



Desenvolvimento e inserção externa da América Latina: a autonomia periférica e o legado de Hélio Jaguaribe

Development and External Insertion of Latin America: Peripheral Autonomy and the Legacy of Hélio Jaguaribe

Leonardo Granato* | Katiele Rezer Menger**

Resumo

Na segunda metade do século XX surgiram, na América Latina, relevantes contribuições no âmbito do pensamento social, político e econômico para pensar o desenvolvimento e inserção externa dos países do continente. Uma das correntes que ganharam destaque foi a da autonomia latino-americana, cujo arcabouço teórico-conceitual ainda demonstra significativo potencial para a análise da política latino-americana. Através de uma pesquisa bibliográfica, o presente trabalho propõe uma discussão sobre a contribuição de Hélio Jaguaribe ao debate sobre autonomia periférica, assim como sobre a gênese da referida contribuição.

Palavras-chave: Estado Periférico; Autonomia; Desenvolvimento; Inserção Externa; Hélio Jaguaribe.

Abstract

In the second half of the twentieth century, relevant contributions emerged in Latin America in the sphere of social, political and economic thinking to discuss the development and external insertion of the countries of the continent. One of the currents that gained prominence was Latin American autonomy, whose theoretical-conceptual framework still shows significant potential for the analysis of Latin American politics. Through a bibliographic research, this paper proposes a discussion about the contribution of Hélio Jaguaribe to the debate about peripheral autonomy, as well as the validity of this contribution.

Keywords: *Peripheral State; Autonomy; Development; External Insertion; Hélio Jaguaribe.*

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), RG, Brasil. Coordenador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS). <https://orcid.org/0000-0002-0337-7220>. E-mail: granato.leonardo@gmail.com

** Mestranda, com bolsa da CAPES, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e pesquisadora do NEPEC-UFRGS, RG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-7332-1989>. E-mail: katiele.menger@gmail.com

Recebido em 15 de outubro de 2019. Aceito em 30 de maio de 2020. – <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.001>

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX surgiram, na América Latina, relevantes contribuições no âmbito do pensamento social, político e econômico para pensar o desenvolvimento e inserção externa¹ dos países do continente, numa perspectiva própria, autóctone. As condições e possibilidades para conduzir suas políticas econômicas e externas de modo autônomo, ou seja, em resposta a seus interesses nacionais e livre dos constrangimentos impostos pela hegemonia dos países centrais, constituíram o centro de uma prolífica produção intelectual nos anos 70 e em parte dos anos 80. Ainda que a discussão já se mostrasse instalada desde a década de 50, por meio dos estudos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) no âmbito da Economia Política, foram esses os anos que se caracterizaram por um debate voltado para a autonomia enquanto conceito político (de modo a diferenciá-lo de soberania como conceito jurídico)², conjuntamente com um intenso ativismo de formuladores de política externa³.

Particularmente no contexto sul-americano⁴, sobretudo a partir do pós-Segunda Guerra, as reflexões sobre autonomia estiveram motivadas pela finalidade de desarticular, ou pelo menos colocar em discussão, aqueles princípios da teoria realista clássica de Relações Internacionais que atribuíam aos países mais frágeis a posição de unidades “dependentes” no sistema internacional. Já no âmbito da Economia Política, a perspectiva da autonomia também contribuiria com a reflexão mais ampla sobre desenvolvimento econômico latino-americano ao questionar uma divisão internacional do trabalho cuja estrutura assegura a transferência de capitais e mais-valia das regiões periféricas ao centro do sistema mundial.

Tal como expressou Colacrai (2009), ainda que possamos encontrar no contexto cepalino as bases originárias de uma teoria da autonomia, tais postulações não constituem uma mera revisão histórica, visto que grande parte das discussões que aí se estabeleciam ainda não foram esgotadas, e continuam a pautar, desafiando, o debate sobre desenvolvimento e inserção externa da América Latina. Dentre os teóricos dessa corrente da autonomia encontra-se Hélio Jaguaribe, protagonista de uma reflexão orientada a identificar correlações entre o desenvolvimento e os modelos políticos capazes de desencadear-lo ou de intensificá-lo. É a partir do referido marco que o autor desenvolve o conceito de autonomia, como contraponto ao de dependência. Segundo Jaguaribe (1973, p. 4), essa noção de autonomia se referiria ao processo de tomada de decisão que diz respeito às políticas de desenvolvimento. Dessa forma, um desenvolvimento de tipo “autônomo” consistiria em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas por agências latino-americanas, conforme as suas próprias perspectivas, interesses e demandas⁵.

O presente trabalho tem, assim, como objetivo principal retomar e discutir as principais categorias da contribuição de Jaguaribe ao debate da autonomia latino-americana⁶. A retomada dos preceitos da chamada “Escola da Autonomia” é de grande importância pois esta se baseia na construção original de um conceito próprio dos países periféricos, no duplo sentido de discutir as possibilidades de os países tomarem as decisões por si, e de relacionar isso com a importância de não somente replicar os modelos do centro para a análise das estratégias de desenvolvimento e inserção externa. Ademais, o resgate do trabalho de Jaguaribe aqui proposto visa, também, a servir como aporte teórico para discussões futuras sobre as condições de uma inserção externa não subordinada dos Estados latino-americanos no sistema mundial.

