Unidos. Esta tradição se manteve ao longo dos séculos 20 e 21, adequando-se às especificidades dos contextos históricos que se sucediam (Briceño, 2014, 2018; Deciancio, 2016).

Existe, sob essa perspectiva, uma tradição de reflexão em torno da ideia de autonomia na América Latina. Neste sentido, o debate sobre como os projetos institucionais regionais se relacionam com a necessidade de garantir autonomia no cenário internacional está presente desde os primeiras ensaios unitaristas de Bolívar até as iniciativas regionais lançadas nos anos 2000 pelos governos do 'giro à esquerda latino-americano' (Arditi, 2009) , como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) (Paikin; Perrotta; Porcelli, 2016).

O aprofundamento conceitual da noção de autonomia, contudo, data da segunda metade do século 20, com os trabalhos precursores do brasileiro Hélio Jaguaribe e do argentino Juan Carlos Puig. Juntamente com o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, a teoria da autonomia é uma das principais contribuições latino-americanas à disciplina das Relações Internacionais e ao campo de estudos da integração regional, estabelecendo uma leitura original destes, ao fixar como sua base epistemológica um lugar de enunciação próprio dos países da periferia do sistema mundial. Dessa forma, imprimiram ao conceito um conteúdo histórico particular – a discussão sobre as assimetrias na ordem mundial sob a perspectiva da proteção e ampliação da autonomia nacional e regional dos países periféricos (Burian; Míguez, 2021; Briceño; Simonoff, 2017).

Os desafios teóricos assumidos por Jaguaribe e Puig na segunda metade do século 20 tiveram como foco o entendimento das condições para que os países periféricos pudessem atuar da forma mais acorde possível a suas próprias decisões e interesses, de modo a contra-arrestar os constrangimentos impostos pelas potências hegemônicas. Tratava-se, assim, de alinhar as aspirações nacionais e regionais por maiores opções de ação – ou 'margens de manobra' – com as condições objetivas fornecidas pela ordem mundial prevalecente naquele momento histórico específico. Por depender dos atributos de poder dos Estados e das condições externas por eles enfrentadas, a autonomia é sempre relativa, ou seja, uma questão de grau (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014; Granato, 2014; Colacrai, 2009).

Para Simonoff e Briceño (2017, p. 82), as conexões existentes entre Jaguaribe e Puig permitem, não obstante as especificidades de cada um, considerar que sua obra conformou uma 'Escola da Autonomia': uma linha de pesquisa específica da disciplina de Relações Internacionais na América Latina. Ainda que arraigado no pensamento sul-americano – particularmente no Cone Sul – o autonomismo reúne as condições necessárias para ser utilizada na análise das demais sub-regiões latino-americanas e de outras regiões com situações similares de inserção periférica e dependente no sistema internacional (Colacrai, 2009).

A integração regional faz parte dos marcos explicativos das diferentes teorizações latino-americanas sobre autonomia, presente tanto nas análises de Jaguaribe e Puig, quanto em interpretações brasileiras acerca do conceito, como no caso da 'autonomia pela participação' (Fonseca Júnior, 1998) e, também, na 'autonomia relacional' (Russell; Tokatlian, 2002). Mais recentemente, a dimensão da integração e cooperação regional ganhou maior destaque, configurando-se como elemento central nas análises sobre autonomia de autores como Preciado (2018), Colacrai (2009), Briceño e Simonoff (2015), Granato (2014) e Sarti (Sarti *et al*., 2014).

A preocupação com a autonomia também ocupa um lugar central na produção teórica e na história empírica do Brasil, constituindo-se como um fio-condutor da política externa do país desde o início de sua vida independente (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

É a consideração acerca da validade da autonomia como ferramenta de análise das prioridades e possibilidades de inserção internacional dos países latino-americanos, face aos condicionamentos geopolíticos e aos interesses e ideias em constante transformação dos atores políticos, econômicos e sociais, que justifica, na atualidade, a opção de dar segmento aos estudos acerca desta temática. O aporte que o presente artigo pretende realizar a este debate consiste em apresentar esta bibliografia organizada a partir das conexões entre autonomia e integração regional, de modo a contribuir para a divulgação da teoria sul-americana da autonomia e para seu reconhecimento como aporte genuinamente latino-americano ao campo de estudos da integração regional e do regionalismo (Silva, 2023).

O artigo foi realizado com base em revisão sistemática da literatura especializada. O texto está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução, e concentra-se na análise das contribuições originais de Jaguaribe e Puig à sistematização teórica da autonomia e de suas correlações com a integração regional, que ocupam a segunda seção. Em seguida é abordada a ideia de 'autonomia relacional' de Russell e Tokatlian (2002), que propuseram uma nova concepção do conceito face às mudanças na ordem internacional do pós-Guerra Fria. A quarta seção, por sua vez, dedica-se aos aportes brasileiros à teoria da autonomia, apresentados em ordem histórica, em função de suas adaptações aos sucessivos contextos nacionais e internacionais. Por fim, o artigo conclui com uma série resumida de considerações acerca da vigência da autonomia para a explicação das possibilidades de inserção internacional dos países latino-americanos na atualidade.

2. JAGUARIBE E PUIG: FORMULADORES ORIGINAIS DA AUTONOMIA COMO TEORIA

Os trabalhos de Juan Carlos Puig (1928-1989) e Hélio Jaguaribe (1923-2018) dedicados ao tema da autonomia foram realizados entre fins dos anos 1960 e meados de 1980, tendo como realidade histórica e referencial empírico o mundo da Guerra Fria, que moldou suas concepções sobre o sistema internacional. Em suas análises pode-se observar, conforme Briceño (2014), uma evolução desde o saber autonomista novecentista, de conteúdo marcadamente empírico e normativo, até uma construção teórica mais aprofundada, que associou autonomia, desenvolvimento econômico, integração regional e política exterior. Esta preocupação com o rigor teórico foi acompanhada pela intenção de influir na política prática e, de fato, a biografia de ambos é marcada pela participação tanto em espaços acadêmicos quanto governamentais (Briceño; Simonoff, 2016)

Jaguaribe e Puig tomam como ponto de partida para seu trabalho sobre autonomia os pressupostos do estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da década de 1950 e, também, os das teorias da dependência, correlacionando-as às teorias das Relações Internacionais estadunidenses, particularmente o realismo. No entanto, assumem posições críticas em relação a essas escolas de pensamento (Simonoff; Lorenzini, 2019).

Com as teorias do desenvolvimento elaboradas a partir da CEPAL e com as teorias da dependência, Jaguaribe e Puig compartilhavam a visão de um sistema internacional hierarquizado, dividido entre países do centro e da periferia, bem como o entendimento de que era necessário superar a situação de dependência, remover os obstáculos internos que impendiam o desenvolvimento e promover o acesso das maiorias populacionais ao domínio do Estado. Jaguaribe, no entanto, criticava as propostas estruturalistas por não considerarem de forma adequada o papel das elites na manutenção do subdesenvolvimento, enquanto Puig discordava da exclusividade dada as dimensões econômicas em detrimento das políticas e sociais. Ambos também se afastaram da opção de autonomização via revolução socialista dos enfoques neomarxistas das teorias de dependência, já que acreditavam que a implementação de estratégias autonomizantes poderia levar à superação da dependência, desde uma posição política reformista (Simonoff; Lorenzini, 2019; Granato, 2014; Colacrai, 2009).

No mesmo sentido, embora tenham utilizado diferentes elementos da teoria realista, a relação de Puig e Jaguaribe com o realismo também tomou a feição de uma apropriação criativa, situando-a, diferentemente daquela tradição teórica, a partir de uma perspectiva da margem de ação dos países periféricos, e não da luta por hegemonia entre as grandes potências. Além disso, não consideravam o sistema internacional como anárquico, mas sim como estratificado e hierarquizado. Autores como Briceño e Simonoff (2017) e Tickner (2012) argumentam,

ademais, que a teoria original da autonomia possui referências não apenas no realismo clássico de Morgenthau, mas também na interdependência de Keohane e Nye.