O presente artigo divide-se, então, em duas partes, além de uma conclusão. Na primeira parte, busca-se apresentar e discutir o conceito de autonomia de Jaguaribe, ressaltando a contribuição do referido autor para o debate sobre desenvolvimento e inserção externa, a partir de uma pesquisa bibliográfica. Na segunda parte, propõe-se uma discussão sobre a atualidade do conceito de autonomia, suas possibilidades de utilização e de aprofundamento na contemporaneidade.

A NOÇÃO DE AUTONOMIA NO PENSAMENTO DE JAGUARIBE

Como já exposto na introdução deste trabalho, a perspectiva da autonomia desenvolvida por Jaguaribe representa um valioso legado da obra do autor para pensar as estratégias de desenvolvimento capitalista e inserção externa na periferia da geopolítica mundial. Assim como Juan Carlos Puig na Argentina⁷, com base nos estudos precedentes da CEPAL⁸, e como contraponto às teorias da dependência⁹, Jaguaribe desenvolveu um conjunto de reflexões e análises sobre a situação latino-americana no sistema internacional e as margens de autonomia que esse sistema oferecia para o desenvolvimento¹⁰ desses países. Em sua obra, o autor apontava, também, a necessidade de ponderar o contexto regional, pela via da integração regional, como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos para combater a percepção da ordem mundial como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, para lutar, em definitivo, contra um suposto estado de “periferismo” permanente (FURTADO, 1968; JAGUARIBE, 1973).

Para Jaguaribe, em termos de desenvolvimento e inserção externa, “a seleção objetiva do modelo mais adequado para um país requer [...] uma análise preliminar histórico-estrutural do país em questão, a fim de se poder determinar objetivamente seus principais traços e tendências estruturais”

(JAGUARIBE, 1973, p. 85). O autor formulou, assim, suas discussões teóricas em torno do conceito de autonomia a partir da análise dos problemas estruturais que, a seu entender, acometiam a América Latina desde o fim da década de 50, dentre os quais destacam-se o estancamento econômico, político, social e cultural da região; o status marginal frente aos países mais desenvolvidos do centro; a desnacionalização dos setores estratégicos da economia; a desnacionalização cultural (mediante o estabelecimento de uma dependência científico-tecnológica com caráter crescente e cumulativo com relação aos países mais avançados); a desnacionalização político-militar (mediante o crescente controle dos países latino-americanos, efetuados por dispositivos político-militares cuja concepção de mundo e interesses corporativos se baseavam em uma liderança hegemônica dos Estados Unidos).

Fica assim retratado como os referidos problemas, bem como os “modelos” de desenvolvimento e inserção externa (associados à potência hegemônica ou pretensamente “autônomos”) perante eles adotados, que constituíram os traços marcantes das relações externas latino-americanas (JAGUARIBE, 1973; FERRER, 2006), remetem ao papel “homogeneizador” dos Estados Unidos na região. Durante o período da Guerra Fria, uma falsa “homogeneização regional” foi efetuada pela potência hemisférica através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (e suas respectivas instituições de difusão da Doutrina de Segurança Nacional), da forte presença de empresas multinacionais, e da própria Organização de Estados Americanos, cuja função sempre foi sobretudo política e cuja agenda refletia majoritariamente os interesses norte-americanos (KAPLAN, 1968; O’DONNELL & LINCK, 1973; LIMA, 2013).

A formulação jaguaribeana da ideia de autonomia parte, então, de um reconhecimento dos constrangimentos e vulnerabilidades advindos da estrutura, e avança ao fazer parte de um objetivo maior, que é ser o alicerce para um modelo factível de desenvolvimento na periferia, dentro do marco do sistema interestatal capitalista, e das formas de acumulação nele estabelecidas. Segundo o autor, “como modelo representacional, o modelo da autonomia expressa uma situação e um processo de desenvolvimento social caracterizado, no caso da América Latina, pela combinação, em um aspecto, do desenvolvimento [...] dos países latino-americanos como sociedades nacionais em termos autônomos e, em outro aspecto, pela integração dessas nações” (JAGUARIBE, 1973, p. 65, tradução nossa).

Dentre os argumentos centrais das formulações de Jaguaribe, ainda no plano dos constrangimentos e vulnerabilidades externos, encontra-se a ideia da existência de uma ordem internacional estratificada, na qual há quatro níveis com decrescente capacidade de autodeterminação ou autonomia deci-

sória (JAGUARIBE, 1979; LORENZINI, 2014). O nível mais alto seria o da primazia geral, correspondente à combinação da inexpugnabilidade¹¹ do território com o exercício de uma preponderância mundial generalizada - esta última não só caracterizada por supremacia militar, mas também por um domínio em todos os planos da realidade social, do econômico ao cultural.

O nível subsequente seria o da primazia regional, que também corresponde à inexpugnabilidade do território combinada com o exercício de hegemonia sobredeterminadas áreas e uma presença considerável em outras, ainda que restrita globalmente. Já o terceiro nível seria o da autonomia, ao qual tem acesso os países que lograram superar sua dependência prévia, e contam com ampla margem de autodeterminação na condução de seus negócios internos, além de apreciável capacidade de atuação internacional independente - essa autonomia geral, segundo o autor, ainda se divide em dois tipos: uma regional e uma setorial.

A autonomia regional corresponde àquela autonomia exercida sobre uma determinada área geográfica. Por sua vez, a autonomia setorial diz respeito à autonomia exercida sobre um setor das capacidades estatais, notadamente da dimensão econômica. Ainda que não disponham de meios para assegurar a inexpugnabilidade de seu território, tais países teriam condições de impor severas penalidades, materiais e morais, a um eventual agressor.

Por fim, há ainda o último nível, onde se encontram a maior parte dos países, que seria o da dependência. Em tal nível estariam todos os países que, apesar da condição nominal de Estados soberanos, dependem das decisões e de fatores externos os quais emanam de países dotados de primazia geral ou regional, ou até mesmo de países autônomos.

A partir desses postulados, o autor completa seu raciocínio mediante a formulação de dois grandes eixos de análise simultânea para o estudo da inserção internacional de um país: um mais estático e estrutural, a partir do qual são analisados os fatores materiais correntes disponíveis ao país; e outro dinâmico e funcional, a partir do qual são analisadas as possibilidades de transformação da posição relativa de um país no sistema internacional (JAGUARIBE, 1979; 1973; 1962).

Assim, em termos estruturais, o acesso à autonomia depende, segundo Jaguaribe, de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional. A viabilidade nacional de um país depende, para um determinado momento histórico, da disponibilidade de recursos humanos e naturais, incluindo-se a capacidade de intercâmbio internacional. Quanto mais exigentes as condições gerais de uma época, especialmente no que se refere às tecnologias e às escalas mínimas de operacionalidade derivadas dessa tecnologia, maiores serão as massas mínimas de recursos humanos e

naturais necessários, bem como suas características qualitativas (JAGUARIBE, 1979).

Já a categoria de permissibilidade, por sua vez, refere-se, conforme o autor, às condições de país no tocante à neutralização do risco proveniente de outros países, dotados de meios eficientes para exercer formas eficazes de coerção. Essa categoria leva em consideração a situação geopolítica e as relações internacionais do país em questão, que podem ser internas, como o fortalecimento de capacidades econômico-militares, ou externas, como o estabelecimento de alianças defensivas (JAGUARIBE, 1979).

A partir dessa tipificação, Jaguaribe aponta três alternativas para o desenvolvimento na América Latina, quais sejam: dependência, revolução e autonomia. A primeira seria a mais estável e tendencial, pois implica uma predominância de um dos polos do conflito. A segunda alternativa conduz a formas instáveis de predomínio de uma tendência, dado seu caráter disruptivo. A terceira, então, trataria da busca pela estabilidade pela via da autonomia (JAGUARIBE, 1973). Dentre suas reflexões sobre as três opções, Jaguaribe aponta que a opção autonomista, no longo prazo histórico em que se originam as modificações macroestruturais, seria a mais adequada.

Ainda que a conquista de um destino próprio pela América Latina enfrente pressões externas opostas ao projeto de desenvolvimento autônomo, bem como pressões internas das próprias elites políticas e econômicas que se beneficiam da inserção dependente dos seus Estados, descartadas as alternativas de dependência e de revolução, a América Latina deveria, para Jaguaribe, alcançar relativa estabilidade pela via da autonomia. Assumindo a premissa de que existiria, nos países do continente, o compromisso de pretensas burguesias nacionais com projetos autonomistas, Jaguaribe idealizou o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que articularia o conceito de autonomia com os conceitos de desenvolvimento e integração regional, entendida essa última como uma ferramenta dos projetos autonomistas na periferia global (JAGUARIBE, 1973).

Conforme expresso pelo autor, o referido modelo autônomo se orienta em direção a uma integração socioeconômica das nações do continente, essencialmente em proveito de cada um desses Estados em particular, e do sistema regional em geral (JAGUARIBE, 1973, p. 68). Além disso, o autor também esclarece que este modelo se baseia, por um lado, na formação de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros, que permitam à região alcançar, em grande escala e com elevada produtividade, os níveis mais avançados de industrialização e os correspondentes níveis de desenvolvimento cultural, social e político; e, por outro lado, na formação de um grande mercado, para a produção da própria região, que favoreça o

desenvolvimento autossustentado. Porém, ao questionar-se a noção de Estado que subjaz ao raciocínio do autor, parece aplicar-se a esse a crítica que Fiori faz à modernização industrializante da CEPAL: por trás de seus planos jaz a “crença inabalável na existência de um Estado racional, homogêneo e funcional, capaz de formular políticas de crescimento econômico, por cima de divisões, conflitos e contradições que pudessem atravessar e paralisar o próprio Estado” (FIORI, 2013, p. 4).

Por fim, e finalizando com a discussão do modelo proposto pelo autor, cabe ressaltar que como tal modelo da autonomia proporciona aos países da região condições internas tanto de autonomia em suas decisões, quanto de desenvolvimento endógeno, assegura-se, também, a capacidade independente de segurança nacional, tanto interna quanto externamente, que seria expressa, segundo Jaguaribe, em um sistema independente de segurança regional controlado pelos próprios países latino-americanos. Jaguaribe deixa aqui, assim, assentada uma relevante contribuição de caráter multidimensional ou multifacetada (incluindo, como visto, aspectos econômico-políticos e de defesa, principalmente) para refletir sobre o papel da integração regional como estratégia de mobilização e do compartilhamento dos recursos de poder nacionais em prol do fortalecimento das capacidades estatais em cada formação social¹². Discutida noção de autonomia na obra jaguaribeana, na próxima seção, debatem-se as suas possibilidades de utilização e de aprofundamento na contemporaneidade.