Jaguaribe e Puig traçaram uma ponte entre autonomia como dimensão necessária para superar o subdesenvolvimento e a dependência e autonomia como pilar de uma teoria de política exterior para Brasil e Argentina. Em ambos os casos, o objetivo subjacente era o de ampliar as margens de manobra dos países da periferia em relação às imposições dos países centrais - particularmente dos Estados Unidos - de modo a reduzir o alto grau de vulnerabilidade e dependência externas presentes historicamente na região e conquistar uma participação ativa e não-subordinada no sistema interestatal capitalista. Nesse sentido, como assinala Preciado (2018, p. 54), a teoria da autonomia constitui uma abordagem reformista dos Estados periféricos, a partir de ações viáveis nos marcos do sistema internacional, sem romper com o modelo de acumulação capitalista. A autonomia foi assim concebida como uma forma de ampliação das margens de manobra dos países latino-americanos e não como uma proposta de isolamento ou de confrontação.

No sentido utilizado não apenas por Jaguaribe e Puig, mas pelos teóricos da autonomia em geral, incluídos aí os formuladores da política externa brasileira, 'autonomia' se distancia do conceito de 'soberania', ao qual esteve inicialmente vinculado. Soberania é assim concebida como o reconhecimento, pelos demais países, do status jurídico de um Estado em relação a um território e sua população, conforme o sentido utilizado pelo direito internacional. Já a autonomia relaciona-se à capacidade de um Estado em definir suas políticas nacionais e internacionais a partir de seus interesses próprios, configurando-se, assim, como um conceito eminentemente político, e não jurídico. Conforme Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), a autonomia:

> Do ponto de vista acadêmico e político, é uma condição diferente do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* clássico das Relações Internacionais, que definem autonomia como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados como "unidades iguais" em uma ordem internacional anárquica (p. 521).

Segundo esta concepção, após as independências, a luta pela soberania foi, de modo geral, perdendo relevância na América Latina, embora com as exceções do México, América Central e Caribe, que foram historicamente objetos de ações intervencionistas e anexação de territórios perpetradas por potências externas, particularmente pelos Estados Unidos[1] (Russell;

1 Os primeiros exemplos das práticas expansionistas e de imposição hegemônica estadunidense sobre a região, ainda no século 19, como o despojo do território mexicano, o desmembramento do Panamá em relação a Colômbia e a construção do canal, os quais se deram sob a orientação estratégica da Doutrina Monroe, tiveram continuidade ao longo do século 20 por meio de intervenções diversas, como nos casos de Cuba, Nicarágua e do apoio aos golpes militares na América do Sul.

Tokatlian, 2002; Paikin; Perrotta; Porcelli, 2016;). A busca pela autonomia, por sua vez, persiste, já que está relacionada com as experiências históricas dos países latino-americanos em sua lida com o colonialismo, o imperialismo e as assimetrias derivadas das dinâmicas centro-periferia. Por tratar-se de um conceito político, um instrumento para salvaguardar-se dos efeitos mais nocivos do sistema internacional, a autonomia externa não é uma preocupação da maior relevância na produção sobre integração e regionalismo nos centros de poder, como apontam Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) e Tickner (2012).

Desse modo, as particularidades históricas do pós-independência na América Latina e no Caribe fizeram com que a reflexão acerca da autonomia se desenvolvesse, conforme asseveram Russell e Tokatlian (2002) como um debate mais sul-americano do que propriamente latino-americano. Também Briceño e Simonoff (2017) destacam que o autonomismo é um enfoque menos conhecido fora da América do Sul se comparado ao estruturalismo cepalino ou às teorias da dependência, que receberam o reconhecimento não apenas do restante da América Latina, mas também de países do centro do sistema. A retomada do debate sobre os vínculos entre autonomia e integração na década de 2010, na esteira do interesse acadêmico despertado pela criação da ALBA, UNASUL e CELAC, também observou, de modo geral, este protagonismo sul-americano. A partir do México, os trabalhos de Jaime Preciado sobre este debate em tempos recentes configuram uma exceção nesta tendência, conforme observado por Briceño (2018, p.68).

Jaguaribe foi o primeiro autor a vincular, sob uma perspectiva periférica e latino-americana, o conceito de autonomia ao campo teórico das relações internacionais, particularmente por meio de dois trabalhos produzidos em um intervalo de dez anos, ambos publicados em espanhol: "*Dependencia y autonomía en América Latina*" (Jaguaribe, 2017 [1969]) e "*Autonomía periférica y hegemonía céntrica*" (Jaguaribe, 1979).

A proposta de Jaguaribe de uma autonomia periférica como alternativa para a superação da dependência na América Latina tem como cerne a ideia de estratificação do sistema internacional sob liderança dos Estados Unidos e da União Soviética, por ele denominado como um sistema 'imperial'. O sistema internacional imperial se caracterizava pela existência de quatro graus de capacidade de autodeterminação dos Estados: 'primazia geral', 'primazia regional', 'autonomia' e 'dependência'. (Jaguaribe, 1979).

A primazia geral correspondia ao papel dos Estados Unidos e da União Soviética durante a Guerra Fria, em função da 'preponderância mundial generalizada' de que gozavam dos pontos de vista político, econômico e militar (Jaguaribe, 1979, p. 92). Além de uma capacidade quase total de autodeterminação, a esses Estados cabia também a prerrogativa de definir as regras do jogo internacional e, portanto, a forma de inserção dos demais países nele. Em seguida vinha a primazia regional, representada por aqueles Estados que também haviam garantido a inexpugnabilidade de seus territórios e que exerciam sua influência sobre áreas determinadas, embora não mundialmente (países da Europa Ocidental, Japão e, posteriormente, China).

O terceiro estrato do sistema mundial de Jaguaribe correspondia à autonomia, que compreendia aqueles países que, embora não tivessem garantido a inviolabilidade de seus territórios, dispunham de meios para impor penalidades 'materiais e morais' contra agressores externos (Jaguaribe, 1979, p. 93). Estes países mantinham considerável capacidade de definir a condução de seus assuntos internos, além de algum grau de independência em sua atuação internacional. Jaguaribe dividiu a autonomia em dois subníveis: a autonomia geral, em que se encontravam, à época, o Brasil, na América do Sul, e o Irã, no sudoeste da Ásia/Oriente Médio; e a autonomia setorial, de natureza econômica, derivada da posse de vantagens comparativas como os recursos petroleiros da Arábia Saudita.

O último nível em capacidade de autodeterminação no sistema internacional estratificado, o da dependência, incluía a maioria dos países do mundo, aqueles cujas definições de atuação doméstica e internacional estavam subordinadas a poderes externos, ou seja, aos países dos estratos superiores. Este nível englobava as colônias ainda existentes e, mais comumente, os Estados que gozavam de uma soberania apenas nominal, enquanto de fato encontravam-se subjugados aos interesses de terceiros países mais poderosos.

Quadro 1 - Esquema Analítico da Autonomia em Jaguaribe

ESTRATOS DO SISTEMA INTERNACIONAL IMPERIAL DA GUERRA FRIA		
Estrato	**Características**	**Países**
Primazia geral	Países que gozavam de preponderância mundial dos pontos de vista político, econômico e militar, detinham a prerrogativa de definir as regras do sistema internacional e as formas de inserção dos demais países nele.	Estados Unidos e União Soviética
Primazia regional	Países que haviam garantido a inexpugnabilidade de seus territórios e que exerciam influência sobre áreas determinadas, embora não mundialmente.	Europa Ocidental, Japão
Autonomia	Países que, embora não houvessem garantido a inviolabilidade de seus territórios, dispunham de meios para impor penalidades 'materiais e morais' a potenciais agressores externos e que mantinham alguma capacidade de definir a condução de seus assuntos internos e de sua atuação internacional. Dividiam-se em autonomia geral e autonomia setorial, derivada da posse de vantagens comparativas (por ex. recursos petroleiros).	Autonomia geral: Brasil, Irã; Autonomia setorial: Arábia Saudita
Dependência	Países cujas definições de atuação doméstica e internacional estavam subordinadas a poderes externos, incluindo as colônias ainda existentes e os Estados que gozavam de uma soberania apenas nominal.	Demais países do mundo

contínua

CC BY NC SA

CONDIÇÕES PARA QUE OS PAÍSES DA PERIFERIA ALCANCEM A AUTONOMIA	
Condição	**Características**
Viabilidade nacional	Categoria relativa e histórica, que se refere a que um país disponha de elites comprometidas e de recursos humanos, materiais, socioculturais e diplomáticos suficientes para garantir sua autonomia.
Permissibilidade internacional	Condições existentes no sistema internacional (os condicionamentos impostos pelos países do topo da estratificação do sistema) para que um Estado ou um grupo de Estados possam levar a cabo estratégias autonomizantes.