A AUTONOMIA COMO CATEGORIA CONTEMPORÂNEA DE ANÁLISE

Ressaltar a atualidade da noção de autonomia periférica, em contraposição àqueles que alegam que essa perspectiva teria ficado ultrapassada depois do fim da Guerra Fria, demanda uma retomada da configuração do sistema mundial no período pós-Guerra Fria e de suas transformações, possibilitando, assim, uma discussão acerca das assimetrias e desigualdades que caracterizam o atual tabuleiro mundial. Após alguns apontamentos a esse respeito, buscamos ressaltar a contribuição do conceito em pauta para pensar as estratégias de desenvolvimento e inserção externa da América Latina.

Há profundas transformações geopolíticas e geoeconômicas no sistema internacional ensejadas no período final da Guerra Fria que moldam a configuração da ordem mundial atual. O modelo capitalista fordista-keynesiano entra em crise quando a divisão internacional do trabalho deixa de corresponder às demandas do padrão de consumo e de produção vigente até o começo da década de 70, visto que a rigidez do modelo inviabilizou a

seqüência do crescimento, dada a tendência ao declínio da taxa de lucros que começa a se acentuar, e, de forma geral, diante das contradições inerentes do capitalismo (HARVEY, 1989). Em 1971, o fim da conversibilidade dólar-ouro faz com que a moeda norte americana seja o dinheiro hegemônico nas reservas mundiais, bem como a referência de todo o sistema financeiro mundial (DAVIS, 1985)¹³.

A intensificação do apoio soviético às revoluções na periferia do chamado Terceiro Mundo, bem como os tensionamentos no Oriente Médio, representam uma inflexão nação dos Estados Unidos no sistema internacional, que se orienta cada vez mais como uma presença mais direta e ofensiva ao invés de presença indireta por meio de aliados confiáveis (JAGUARIBE, 1982). A ascensão de ideais políticos e econômicos conservadores e a retomada do modelo neoliberal, na década de 80, convergem com novas movimentações dos Estados Unidos visando a conter os governos socialistas, o que inaugura uma nova corrida armamentista com supremacia norte-americana em relação à Rússia (VISENTINI, 1999b). O fim do mundo bipolar, com a dissolução da União Soviética, em 1991, ainda que compreendido pelo Ocidente como a vitória da liberdade e da democracia capitalistas frente à ameaça comunista, veio acompanhado da fragilização da hegemonia norte-americana, cujos sinais de declínio já são apontados por muitos autores desde a década de 1970, sendo 1991, possivelmente, o marco do fim da *Pax Americana*, uma vez que a instável ordem multipolar emergente impõe inúmeros desafios até então “supremacia estadunidense”¹⁴.

Dentre as transformações geopolíticas e geoeconômicas legadas pela Guerra Fria há que destacar a predominância do modelo neoliberal, somada à concomitante dependência dos Estados Unidos em relação ao resto do mundo, uma vez que esse país, desde os anos 70, apresenta um déficit comercial estrutural, tendo seu equilíbrio econômico ficado totalmente dependente de fluxos de capitais externos. Na esteira da consolidação do neoliberalismo e de suas instituições internacionais legitimadoras (cujo maior patrocinador são os próprios Estados Unidos), o conceito de globalização toma conta das análises internacionais a partir da década de 90. Longe de generalizações, a globalização¹⁵ deve ser compreendida não como um processo de curto prazo, ou correspondente a uma fase determinada do capitalismo, mas teria como definição mais precisa um processo contínuo de interação, conflito e integração, de longa duração, em que há simultaneamente rompimento e estreitamento de laços (AMIN, 1997)¹⁶.

A paulatina, mas constante, redução do poder relativo Estados Unidos, não impede este país de disputar o controle de recursos mundiais e de empreender uma corrida armamentista num eterno movimento de estar à frente

das demais potências e de ser capaz de ainda ditar o regime de segurança internacional. Todavia, a geopolítica do sistema internacional pós-Guerra Fria conta com a consolidação de polos de poder que não podem ser ignorados, como a Europa, o Japão, a Rússia e, mais recentemente, a China (VISENTINI, 2019). No tocante aos dois últimos, estes seriam as outras duas grandes potências capazes de desafiar os Estados Unidos. Ainda que não possam impor uma ordem ao resto do mundo, ao menos detêm capacidades suficientes para garantir sua soberania estratégica, figurando na categoria de Jaguaribe de primazia regional.

Na América Latina, o fim da década de 80 culmina no processo de redemocratização do continente e da paulatina substituição da estratégia desenvolvimentista pelo modelo neoliberal, guiado pelos interesses do mercado¹⁷. Nesse período houve, também, uma mudança de ótica sobre a integração regional, entrando em cena o “regionalismo aberto”, pautado pelo objetivo de reforçar os processos de reforma estrutural dos mercados domésticos, “unificar” os processos políticos internos sob o princípio liberal-democrático, e favorecer a inserção das economias latino-americanas nas cadeias globais de valor, (GRANATO & REBOUÇAS, 2017). Esse modelo de integração “satelizante”¹⁸ só viria a mudar nos anos 2000, quando as políticas externas do Brasil e da Argentina marcaram os projetos de desenvolvimento dos respectivos países com o selo da autonomia, em diálogo com os outros governos progressistas da América do Sul (GRANATO, 2015). Nesse contexto, cabe afirmar junto com Briceño-Ruiz a vigência do debate sobre autonomia “ao se converter [a autonomia] em uma das variáveis para compreender o regionalismo latino-americano, sua continuidade e resiliência. Este encarna uma agenda de pesquisa que ainda tem muitos aspectos por desenvolver” (BRICEÑO-RUIZ, 2014, p. 38, tradução nossa)¹⁹.

Por outra parte, e retomando a questão do cenário externo, a emergência de novos eixos de poder mundial que começam a despontar frente à hegemonia norte-americana não elimina a natureza hierárquica e competitiva da ordem política e econômica internacional que, como afirma Fiori (1999), é um impasse ao desenvolvimento autônomo com inclusão social, sobretudo dadas as coalizões de poder que asseguram o aparato estatal, as quais garantem a perpetuação dos interesses da classe capitalista²⁰. A partir desse entendimento, parece pertinente refletir acerca de como a perspectiva da autonomia chama a atenção para a relevância de pensar os programas de ação nacionais enquanto expressão dos planos de desenvolvimento e de inserção internacional dos Estados latino-americanos e, portanto, entendê-los como processos sociais que não podem ser explicados apenas por oportunidades ou restrições sistêmicas.

Atualmente, segue se entendendo por autonomia a capacidade de executar uma agenda própria de políticas para o desenvolvimento, somada a uma maior margem de negociação e proposição frente ao núcleo orgânico do capitalismo (BERNAL-MEZA, 2015). Assim, em meio a atual cenário global, diferente daquele em que a perspectiva autonomista foi originalmente concebida, a pertinência da conceituação formulada por Jaguaribe emerge claramente, pois, “diferentemente das palavras [...], os conceitos são ferramentas epistêmicas que não necessariamente precisam se ajustar aos acontecimentos, mas que são construídos para permitir uma aproximação aos mesmos com o objetivo de compreendê-los, explicá-los e, eventualmente, operar sobre eles” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 409). Em igual sentido, para Saraiva (2014), a autonomia em Jaguaribe não é um dado estável ou progressivo, e pode até parecer uma estrutura, mas não é estática. Como afirma o autor, mudam-se as circunstâncias, mas a capacidade de agir sobre o mundo e responder aos estímulos sistêmicos e demandas internas exige um quadro conceitual e lógico das possibilidades e alternativas da América Latina que o aporte teórico de Jaguaribe consegue alcançar.



A capacidade operativa e explicativa das categorias analíticas desenvolvidas por Jaguaribe em torno da ideia de autonomia nos conduz a refletir que, no contexto atual, caberia aos países latino-americanos –a partir de suas posições periféricas ou semiperiféricas- empreender iniciativas que visem a reduzir a distância que os separa dos países centrais, na tentativa de reduzir os impactos regressivos de um sistema internacional desigual, articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder. Em outras palavras, o desafio dos Estados latino-americanos de buscar que seu espaço na divisão internacional do trabalho lhes permita avanços em sua industrialização, geração de conhecimento e tecnologia, e uma redução dos níveis de desigualdade internos, continua a se traduzir, também, na busca de estratégias para uma inserção não subordinada no sistema internacional.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Conforme expresso na introdução ao presente trabalho, buscou-se aqui resgatar e discutir a contribuição de Jaguaribe ao debate sobre a autonomia latino-americana, no contexto dos desafios impostos pelo desenvolvimento nacional e por novas formas de articulação e integração entre os países do continente que, sobre a base da reciprocidade e o reconhecimento das assimetrias do desenvolvimento, fortaleçam a interdependência na região e promovam uma inserção soberana conjunta no sistema internacional. Como teórico de um país periférico, Jaguaribe defendia a importância de pensar as políticas para o desenvolvimento capitalista a partir de uma postura própria, reconhecedora da realidade nacional e regional, de seu entorno e constrangimentos.

É preciso ter em mente a relevância que, no pensamento multifacetado do autor, a busca da autonomia no continente tem como condição o desenvolvimento da própria região periférica. A questão da autonomia, diretamente vinculada à questão do desenvolvimento, é aquela dos que questionam a permanência na periferia, ainda que sem aboli-la, do sistema internacional. A política externa autônoma apresenta-se, assim, no esquema de pensamento em pauta, como possível ferramenta dos Estados periféricos latino-americanos para ampliar a sua margem de atuação internacional, contribuindo tanto para a obtenção de insumos para a política de desenvolvimento nacional, como, também, para incidir nas estruturas do sistema internacional que governam diferentes áreas das políticas públicas internacionais, e que determinam esquemas de relacionamentos favoráveis aos países centrais em prejuízo dos periféricos.