Fonte: Elaboração própria com base em Simonoff e Lorenzini (2019); Briceño e Simonoff (2017); Jaguaribe (1979).

A estratificação do sistema internacional de Jaguaribe é, contudo, dinâmica, e passível de alteração em função de mudanças que podem ocorrer tanto nas capacidades internas dos países quanto nas condições internacionais dadas. Os países da periferia poderiam vir a alcançar a autonomia desde que garantidos os dois requisitos necessários para tanto, denominados por Jaguaribe como 'viabilidade nacional' e 'permissibilidade internacional'(Quadro 1).

A viabilidade nacional é uma categoria essencialmente relativa e histórica, que está relacionada a que um país disponha, em um determinado momento histórico, de recursos humanos, materiais, socioculturais e de capacidades diplomáticas suficientes para conquistar sua autonomia (Jaguaribe, 1979, p. 96). O Estado, como provedor das políticas públicas responsáveis pela provisão desses recursos e capacidades, é central nesta perspectiva, embora Jaguaribe também tenha destacado a importância do papel de elites nacionais comprometidas com o projeto autonomista (Simonoff; Lorenzini, 2019; Briceño, 2014).

A permissibilidade internacional, por sua vez, refere-se às condições existentes no sistema internacional – ou seja, os condicionamentos impostos pelos países do centro do sistema – para que um Estado ou um grupo de Estados possam levar a cabo estratégias autonomizantes. A permissibilidade internacional não é concedida pelo sistema internacional e depende basicamente da situação geopolítica de cada nação, de seus recursos econômicos, empresariais, tecnológicos, militares e diplomáticos, assim como de suas alianças estratégicas, ou seja, dos fatores que habilitam os países a neutralizar coações e represálias de terceiros. No caso do Brasil, a aliança estratégica primordial era com a Argentina (Jaguaribe, 1979, p. 97).

A proposta de Jaguaribe para que um país viesse a ser viável nacionalmente e a contar com um grau suficiente de permissibilidade internacional era a adoção, por governos e sociedades, de um modelo de desenvolvimento heterodoxo, por ele denominado de 'Modelo Autônomo do Desenvolvimento e Integração da América Latina' (MADIAL), que consistia em uma visão multidimensional do desenvolvimento que incluía elementos econômicos, políticos e socioculturais. Do ponto de vista econômico, além dos aspectos comerciais e industriais, ressaltava a importância da capacitação científico-tecnológica. Já a dimensão política e so-

ciocultural compreendia questões amplas como o nível educacional das populações envolvidas, o acesso aos serviços públicos e o grau de representatividade social do sistema político (Jaguaribe, 2017 [1969]). Desse modo, a ênfase do autor recaía, conforme Colacrai (2009), na necessidade de mobilização interna de recursos diversos e no compromisso das elites com projetos autonomizantes.

Puig, por sua vez, coincidia com Jaguaribe no tocante ao entendimento sobre a natureza do sistema internacional como fundamentalmente estratificado/hierarquizado, dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, centro e periferia, Norte e Sul. A localização dos países nesta escala de desenvolvimento e atributos de poder definia o grau de autonomia de que cada um dispunha: no topo estavam os países desenvolvidos e autônomos, possuidores de armas nucleares, que podiam exercer graus diferenciados de controle sobre os países que, estando abaixo na hierarquia mundial, pretendessem implementar estratégias autonomizantes, já fossem econômicas, políticas ou militares. Na base do sistema estavam a maior parte dos países do mundo, ou seja, os Estados subdesenvolvidos/dependentes/periféricos, cuja escassez de atributos de poder não lhes permitia conquistar uma situação de autonomia a curto ou médio prazo.

Sob esta perspectiva, existe uma correlação entre a concepção de Jaguaribe sobre os estratos do sistema internacional (primazia geral, primazia regional, autonomia e dependência) e a análise de Puig sobre a divisão de funções entre os atores do sistema, que compunha uma hierarquia formada por países 'distribuidores supremos', 'distribuidores intermediários' e 'receptores'[2] (Puig, 1986).

Os distribuidores supremos são as superpotências mundiais – Estados Unidos e União Soviética, à época de Puig – que detêm a prerrogativa de definir as normas de funcionamento do sistema internacional e de garantir a imposição e o cumprimento destas. Em seguida situam-se os distribuidores intermediários, que seguem as orientações gerais determinadas pelos distribuidores supremos, mas mantêm alguma margem de manobra para a realização de iniciativas autônomas, desde que estas não se choquem com as definições estratégicas realizadas no primeiro grau hierárquico, categoria em que então se enquadrava a Europa Ocidental. Por fim estão os países receptores, aqueles aos quais cabe receber e cumprir as normas distribuídas pelos dois primeiros níveis da hierarquia internacional, situação em que se encontrava, e ainda se encontra, a maior parte dos países existentes (Puig, 1986; Simonoff; Lorenzini, 2019).

2 Tradução nossa. Os termos no original em espanhol são: '*repartidores supremos*', '*repartidores intermedios*' e '*recipiendarios*'.

A partir de sua reflexão acerca do sistema internacional hierarquizado, Puig elaborou quatro categorias de dependência/autonomia (Quadro 2), que representavam os estágios que os países deveriam superar para conquistar a autonomia plena, a saber: 'dependência paracolonial', 'dependência nacional', 'autonomia heterodoxa' e 'autonomia separatista'[3] (Puig, 1980).

A dependência paracolonial se observa naqueles países periféricos que, embora possuam governos formalmente soberanos, as elites que representam o poder de fato nas sociedades nacionais agem como meros apêndices dos governos dos países do topo da hierarquia mundial. Já a dependência nacional ocorre quando as elites nacionais racionalizam a condição de dependência de seus países e, a partir daí, podem desenvolver projetos próprios, ainda que dependentes dos países os distribuidores supremos e intermediários.

A autonomia heterodoxa, por sua vez, configurava a categoria que Puig julgava mais adequada como orientação para as políticas externas de Argentina e Brasil. Neste caso, tem-se uma elite nacional autonomista que, ainda que sem cruzar os limites estratégicos das grandes potências, podem delas discrepar quanto a elementos não essenciais para a manutenção do status internacional, como quanto à celebração de alianças entre países periféricos, desde que estas não ferissem questões estratégicas para o Bloco Ocidental – situação em que possivelmente se enquadraria a aliança Brasil-Argentina. Na autonomia heterodoxa ocorre, portanto, uma separação entre o que são os interesses nacionais das elites das potências dominantes e o que são de fato os interesses cruciais ou estratégicos dos blocos por elas encabeçados.

A autonomia separatista, por fim, significava a ruptura dos laços entre o Estado periférico e a potência hegemônica. Para Puig (1980), esta opção, potencialmente revolucionária, não era recomendável, pois levaria ao esgotamento dos recursos nacionais e à instabilidade política interna e externa.