Conforme ficou retratado neste trabalho, a noção de autonomia firma o entendimento de que o estudo da estrutura do sistema internacional permite compreender os condicionantes da inserção internacional, o que, por sua vez, é de grande auxílio na compreensão da própria realidade e, assim, da elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional e inserção não subalterna, desafiador dos constrangimentos e limitantes do sistema. Ou seja, apesar da centralidade de se empreender uma análise sistêmica em um estudo de política externa, não se pode ter como pressuposto que o regime internacional vigente é um determinante *per se* da inserção internacional dos países periféricos, pois a ordem internacional é estratificada, mas não necessariamente estática. Logo, trazer perspectivas sobre uma realidade dinâmica é algo que não se encerra em si, mas exige a contínua adequação do modelo às singularidades do caso em análise e aos atuais desafios impostos pelo capitalismo neoliberal.

Por fim, cabe ressaltar que as reflexões de Jaguaribe também nos legam um ponto de partida crucial quando se pensa a inserção internacional no sistema interestatal capitalista: não há um único caminho para a autonomia, tampouco há um modelo mais viável para alcançá-la. O que, contudo, não significa que não se possa identificar as variáveis que venham a contribuir com uma possível inserção internacional autônoma e formular possíveis estratégias para alcançá-la.

Notas

¹ Note-se que se fala de “desenvolvimento e inserção externa”, e não de desenvolvimento e de inserção externa, no sentido de enfatizar a importância de ambos os dois andar lado a lado, se complementando e retroalimentando.

² A palavra “autonomia”, do ponto de vista etimológico, tem origem grega, formada pelo adjetivo “autos”, que significa “de si mesmo”, “por si mesmo”, “espontaneamente”, e pela palavra “nomos” que significa “uso”, “lei”, “convenção”. Etimologicamente, portanto, autonomia significa “dar-se nas suas próprias leis” e implica propriedade constitutiva da pessoa humana, na medida em que lhe cabe escolher as suas normas e valores, fazer projetos, tomar decisões e agir em consequência dessas escolhas (CUNHA, 2007, p. 84). Dito isto, importa esclarecer também que o conceito de autonomia neste trabalho é de caráter essencialmente “político”, advindo da reflexão política, e faz alusão ao Estado enfrentando “por si mesmo” os constrangimentos externos, decorrentes das relações do sistema interestatal capitalista, e reforçando suas capacidades de ação no plano interno.

³ A busca pela autonomia foi um objetivo central que orientou a ação externa da maioria dos Estados latino-americanos até os anos 80, que cresceu de maneira proporcional ao aumento da hegemonia norte-americana na região. No caso brasileiro, é consenso na literatura especializada que o conceito de autonomia contribuiu para explicar diversos momentos da política externa do país (MOURA, 1980; CERVO, 2008; CERVO & BUENO, 2011; LIMA, 1992; PINHEIRO, 2000; GUIMARÃES, 1999; SARTI, 2017; VIGEVANI & CEPALUNI, 2011; VISENTINI, 1999a; 2003).

⁴ A questão da autonomia constituiu um assunto mais sul-americano do que latino-americano. No México, na América Central e no Caribe, a ênfase era posta sobre a soberania, devido ao fato de que esta região foi, historicamente, objeto de diversas ações coercitivas e de força por parte dos Estados Unidos. Por sua vez, a América do Sul dispunha de uma certa margem de manobra diplomática, comercial e cultural relativamente maior frente a Washington. Para mais informações, ver Bandeira (2010).

⁵ Em igual sentido, veja-se Puig (1980).

⁶ Salienta-se que o presente texto se trata de uma publicação intermediária de um projeto de pesquisa mais amplo, intitulado "O Estado no pensamento social latino-americano: Perspectivas clássicas e contemporâneas" (UFRGS-CNPq), sob coordenação do Prof. Leonardo Granato. O referido projeto se propõe efetuar um balanço bibliográfico a respeito das contribuições de autores latino-americanos que se debruçaram sobre a natureza e significado do Estado capitalista periférico, assim como sobre as relações de conflito e os constrangimentos que o permeiam, interna e externamente, no seu acionar.

⁷ No tocante ao desenvolvimento de categorias analíticas para conceituar autonomia, cabe mencionar a obra de Juan Carlos Puig, teórico argentino com quem Jaguaribe protagonizou o debate da autonomia latino-americana (PUIG, 1980; 1984). Ainda que ambos os autores utilizassem nomenclaturas distintas para descrever os regimes internacionais no marco da Guerra Fria, a questão da assimetria de poder no sistema e das possibilidades de buscar autonomia são centrais em ambas as análises. Para ampliar, ver Bologna (1987); Colacrai (2009); Simonoff (2014); Granato (2014); Muñoz (2016); Briceño-Ruiz & Simonoff (2017), e Gulló (2018).

⁸ É expressiva a influência da CEPAL no trabalho de Jaguaribe e na formulação de seus postulados, sabida sua conexão com a corrente desenvolvimentista herdeira de Roberto Simonsen (TOLEDO, 2004) e, também, sua atuação no ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado por decreto do governo de Café Filho, em 1955), espaço esse onde o autor avançaria na ideia do desenvolvimento como vetor de uma política externa autônoma no sistema capitalista (GRANATO, 2014).