3 O original é *'autonomía secesionista'*.

Quadro 2 - Esquema Analítico da Autonomia em Puig

DIVISÃO DE FUNÇÕES NO SISTEMA INTERNACIONAL DA GUERRA FRIA		
Função	**Características**	**Países**
Distribuidores supremos	Países que detêm a prerrogativa de definir as normas de funcionamento do sistema internacional e de garantir a imposição e o cumprimento destas.	Estados Unidos e União Soviética
Distribuidores intermediários	Países que seguem as orientações gerais determinadas pelos distribuidores supremos, mas mantêm alguma margem de manobra para a realização de iniciativas autônomas, desde que estas não se choquem com as definições estratégicas realizadas no primeiro grau hierárquico.	Europa Ocidental
Receptores	Países aos quais cabem receber e cumprir as normas distribuídas pelos dois primeiros níveis da hierarquia internacional.	Demais países do mundo
ESTÁGIOS DA ESCALA DEPENDÊNCIA/AUTONOMIA		
Estágio	**Características**	
Dependência paracolonial	Países periféricos em que, embora existam governos formalmente soberanos, as elites não possuem um projeto próprio e atuam como 'apêndices' dos governos dos países do topo da hierarquia internacional.	
Dependência nacional	Países periféricos em que, ainda que dependentes dos Estados do topo da hierarquia internacional, as elites nacionais conseguem desenvolver alguns projetos próprios.	
Autonomia heterodoxa	Países que possuem uma elite nacional autonomista que, ainda que sem cruzar os limites estratégicos das grandes potências, podem delas discrepar quanto a questões como seus modelos de desenvolvimento interno ou a celebração de alianças entre países periféricos, como no caso Brasil-Argentina.	
Autonomia separatista	Países periféricos que propunham a ruptura dos laços com a potência hegemônica, inclusive pela via revolucionária.	

Fonte: Elaboração própria com base em Simonoff e Lorenzini (2019); Briceño e Simonoff (2017); Puig (1986).

Ainda que o Estado-nação seja a principal variável da análise de Puig, a categoria 'poder' não é por ele compreendida apenas em termos materiais e militares, e as elites nacionais também são um elemento central em seu pensamento. Para o autor, o interesse nacional não era algo permanente e racional, nem o Estado um ator unitário, mas sim o reflexo das preferências dos grupos sociais que formam as elites, os quais disputam entre si a condução dos governos como forma de conservar seus privilégios na sociedade nacional. O mesmo ocorria quanto às opções de autonomia e política externa descritas por Puig nos conceitos de dependência paracolonial, dependência racionalizada, autonomia heterodoxa e autonomia separatista, conforme sintetizado por Briceño e Simonoff:

> Cada uma destas categorias é definida pelo papel que as elites atribuem ao seu Estado no sistema internacional, seja por não terem um projeto próprio e, portanto, estarem subordinadas à grande potência (dependência paracolonial), por possuírem um projeto, mesmo que dependente (dependência racionalizada), se possuem um projeto autonomista (autonomista heterodoxa), ou se propõe um que conduza a uma ruptura estratégica (autonomia separatista) (Briceño; Simonoff, 2016, p. 60, tradução nossa).

A análise de Puig concentrou-se, assim, em dois elementos: a assimetria existente no sistema internacional, particularmente nas relações entre a América Latina e os Estados Unidos, e as margens de manobra necessárias para que as elites nacionais dos países dependentes pudessem implementar projetos nacionais próprios. Este 'arco de oposições' traçado pelo autor ia da dependência, em um extremo, à autonomia, no outro. Neste sentido, coincidia com Jaguaribe quanto a que, apesar do caráter estratificado/hierarquizado do sistema internacional, era possível para a periferia superar a dependência a partir de políticas autonomizantes. Ao analisar o conceito de autonomia heterodoxa de forma articulada com as condições objetivas do sistema internacional naquele período histórico específico, Puig pôde apresentar propostas de como os Estados periféricos poderiam utilizar suas capacidades nacionais para conseguir autonomia nos marcos da ordem internacional bipolar (Simonoff; Lorenzini, 2019; Colacrai, 2009).

Entre os anos 1960 e 1980, a autonomia se consolidou como um dos eixos das visões sul-americanas sobre política externa, especialmente no Cone Sul. Nas diplomacias de Brasil e Argentina, influenciou especialmente a Terceira Posição, no caso argentino, e a Política Externa Independente (PEI) e o Pragmatismo Responsável, no caso brasileiro. A Terceira Posição foi elaborada no governo de Juan Domingo Perón e vigorou durante seus três mandatos (1946-1952, 1952-1955 e 1973-1974), tendo inspirado também as políticas externas de Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966) e Héctor Cámpora (1973). A PEI, por sua vez, marcou as presidências de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), e teve seus princípios em parte recuperados em meados da década de 1970, já sob a ditadura militar, influenciando o Pragmatismo Responsável do governo Geisel.

Em comum, estas doutrinas de política externa propunham uma certa equidistância dos conflitos da Guerra Fria, com o intuito de ampliar a autonomia nacional e permitir melhores condições de negociação nas relações assimétricas com os Estados Unidos, de modo a distinguir as questões realmente estratégicas da ordem mundial bipolar daquilo que eram apenas expressões dos interesses nacionais estadunidenses. As boas relações com os vizinhos também faziam parte dessas abordagens, bem como suas vinculações internas com o desenvolvimentismo, que lhes forneceu base material e ideológica (Bernal-Meza, 2015; Saraiva, 2014).

Aqui, cabe recuperar a abordagem de Colacrai (2009) que situa as contribuições do autonomismo de Jaguaribe e Puig na categoria de 'ideias-força', que se estabeleceram no centro de um rico debate intelectual que envolveu acadêmicos, políticos e tomadores de decisão nos anos 1960 e 1970, impactando na orientação das políticas exteriores dos países sul-americanos.

2.1. A integração regional como dimensão agregada da autonomia em Jaguaribe e Puig

Simonoff e Lorenzini (2019) assinalam que Puig e Jaguaribe compartilham um conjunto-chave de concepções a respeito da integração, não obstante as particularidades do pensamento de cada um. Na base de sua interpretação estava a consideração de que, agindo individualmente, nenhum país periférico poderia modificar sua situação de dependência. Para o grupo de países dependentes, mas com potencial de alcançar maior autonomia, como Argentina e Brasil, a integração regional seria, sob essa perspectiva, o instrumento principal para incrementar progressivamente suas margens de manobra individuais e coletivas.

A integração foi pensada tanto por Puig quanto por Jaguaribe como uma dimensão instrumental da autonomia, cujo objetivo era somar recursos para favorecer o desenvolvimento e, com isso, fortalecer os processos autonomizantes. Seus trabalhos constituem uma contribuição original ao campo de estudos da integração regional desde a América Latina, mas passível de aplicação para as realidades de outras regiões periféricas.

Ambos coincidiam quanto ao papel central ocupado pelas elites nacionais na adoção e manutenção de ações regionais autonomizantes, as quais dependeriam diretamente da interpretação e, sobretudo, da decisão das elites de apostar em processos de integração como caminho para a autonomia. Também compartilhavam do entendimento de que a integração deveria ser construída de maneira gradual e seletiva, de modo a acomodar as particularidades e assimetrias entre os países envolvidos.

A visão de Puig sobre a integração regional foi, em certa medida, vanguardista, uma vez que não se limitava às ações ente Estados nem à dimensão econômico-comercial, uma perspectiva que apontava, de forma pioneira, para caminhos de pesquisa abertos a incorporar o papel de atores não estatais – empresas e, ainda, movimentos e organizações da sociedade civil – nos projetos integracionistas. A integração era assim entendida como:

> (...) o fenômeno social em que dois ou mais grupos humanos adotam uma regulamentação permanente de determinados assuntos que até então eram de seu domínio exclusivo e envolve não apenas os Estados, mas também qualquer agrupamento, micro - como sociedades e empresas - e macro - a comunidade internacional (Puig, 1986, p. 41, tradução nossa).

Por se tratar de assunto social e humano, para Puig um processo de integração autonomista deveria representar os valores compartilhados pelos países latino-americanos, dentre os quais destacava-se o desejo – tanto das elites quanto dos 'povos' – por construir países autônomos em relação às imposições do sistema internacional. Sua abordagem diferia, portanto, de uma visão puramente estadocêntrica, que foi a que predominou na maioria dos projetos de integração latino-americanos (Bernal-Meza, 2015).