⁹ Para mais informações, veja-se Treacy (2018).

¹⁰ Com o termo "desenvolvimento", Jaguaribe (1968) faz referência a um processo histórico-social global, no contexto da racionalidade e pragmática modernos aplicados à organização da vida social, e que abrange dimensões como a econômica, a social, a cultural e a política. Distinguindo, assim, desenvolvimento de crescimento econômico, para o autor em pauta, na discussão sobre desenvolvimento não se pode levar a autonomia de algum dos aspectos em que se desdobra o referido processo histórico-social (por exemplo, o econômico) ao ponto de se considerar como desvinculado deste.

¹¹ Jaguaribe (2005) aponta que, no período posterior à Segunda Guerra, os Estados Unidos passaram a lograr de uma posição de superpotência, caracterizada pela combinação da inexpugnabilidade do território próprio assegurada pela detenção de uma devastadora capacidade nuclear de contra-ataque, capacidade de *second strike*, que consiste no fato de o potencial balístico-nuclear e os mecanismos de respostas automáticas de que dispõe serem de tal sorte que, mesmo no caso de sofrer um devastador ataque nuclear, esta continuará com capacidade suficiente para destruir completamente qualquer possível agressor. Segundo Cepik (2013), a inexpugnabilidade se caracteriza pela posse e modo de emprego de capacidades convencionais que impossibilitam a sustentação de invasão e conquista territorial por qualquer outro Estado no sistema internacional. Essas reflexões apontam para a compreensão de que não há uma estabilidade de longo prazo na posição que as nações ocupam no sistema internacional, sendo a própria inexpugnabilidade um conceito que não é estanque, pois depende das interações entre os atores. Do mesmo modo seria a capacidade de projeção de um país, sempre avaliada *ex ante* interação conflituosa.

¹² Premissas essas que à época da reflexão de Jaguaribe, também eram discutidas por O'Donnell na Argentina, em O'Donnell & Linck (1973). No âmbito brasileiro, é evidente o quanto sua obra dialoga com teóricos como Gerson Moura, para quem a política externa de um país dependente estaria condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa (MOURA, 1980). Segundo o referido autor, isso acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, as quais delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy makers*. Moura (1980) explicita que a análise de política externa empreendida a partir da conjugação da estrutura e da conjuntura serviria a dois propósitos: repelir a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico, e negar que se possa entendê-la mediante somente o exame das decisões tomadas no país subordinado.

¹³ Para mais informações, veja-se Calvoceressi (2011).

¹⁴ Ver o estudo de Buzan & Little (2000).

¹⁵ Ou, nos termos de Chesnais (1996), a "mundialização do capital".

¹⁶ Veja-se, também, Arrighi (1996).

¹⁷ Para mais informações, ver Oliver-Costilla (1997).

¹⁸ Foi esse o termo que Jaguaribe (1973) utilizou para qualificar um dos mais relevantes empreendimentos de integração da América Latina, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, em virtude da forte ingerência das empresas multinacionais no espaço integrado. Já no paradigma do regionalismo aberto que prevaleceu nos anos 90, tal termo parece se tornar novamente representativo de uma integração aberta aos mercados.

¹⁹ Neste sentido, cabe ressaltar os estudos de Russell & Tokatlian (2010; 2003), estudos esses que partem do pressuposto de que, no século XXI, a autonomia (adjetivada pelos autores de 'relacional') supõe a crescente interação, o trabalho coordenado, a negociação e ativa participação na elaboração de normas e regras internacionais, em regimes internacionais e principalmente na dimensão de integração regional, sendo o primeiro círculo, para o seu exercício, a própria região latino-americana. Em outros estudos, partindo-se dos postulados de Jaguaribe, a integração regional também é objeto de discussão enquanto instrumento de um Estado dotado de um projeto político autonomista (ODDONE & GRANATO, 2009; GRANATO, 2015; GRANATO, ODDONE & BATTAGLIA, 2016; GRANATO & REBOUÇAS, 2018). Veja-se, também, Vigevani & Ramanzini Jr. (2014).

²⁰ Cabe lembrar aqui a clássica afirmação de Braudel (1987, p. 55) acerca de que o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado. Ver, também, Robinson (2015).

Referências

AMIN, S. *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo Veintiuno, 1997.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BERNAL-MEZA, Raúl. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. In: BRICEÑO-RUIZ, J. & SIMONOFF, A. (Ed.). *Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos, 2015. pp. 95-120.

BOLOGNA, A. B. Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del sur. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, [s./v.], n. 1, pp. 1-39, 1987.

BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRICEÑO-RUIZ, J. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 9, n. 18, pp. 9-41, 2014.

BRICEÑO-RUIZ, J. & SIMONOFF, A. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Estudios Internacionales*, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

BUZAN, B. & LITTLE, R. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CALVO CORESSI, P. *Política mundial a partir de 1945*. Porto Alegre: Penso, 2011. CEPIK, M. Segurança internacional: Da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: SORIA, A. B. & ECHANDI, I. A. (Org.) *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, 2013. pp. 307-324.

CERVO, A. *Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Sarai-va, 2008.