Como derivação deste entendimento da integração como fenômeno eminentemente social, Puig propunha que não era qualquer modelo de integração regional que favoreceria a autonomia, mas apenas aquelas propostas relacionadas a estratégias que não se resumiam a medidas comerciais, devendo englobar os valores compartilhados e a dimensão mais ampla da complementação/cooperação entre sociedades. Puig denominou este modelo de 'integração solidária', ao qual opôs o modelo de 'integração comercialista' que nos anos 1960 se irradiava a partir da CEPAL, por ele considerado unidimensional, em função da ênfase na dimensão econômica, que subestimava a necessidade de promover não apenas o desenvolvimento industrial, mas também políticas a favor da autonomia política e social, de modo a expandir a viabilidade nacional (Puig, 1986).

Sob esta perspectiva, foi um crítico das experiências da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e do Mercado Comum Centro-americano (MCCA), ambas criadas em 1960, que considerou como funcionais às expectativas dos Estados Unidos e das empresas transnacionais, portanto contraditórias à conquista e manutenção de autonomia (Puig, 1986). Para Puig, em uma região tão profundamente heterogênea como a América Latina, eram a solidariedade e os valores comuns, e não a expectativa de interdependência econômica, que poderiam fornecer as bases para a integração. Conforme atesta Bernal-Meza (2015):

> Puig defendeu desde o início uma integração ampla, não restrita aos aspectos económicos e à geração de interdependências nesse campo. Nessa altura (1986), ele tinha uma visão muito crítica sobre o destino de uma integração planejada nesses termos. Inclinar-se por uma integração econômica baseada na interdependência era um caminho lento e incerto. Uma integração baseada na concepção de um amplo mercado entre nações extremamente desiguais em potencial e status, quando algumas delas já tinham avançado significativamente na sua evolução industrial e desenvolvido fortes grupos de pressão, sem levar em conta as integrações não estatais que inexoravelmente iriam ser fomentadas pelo fenômeno, estava condenada desde o início à inanição e a definhar (p. 107-108, tradução nossa).

Jaguaribe, por sua vez, considerava a integração regional um mecanismo para potencializar os processos nacionais de desenvolvimento e industrialização e para incrementar as margens de manobra internacional tanto do Brasil quanto dos países vizinhos, de modo a

garantir uma inserção não subordinada na ordem mundial da Guerra Fria e, posteriormente, na globalização. Sob essa perspectiva, o eixo central de suas propostas para a teoria e a prática da política externa consistia na aproximação entre Brasil e Argentina, por ele considerada como uma aliança estratégica – já que, sozinhos, nenhum dos dois países seria capaz de fazer frente ao imperialismo estadunidense. Foi, sob essa perspectiva, um influenciador da política externa brasileira quanto à integração institucional sul-americana: integração bilateral entre os dois países por meio do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1985; criação do Mercado Comum do Sul MERCOSUL), em 1991 e, finalmente, em 2008, da UNASUL (Jaguaribe, 2017 [1969]; 2008; 2010).

Para Jaguaribe, a integração deveria ocorrer de forma gradual e, dada a heterogeneidade intrarregional, a incorporação de novos países deveria se dar na medida em que cada um fosse avançando na implementação de projetos nacionais de desenvolvimento autônomo, ou seja, em que incrementassem sua viabilidade (Jaguaribe, 2017 [1969]). O autor concebeu a integração regional como dimensão agregada de seu projeto de desenvolvimento autônomo:

> (...) o "modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina", que designarei pela sigla MADIAL, teria como característica distintiva o fato de colocar nos conceitos habituais de "desenvolvimento nacional" e de "integração latino-americana" uma dupla ênfase na ideia de "autonomia". Num primeiro sentido, esta autonomia se referiria ao processo de tomada de decisão. Um desenvolvimento autônomo e, da mesma forma, um movimento autônomo de integração da América Latina consistiria, em ambos os casos, em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas, tanto no aspecto político como nos aspectos econômico, cultural e social, por autores e agências latino-americanos, com base nos seus próprios interesses, de acordo com a sua própria perspectiva e através das suas decisões livres (Jaguaribe, 2017 [1969], p. 24, tradução nossa).

Nas décadas de 1990 e 2000, Jaguaribe seguiu escrevendo sobre a integração sul-americana em geral e sobre as relações com a Argentina em particular, sempre em vinculação com suas propostas autonomistas. Frente ao processo de globalização, que resultava em poderosos efeitos 'desnacionalizantes', mais agudos quanto mais subdesenvolvidos e periféricos fossem os países, a resposta consistia, para o autor, em fortalecer o projeto integracionista sul-americano:

> A resposta (...) consiste em preservar a mais ampla margem possível de autonomia interna, através de processos de integração regional ou sub-regional. Esta é a principal contribuição do Mercosul (com suas possíveis e necessárias melhorias) para os seus países membros. Será a principal contribuição de um sistema sul-americano de cooperação e livre comércio, tal como tem sido

> proposto nas diversas Cúpulas Sul-Americanas desde 2000, cujo atual quadro institucional é a UNASUL (Jaguaribe, 2010, p. 24-25, tradução nossa).

A chave para a preservação da identidade nacional brasileira e dos demais países sul-americanos, ameaçada pela globalização e pelas medidas unilateralistas de Washington, consistia, assim, no fortalecimento da aliança estratégica entre Argentina e Brasil, à qual, no início do novo século, deveria somar-se a Venezuela, o que levaria à consolidação do MERCOSUL e, como decorrência, da UNASUL (Jaguaribe, 2008, p. 321).

3. RETOMADA DA AUTONOMIA NO PÓS-GUERRA FRIA: A AUTONOMIA RELACIONAL

O novo contexto mundial que se estabeleceu a partir de fins da década de 1980, com o fim da Guerra Fria e a hegemonia do neoliberalismo, fez com que o autonomismo, bem como o desenvolvimentismo cepalino e as teorias da dependência, fossem duramente criticados. Do ponto de vista político, apregoava-se uma suposta perda de relevância do Estado-Nação e, consequentemente, da categoria 'autonomia estatal'. Do ponto de vista econômico, os programas de ajuste estrutural vinculados à globalização neoliberal determinaram um modelo de inserção internacional baseado na abertura comercial, em que políticas econômicas de caráter desenvolvimentista foram consideradas como anacrônicas e inviáveis.

O interesse na ideia de autonomia, como categoria explicativa da política exterior e do regionalismo na América Latina, foi retomado no final da década seguinte, o que resultou em diferentes iniciativas de atualização da teoria de autonomia à nova realidade do sistema internacional. Na Argentina, mereceu destaque a ideia de 'autonomia relacional' proposta por Russel e Tokatlian (2002). No centro de sua argumentação estava a concepção de que a reflexão sobre autonomia para os países latino-americanos deveria ser repensada com base em um novo 'contexto de ação' ou 'marco para a ação' que se impunha com a globalização e o fim da Guerra Fria, do ponto de vista mundial, e com a integração e a redemocratização, do ponto de vista do Cone Sul (Russell; Tokatlian, 2002, p. 166).

Neste novo marco de ação internacional, a autonomia se correlacionava à cooperação, à integração regional e à participação ativa em organizações e regimes internacionais. Este padrão de relações regionais e internacionais cooperativas, com base no fortalecimento das instituições multilaterais, foi denominado por Russel e Tokatlian como 'autonomia relacional'.

Segundo esta concepção, perdia relevância a análise da autonomia latino-americana em termos de oposição ou confronto à hegemonia estadunidense. Ao contrário, os desafios da globalização deveriam ser encarados não com base em estratégias de nacionalização, mas sim de regionalização e internacionalização, por meio da ação regionalmente coordenada em

CC BY NC SA

relação aos temas relevantes da agenda mundial, de modo a conseguir uma participação ativa na elaboração das normas internacionais, ou seja, na nova 'governança global'. Organizações e regimes multilaterais funcionariam, assim, como o suporte institucional para o exercício da autonomia relacional (Russell; Tokatlian, 2002, p. 179-180). Neste sentido, pode-se perceber uma vinculação entre esta abordagem e a leitura, então hegemônica, da globalização neoliberal como único caminho possível (Burian; Míguez, 2021; Colacrai, 2009).

No marco explicativo da autonomia relacional, a integração ganha um novo status, que a vincula com a própria identidade nacional dos países latino-americanos. Trata-se de uma redefinição segundo a qual a integração regional passa a ser encarada como dimensão substancial e constitutiva da autonomia, e não como agregação ou instrumento para atingi-la (Colacrai, 2009).

Os autores buscaram afastar-se das análises de Jaguaribe e Puig, às quais caracterizaram como 'realismo da periferia' e relacionaram ao isolamento e à confrontação. Esta leitura foi, contudo, objeto de crítica por parte de especialistas como Simonoff e Briceño (2017), que argumentaram que o autonomismo clássico não era aprioristicamente isolacionista, mas que condicionava a participação em cada projeto regional ou internacional à presença de intenções autonomistas, ou seja, a projetos que permitissem promover políticas autonomizantes nacionais e regionais para aproveitar a permissibilidade do sistema internacional e aumentar a viabilidade nacional.

Sob tal perspectiva, o ponto central da crítica que se pode fazer à reinterpretação da autonomia realizada por Russell e Tokatlian é que esta não deu suficiente atenção à vigência de relações de poder, dominação e subordinação no sistema internacional, que implicam na existência de países centrais e dominantes e de países periféricos e dependentes. Subestimou, assim, o grau de confrontação necessário para a viabilização de uma inserção contra-hegemônica no sistema internacional (Burian; Míguez, 2021).

De qualquer modo, o aporte dos autores demonstrou que a autonomia, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, continuou sendo considerada como uma categoria válida para explicar as relações internacionais desde a América Latina (Briceño; Simonoff, 2017). Além disso, sua proposição sobre a integração como elemento ineludível e indissociável da autonomia representa uma contribuição importante para a necessária ressignificação do conceito de autonomia face aos desafios enfrentados pela América Latina no século 21.

A autonomia relacional foi acompanhada pela elaboração de outras definições de autonomia que iam na mesma direção conceitual e programática. Este é o caso da 'autonomia pela participação', proposta pelo diplomata brasileiro Gelson Fonseca Júnior (1998), que será explorada na seção seguinte, dedicada a apresentar um recorrido sintético sobre a evolução do conceito de autonomia no Brasil.

4. AUTONOMIA COMO FIO CONDUTOR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A ideia de autonomia é profundamente arraigada na história da política externa brasileira, consistindo no núcleo em torno do qual construiu-se uma certa continuidade nas visões nacionais de política externa, que perdura desde a constituição do Estado nacional em 1822 até a atualidade, ainda que com diferentes feições e ênfases derivadas da adaptação do conceito aos diferentes contextos geopolíticos que acompanharam as mudanças no cenário internacional ao longo desses 200 anos. No Brasil, o debate sobre a autonomia concentrou-se tanto em preocupações teóricas quanto em sua dimensão empírica, centradas em como manter as capacidades nacionais para tomar suas decisões de forma autônoma (Briceño, 2014; Saraiva, 2014). Conforme Vigevani e Ramanzini Júnior (2014):

> Historicamente, para o Estado brasileiro, a ideia de autonomia significou, frente ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas. Isso valeu em diferentes momentos com maior ou menor intensidade, mas é um fio condutor constante, válido até os dias de hoje, na segunda década do século XXI (p. 517-518).

Saraiva (2014) utiliza os termos 'autonomia' e 'autonomia decisória' como sinônimos, um conceito que passou por diferentes ressignificações discursivas ao longo da história brasileira, transmutando-se desde suas concepções originais mais autárquicas em formatos novos de autonomia como participação/integração/diversificação assumidos a partir dos anos 1990. Apesar dessas transformações, alguns elementos mantiveram-se ao longo do tempo, dentre eles, a ausência de preferências políticas, já que o conceito de autonomia foi apropriado tanto pela direita nacionalista, como no caso do Pragmatismo Responsável durante a ditadura militar, quanto pelas esquerdas nacionalistas, tal como ocorreu durante a PEI, no século 20, e ao longo dos governos de Lula da Silva e Dilma Roussef, já no século 21.

A ideia de autonomia esteve também atrelada, no geral, a uma valorização do papel indutor do Estado frente à necessidade de planejar o desenvolvimento e a internacionalização logística do país via obras de infraestrutura. Além disso, conforme a concepção de Saraiva, a prática e o discurso autonomistas mantiveram, no Brasil, um caráter mais moderado e conciliador, baseado no acúmulo de capacidades diplomáticas, em comparação com tons mais desafiadores que o conceito por vezes recebeu em países vizinhos.

Entre transformações e continuidades, a centralidade dada à autonomia pode ser rastreada até a política exterior do Império. Embora escravistas e oligárquicos, os condutores da política externa imperial buscaram estabelecer uma certa autonomia liberal frente às pressões

impostas pela Inglaterra, com base em uma percepção do interesse nacional que incluía não apenas a agroexportação, mas também protoprojetos de industrialização. Essa política externa ensaiou elementos que viriam a perpetuar-se como constantes das preocupações brasileiras quanto à sua inserção internacional, dentre os quais: a busca da autonomia alfandegária como meio de normatizar o comércio externo e promover a indústria; o estabelecimento de políticas perenes de limites e fronteiras, estimulando uma perspectiva de paz e cooperação com os vizinhos; e a decisão de priorizar a relação platina que, surgida ainda no século 19, viria a tornar-se uma constante da política externa brasileira, renovada, no século 20, por meio do MERCOSUL (Saraiva, 2014).

Uma noção que unia política externa, autonomia e desenvolvimento também se impôs na Era Vargas (1930-1945). O conceito autonomista de Vargas e de seu chanceler Oswaldo Aranha aproximou o Brasil de seu entorno regional. A integração do país com seus vizinhos, particularmente por meio da construção de pontes e ferrovias de ligação, foi um processo que teve início naquele período histórico. A política externa varguista antecipou a concepção de Jaguaribe de exercício da viabilidade nacional em um contexto de dependência econômica e pressão das grandes potências. Nesse sentido, a diplomacia brasileira buscou negociar os termos nos quais se daria o alinhamento com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, inaugurando, em relação à potência continental, um padrão de barganhas econômicas e políticas que perduraria nas décadas seguintes.

Foi nos anos 1960, por meio da Política Externa Independente, que o conceito de autonomia ganhou maior proeminência na política exterior brasileira. Marca dos governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), a PEI teve como principais formuladores os chanceleres Afonso Arinos de Melo Franco (Quadros), João Augusto de Araújo Castro e Francisco de San Tiago Dantas (Goulart), com destaque para o último. A PEI suscitou intensos debates na sociedade brasileira, algo incomum na história do país no que diz respeito a suas opções de política externa:

> Parece relevante reconhecer que a política externa independente foi, em todo caso, um laboratório particular de emanações discursivas em torno do conceito de autonomia em política externa. Ancorada nos tempos da Guerra Fria, da descolonização afro-asiática, da crise cubana, da tensão nuclear e da bipolaridade estratégica, a PEI foi marcada por grandes debates internos no Brasil do início dos anos 1960 (Saraiva, 2014, p. 30-31).

A partir de fins dos anos 1990, a teorização brasileira acerca do conceito de autonomia caracterizou-se pela adoção de adjetivos que buscavam captar as diferenças entre as práticas da política externa do país em função das sucessivas mudanças nos contextos geopolíticos ao longo do tempo. Surgiram, assim, os conceitos de 'autonomia pela distância' e 'autonomia pela participação' (Fonseca Júnior, 1998) e de 'autonomia pela diversificação' (Vigevani; Cepaluni, 2007).