CERVO, A. & BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2011.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COLACRAI, M. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una cate-

goria em desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V. & GONÇALVES, W. (Org.) *Argentina e Brasil: Vencendo os preconceitos – As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan, 2009, pp. 33-49.

CUNHA, A. G. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2007.

DAVIS, M. O imperialismo nuclear e dissuasão extensiva. In: THOMPSON, E. et al. *Exterminismo e Guerra Fria*. São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 58-97.

FERRER, A. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FIORI, J. L. Estado e desenvolvimento na América Latina: Notas para um novo "programa de pesquisa". *Documento de Trabalho*, n. 286. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 2013. FIORI, J. L. Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, pp. 11-48.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRANATO, L. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. *OIKOS – Revista de Economia Heterodoxa*, v. 13, n. 2, pp. 78-90, 2014.

GRANATO, L. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.

GRANATO, L., ODDONE, N. & BATTAGLIA, M. Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? *Teoría & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 1, pp. 153-175, 2016.

GRANATO, L. & REBOUÇAS, I. Estado, autonomia e integração regional na América

Latina. *Latinoamérica: Revista de Estudios Latinoamericanos*, [s.v.], n. 66, pp. 261-285, 2018.

GRANATO, L. & REBOUÇAS, I. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 16, n. 31, pp. 5-29, 2017.

GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: EDUFRGS; Contraponto, 1999.

GULLO, M. *Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Buenos Aires: Biblos, 2018.

HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1989.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v.12, n. 46, pp. 91-130, 1979.

JAGUARIBE, H. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973, pp. 1-85.

JAGUARIBE, Hélio. Desarrollo económico programado y organización política (un intento para aclarar contradicciones). *Desarrollo Económico*, v. 2, n. 1, p. 5-64, 1962.

JAGUARIBE, Hélio. *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: Editorial de Buenos Aires, 1968.

JAGUARIBE, Hélio. La política internacional en los años 80. In: JAGUARIBE, H. et al. *La política internacional de los años 80: Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982, pp. 11-21.

JAGUARIBE, Hélio. *Urgências e perspectivas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2005. KAPLAN, Marcos. *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina*. Ensayos. Caracas: Monte Ávila Editores, 1969.

- LIMA, Maria Regina Soares de. Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In: RUSSELL, R. (Comp.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/RIAL, 1992. pp. 53-83.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana eo Brasil. *Lua Nova*, [s./v.], n. 90, pp. 167-201, 2013.
- LORENZINI, María Elena. Pensando desde el Sur: ideas, aportes y contribuciones teórico-conceptuales de Hélio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas. In: SIMONOFF, A. (Comp.). *Los Pensadores del Cono Sur: Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2014. pp. 13-33.
- MOURA, G. *Autonomia na dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.
- MUÑOZ, L. R. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. *Carta Internacional*, v. 11, n. 2, pp. 200-221, 2016.
- O'DONNELL, G. & LINCK, D. *Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- ODDONE, C. N. & GRANATO, L. La teoria dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani. *Il Politico: Rivista Italiana di Scienze Politiche*, [s./v.], n. 1, pp. 183-200, 2009.
- OLIVER-COSTILLA, L. F. O Estado latino-americano perante a mundialização do capital. *Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 1/2, pp. 7-24, 1997.
- PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000.
- PUIG, J. C. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, J. C. Introducción. In: PUIG, J. C. (Comp.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/RIAL, 1984. pp. 24-90.
- ROBINSON, W. *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*. México: Siglo Veintiuno, 2015.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G. *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, pp. 1-24, 2003.
- SAINT-PIERRE, H. L. "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, pp. 407-433, 2011.
- SARAIVA, J. F. S. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 1, p. 9-41, 2014.
- SARTI, I. Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em tempos de crise. In: SIERRA, G. (Org.) *Los progresismos en la encrucijada: Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Venezuela*. Montevideo: Udelar, 2017. p. 99-110.
- SIMONOFF, A. Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donnell. *Cadernos Prolam/USP*, v. 13, n. 25, pp. 13-27, 2014.
- TOLEDO, Caio Navarro de. Estado nacional e desenvolvimento capitalista no Brasil. In: COSTA, S. (Comp.) *Concepções e formação do Estado brasileiro*. São Paulo: A. Garibaldi - UCG, 2004.
- TREACY, M. Discusiones sobre la autonomía en la recepción de los aportes dependentistas al campo de las Relaciones Internacionales y contribuciones recientes desde el enfoque de cadenas globales de valor. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, [s./v.], n. 38, pp. 45-67, 2018.

VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VIGEVANI, T. & RAMANZINI Jr., Haroldo. *Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, pp. 517-552, 2014.

VISENTINI, P. G. F. *Dez anos que abalaram o século XX*. Porto Alegre: Novo Século, 1999b.

VISENTINI, P. G. F. Eixos do poder mundial no século XXI: Uma proposta analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 8, n. 15, pp. 9-25, 2019.

VISENTINI, P. G. F. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. *Ensaio FEE*, v. 20, n. 1, pp. 134-154, 1999a.

VISENTINI, P. G. F. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ZIEMATH, G. G. S. O conceito de autonomia na Política Exterior Brasileira: mudanças e continuidades. In: INSTITUTO RIO BRANCO. *Caderno de Ensaio: Primeiro*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2015. pp. 127-164.