A autonomia pela distância buscou sintetizar os principais atributos da prática da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria, caracterizada por certo distanciamento pragmático em relação às ações do Bloco Ocidental e pelo apoio ao surgimento de uma nova ordem econômica internacional. Essa posição prevaleceu durante a PEI (1961-1964) e durante o Pragmatismo Responsável de Geisel (1974-1979) (Fonseca Júnior, 1998). A partir do final dos anos 1970 e, principalmente, nos anos 1980, esse modelo entrou em um processo de declínio estimulado pela crise da dívida externa e pelos choques do petróleo, levando a uma situação de instabilidade econômica e política. Como resultado, a partir de 1989, a política externa brasileira ganharia novas feições, adequando-se, assim, ao novo contexto de redemocratização nacional, fim da Guerra Fria e aceleração da globalização (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Nesse novo contexto, a autonomia deixaria de significar 'distância' dos temas polêmicos da agenda internacional para passar a traduzir-se por 'participação', ou seja, pela intenção de incidir nesta agenda e participar de seus processos decisórios, por meio da adesão aos regimes internacionais. O cenário de criação de novas regras e de instituições que se estabelecera na década de 1990 abriria, sob essa perspectiva, novas possibilidades para a ação dos países em desenvolvimento, especialmente do Brasil, que aspirava poder influenciar a nova agenda internacional com base nos valores da tradição diplomática brasileira, levando a uma participação 'positiva' do país no sistema internacional (Fonseca Júnior, 1998). Neste sentido, Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) defendem que a linha de raciocínio de Fonseca Júnior seria semelhante à da autonomia relacional de Russell e Tokatlian, publicada poucos anos depois (2002).

O paradigma da autonomia pela participação desenvolveu-se, de forma paulatina, durantes os governos Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992), Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2003). No final do segundo mandato de Cardoso, o governo reagiu aos obstáculos colocados pelo aumento do unilateralismo estadunidense conduzido pela administração de George W. Bush, levando a ajustes na política externa brasileira. Abriu-se caminho, assim, para a transição entre a autonomia pela participação para a estratégia que Vigevani e Cepaluni (2007) definiram como 'autonomia pela diversificação', que foi aprofundada e priorizada pelos dois primeiros governos de Lula da Silva (2003-2010). A nova versão de autonomia se caracterizava pela

> (...) adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 283).

CC BY NC SA

As diretrizes dos principais formuladores da política externa do governo Lula (o chanceler Celso Amorim, o secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor internacional do presidente, Marco Aurélio Garcia) visavam promover o multilateralismo e contribuir para um maior equilíbrio internacional; melhorar a posição do país nas negociações políticas e econômicas internacionais por meio do fortalecimento de suas relações bilaterais e multilaterais; incrementar a cooperação econômica, financeira, tecnológica, cultural etc.; e evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento nacional. O desdobramento dessas diretrizes em práticas de política externa teve, dentre seus resultados, a criação da UNASUL; a intensificação das relações com Índia, China, Rússia e África do Sul, levando ao estabelecimento dos BRICS; e a campanha em prol da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da conquista de um lugar de membro permanente para o Brasil (Vigevani; Cepaluni, 2007).

A integração e a cooperação regional constituíram um objetivo estratégico do paradigma da autonomia pela diversificação. Para os formuladores da política externa do governo Lula, a priorização das relações com os países vizinhos permitiria o aumento da autonomia do Brasil na esfera internacional, ainda que os esforços em favor da integração e da cooperação com o entorno sul-americano viessem se concretizando como política de Estado desde a aproximação entre os governos Sarney e Alfonsín, em meados da década de 1980.

Apesar desta continuidade, ocorreram, ao longo do tempo, significativas alterações nas ênfases dadas à integração com relação aos objetivos da política externa do país, de forma articulada com as transformações nos contextos geopolíticos regionais e mundiais, que influenciaram, por exemplo, as diferentes concepções de regionalismo que inspiraram, respectivamente, a criação do MERCOSUL, em 1991, e da UNASUL, em 2008.

Em todo caso, destaca-se que, para a política externa brasileira, nem o MERCOSUL nem a UNASUL foram vistos, cada um em seu momento, como limitadores da autonomia de ação nacional. Sob essa perspectiva, a noção de autonomia não foi anulada com a criação do MERCOSUL, permanecendo como eixo da política externa do país sob o paradigma da autonomia pela participação; nem com a UNASUL, quando a integração sul-americana passou a responder à lógica da autonomia pela diversificação. Pode-se afirmar que, para a política externa do Estado brasileiro, a participação em blocos regionais deve contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros. Esta constatação ajuda a compreender as razões que justificam a permanente preferência do país pelo intergovernamentalismo nas estruturas regionais de que participa, não submetidas às amarras que um modelo supranacional poderia ocasionar (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

Assim, em consonância com os critérios propostos por Jaguaribe, a análise das transformações sofridas, no Brasil, pelos projetos teóricos e práticos de autonomia e integração regional relaciona-se às mudanças nas condições de viabilidade nacional e permissibilidade

internacional que se sucederam ao longo da história independente do país. Nesse sentido, o debate permanece: há diferenças nessas condicionalidades mais sutis do que as fraturas entre regime militar e democracia ou Guerra-Fria e globalização, de modo que, no século 21, pode-se observar alterações nessas condições entre os períodos Cardoso e Lula da Silva, entre este e o de Dilma Roussef e, de forma ainda mais aguda, entre estes e os quatro anos do governo conservador de Jair Bolsonaro. Essas transformações constantes das condições de viabilidade e permissibilidade justificam a continuidade dos estudos da autonomia e de suas conexões com a integração, centrais para o debate sobre as possibilidades de inserção internacional de um país com as dimensões e características do Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: SENTIDOS DA TEORIA DA AUTONOMIA NA AMÉRICA LATINA DO SÉCULO 21

Integração regional e autonomia política são temas constantes na tradição acadêmica e política da América Latina. Estas categorias consolidaram-se não apenas como conceitos teóricos, mas como objetivos presentes na história latino-americana desde o início de sua vida independente, em uma demonstração de compromisso com os problemas locais e contextuais.

Estas ideias não permaneceram estáticas ao longo dos anos, dado o surgimento de novas questões que atualizam seus acervos teórico-conceituais desde seu surgimento durante as lutas independentistas do século 19. A escola da autonomia de Jaguaribe e Puig deu continuidade ao debate iniciado pelo estruturalismo cepalino e pelas teorias da dependência sobre a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, centro e periferia. Embora menos conhecido, o autonomismo constitui uma contribuição singular da América Latina para a análise sobre a inserção internacional dos países periféricos e para o campo de estudos da integração regional.

Cabe questionar se a teoria sul-americana de autonomia de Puig e Jaguaribe, embora elaborada no período da Guerra Fria, se mantém vigente como categoria de análise das formas e possibilidades de inserção dos países latino-americanas no sistema internacional e, especificamente, para explicar os regionalismos desta parte do mundo. Coincidimos, a esse respeito, com o entendimento de Briceño e Simonoff (2017) de que muitas de suas premissas mantêm validez, enquanto certos elementos merecem uma atualização.

No primeiro caso, destaca-se a vigência da caracterização hierárquica atribuída ao sistema internacional já que, se o conflito Leste-Oeste esmaeceu, as assimetrias entre Norte e Sul e a divisão entre centro e periferia permanecem como elementos estruturantes das relações internacionais contemporâneas. Exemplo desta hierarquia é o fato de que os países centrais continuam exercendo controle sobre os organismos internacionais, contrariando as expectativas de Russell e Tokatlian. Além disso, a desigualdade entre o desenvolvimento científico-tec-

nológico, uma preocupação central de Jaguaribe já na década de 1960, se aprofundou ainda mais. Este é um aspecto central desta discussão: o grau de abstração dos conceitos contidos no marco explicativo de Puig e Jaguaribe permite a explicação do sistema internacional em diferentes períodos históricos e contextos geopolíticos (Briceño; Simonoff, 2017).

Uma segunda ordem de problematização acerca da vigência do autonomismo diz respeito à dialética entre subdesenvolvimento, dependência e autonomia como campo de disputa epistemológica. Neste ponto, o debate radica na necessidade de elaborar esquemas analíticos próprios, situados desde a periferia do sistema capitalista, ou do Sul Global, por meio da seleção de variáveis relevantes que permitam identificar as condições estruturais de inserção internacional e integração regional autônomas (Bernal-Meza, 2015).

Os novos desafios impostos por contextos geopolíticos regionais em constante transformação requerem, contudo, uma atualização dos aportes originais da Escola da Autonomia. Neste sentido, Preciado (2018) tem proposto uma ampliação da análise sobre o binômio autonomia/integração regional em direção às atuais teorias críticas das Ciências Sociais latino-americanas. Essas perspectivas críticas compartilham características como o questionamento dos paradigmas dominantes, o pluralismo epistemológico, a crítica aos dualismos e ao pensamento moderno e o compromisso com os setores subalternos. Nesta perspectiva estão inseridos autores e autoras que se dedicam ao desenvolvimento das teorias descoloniais, feministas, étnico-raciais e ambientais, entre outros temas e abordagens.

Sob a perspectiva de Preciado, torna-se necessária uma atualização/complementação do debate autonomista a partir do aprofundamento teórico do papel das camadas populares, e não apenas das elites e dos governos, na construção de uma integração regional autônoma, no sentido de verdadeiramente atinente às necessidades emancipatórias dos países latino-americanos. A definição de autonomia utilizada pelo autor inclui três dimensões: a autonomia estatal (semelhante àquela trabalhada por Jaguaribe e Puig); a autonomia social, que compreende uma concepção ampla de sociedade civil e, ainda, a dimensão da autonomia como categoria de análise da integração regional a partir das Ciências Sociais (Preciado, 2018).

Os movimentos sociais antiglobalização neoliberal ocupam um lugar de destaque neste modelo, a partir da resistência contra a versão hegemônica da integração, essencialmente estadocêntrica e comercialista, que se concretiza por meio do rechaço aos tratados de livre-comércio com as grandes potências. Esses grupos da sociedade civil se posicionam de forma crítica em relação ao sistema político e ao modelo de desenvolvimento vigentes e denunciam seus resultados adversos, dentre os quais: o crescimento dos fluxos e disputas por matérias-primas, energia e água; o surgimento de novas direitas, com novos protagonismos que buscam apropriar-se das mudanças sociais, culturais e políticos na região; e o crescimento de grupos do crime organizado que alcançam poder geopolítico em bairros, cidades e na região

– todos estes elementos relacionados ao debate sobre os sentidos atuais da autonomia na América Latina.

A discussão sobre a vigência da autonomia como referente da inserção latino-americana na atualidade não pode, ainda, ignorar a heterogeneidade da região, especialmente levando-se em conta os diferentes sentidos que o autonomismo terá para os países da região em função, por exemplo, do grau de industrialização de suas economias ou das particularidades advindas de nações cuja população é majoritariamente indígena, o que se reflete nas distintas concepções de autonomia reivindicadas pelos países do Cone Sul e pelos andinos. Este debate está relacionado também ao significado da autonomia para os países pequenos que, conforme Burian e Míguez (2021), implica no reconhecimento das assimetrias entre estes e os sócios maiores dos projetos regionais.

A atual refração dos esforços integracionistas, em comparação com o 'otimismo' que imperou nos primeiros 15 anos do século, injeta um novo estímulo aos estudos da autonomia. Nesse novo contexto, dois outros elementos do autonomismo clássico permanecem particularmente relevantes: em primeiro lugar, o questionamento sobre o papel da integração na estratégia dos países periféricos para aumentar seu grau de autonomia internacional; em segundo, a visão de que os países periféricos não estão condenados à uma situação permanente de dependência e subordinação, podendo emancipar-se por meio da adoção de estratégias políticas autonomizantes. Nesse sentido, acompanhamos a interpretação de Colacrai (2009), segundo a qual a vigência do conceito de autonomia na América do Sul – e, acrescentamos, na América Latina e no Caribe – está, no século 21, inextricavelmente conectada à integração regional. Esta última é entendida não apenas como mecanismo de aumento da interdependência, mas como processo de criação/fortalecimento de identidade nacional e regional, com base em uma autopercepção renovada acerca de ambas:

> Dentro desta linha de renovação, uma de minhas propostas para o debate se relaciona com a ideia de atribuir à autonomia um conteúdo regional que (...) exige uma continuidade e aprofundamento da lealdade e da confiança mútua entre os membros (sócios-parceiros-vizinhos) e a ampliação de mecanismos nesse sentido, incluindo o desenvolvimento de redes acadêmicas e sociais que reduzam uma certa dissonância cognitiva que ainda existe entre os países relativamente às respetivas realidades políticas, econômicas e sociais (Colacrai, 2009, p. 36, tradução nossa).

Trata-se, desde nosso ponto de vista, de avançar na proposição de Russell e Tokatlian sobre a integração como dimensão constitutiva da autonomia sem, contudo, renunciar à validade do modelo geopolítico do sistema internacional elaborado por Jaguaribe e Puig, ou seja, à importância de uma correta caracterização das condições de hierarquia, subordinação e permissibilidade do sistema como pré-condição para a elaboração de políticas autonomizantes

que aumentem a viabilidade nacional. Trata-se, ainda, de resgatar a proposta de integração solidária entre grupos humanos de Puig, que toma como base desses processos os valores e aspirações compartilhados pelas sociedades latino-americanas, com destaque para o anseio permanente de conquistar e consolidar maiores graus de autonomia no sistema internacional, de modo a superar a proeminência dos interesses do grande capital, que têm historicamente conduzido os projetos de integração latino-americanos.

REFERÊNCIAS

ARDITI, Benjamin. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 45, n.3. set/dez 2009.

BERNAL-MEZA, Raúl. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. In: BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). **Integración y cooperación regional en América Latina**: una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

BRICEÑO, José. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, vol. 9, n. 18, 2014.

BRICEÑO, José; SIMONOFF, Alejandro. Introducción. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. In: BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). **Integración y cooperación regional en América Latina**: una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

BRICEÑO, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 185, 2017.

BURIAN, Camilo L.; MÍGUEZ, María Cecilia. Uruguay como estado pequeño en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 112, 2021.

COLACRAI, Miriam. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. In: LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams (Orgs.). **"Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos"** - As várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

DECIANCIO, Melisa. El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales. **Iberoamericana**, Berlim, v. XVI, n. 63, 2016.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **OIKOS**. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 2, 2014.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Hélio. *et al*. **La dependencia político-económica de América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2017 [1969].

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. ***Estudios Internacionales****, 12*(46), p. 91-130. Santiago, 1979.

JAGUARIBE, Hélio. Brasil-Argentina, a indispensável aliança. In JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, mundo e homem na atualidade**: estudos diversos. Brasilia: Funag/MRE, 2008.

JAGUARIBE, Hélio. América Latina y los procesos de integración. **Cuadernos de Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, Venezuela, vol. 5, n.9, 2010.

PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. Pensamiento latinoamericano para la integración. **Crítica y Emancipación**. Buenos Aires, ano VIII, n. 15, 2016.

PRECIADO, Jaime. Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe. Fundamentos teóricos y metodológicos. In: PRECIADO, Jaime (Coord.) **Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe**. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015) Tomo i Historia, economía y políticas exteriores. Universidad de Guadalajara, 2018.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. **Integración Latinoamericana**. Buenos Aires, 11(109), 1986.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos** (21):159-194, 2002.

SARAIVA, José Flávio S. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 36, n. 1, p. 9-4, 2014.

SARTI, Ingrid *et al*. (Orgs.). **Os desafios da integração sul-americana:** autonomia e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Folio Digital/Fomerco, 2014.

SILVA, Carolina A. **Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade:** contribuições do pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional. (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María E. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. **Iberoamericana** – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 48(1), pp. 96–106, 2019.

TICKNER, Arlene B. Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. **Politai**, v. 3, n. 4, p. 163-172, 1 jun. 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552, 2014.