

# A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas

**Autonomy as a vector of external action and integration in South America: theoretical postulations**

**Leonardo Granato** | granato.leonardo@gmail.com

Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ. Professor adjunto (UAI, Buenos Aires) e pesquisador do Centro Cultural da Cooperação “Floreal Gorini” (Buenos Aires).

**Recebimento do artigo** Dezembro de 2014 | **Aceite** Dezembro de 2014

**Resumo** O presente artigo busca situar e discutir os principais conceitos dos teóricos latino-americanos da autonomia da década de 70, bem como mostrar a forma na qual eles são refletidos no novo padrão de integração e cooperação articulado, a partir de 2003, pelo Brasil e pela Argentina, e projetado para o resto da América do Sul. Conforme a discussão, a reformulação da integração sul-americana, a partir do redimensionamento do Mercosul e da criação da Unasul, constitui uma expressão renovada e inédita do conceito de autonomia conforme fora idealizado pelos intelectuais daquela década. **Palavras-chave** Autonomia; Política Externa; Integração Regional.

**Abstract** In this article, we aim to situate and discuss the main concepts of autonomy proposed by Latin American theorists in the 70s. We also discuss the way in which these concepts were reflected in the new patterns of integration and cooperation articulated by Brazil and Argentina from the year of 2003 on, as well as the way these ideas spread all over South America subsequently. As we point out in the discussion, the reformulation of integration in South America, which took place with the reshaping of Mercosul and the creation of Unasul, is a renewed and unprecedented expression of the concept of autonomy which had been idealized by the intellectuals of that decade. **Key-words** Autonomy; Foreign Policy; Regional Integration.

## 1. Introdução

São numerosos os trabalhos e artigos acadêmicos que se referem à autonomia como núcleo central das estratégias integracionistas que ocorreram a partir de 2003 nos países da América do Sul, sob a égide e impulso das relações argentino-brasileiras. Particularmente, foi a partir do chamado “Consenso de Buenos Aires”, de outubro desse ano – no contexto global das transformações de cunho político, econômico e social que se expressaram de modo particular no continente sul-americano – que os dois grandes países conseguiram articular esforços em prol da reformulação do Mercosul e da criação da Unasul.

Conforme foi por nós estudado (GRANATO, 2014), no período 2003-2010, um movimento propiciador de equilíbrio frente à potência global foi elaborado no âmbito regional, a partir da atuação dos blocos antes mencionados. Partindo-se das considerações antes expressas, o presente trabalho visa discutir os principais postulados teóricos da noção de autonomia, conforme foram formulados pelos intelectuais da década de 70, bem na forma pela qual eles se refletem no novo padrão de integração e cooperação articulado pelo Brasil e Argentina e projetado para o resto da América do Sul.

No que diz respeito à apresentação deste artigo, na primeira seção iniciamos por uma discussão acerca da necessidade de uma integração latino-americana em meio a uma realidade capitalista, em que se fazem claras as disputas de poder entre os Estados. Na segunda seção, será feita uma abordagem teórica dos conceitos clássicos de autonomia no âmbito da política externa, que será o cerne do trabalho que apresentamos. Finalmente, serão apresentadas as formas em que o ideal de autonomia, presente nas políticas externas dos governos do Brasil e da Argentina após 2003, são refletidas na reformulação do Mercosul e na criação da Unasul.

## América Latina: a periferia do capitalismo global

As noções de autonomia e de integração na América Latina devem ser situadas dentro do contexto de um sistema interestatal capitalista, e da atual etapa de globalização, no qual sublinhamos a existência de distintos níveis relativos de desenvolvimento dos Estados, e, portanto, relações assimétricas de poder, cuja explicação pode ser encontrada, pelo menos em grande parte, em uma divisão internacional do trabalho favorável aos países “centrais”. Estes Estados que integram o núcleo das “estruturas hegemônicas” do poder mundial utilizam permanentemente todo o seu peso político e econômico para tratar de estabelecer, a seu total benefício, as regras que regem a ordem internacional (GUIMARÃES, 2002; FIORI, 2008).

Para não ficarem presos a um sistema internacional articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder, os países latino-americanos – enquanto países periféricos – deveriam acionar, nos termos de Ferrer (2006), suas “capacidades de poder” e trabalhar em prol de fechar a brecha que os separa dos países centrais, promovendo, desta maneira, uma divisão internacional de trabalho que não impeça sua industrialização, a geração de conhecimento e a geração de tecnologia. Com vistas a cumprir com este

objetivo, os países latino-americanos deverão contar com autonomia, ou seja, com suficiente liberdade de manobra “para projetar e executar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento, que os converta em participantes ativos não subordinados da globalização” (FERRER, 2006, p. 13, tradução nossa).

Sob esta perspectiva, a integração regional<sup>1</sup> emerge na periferia do capitalismo como instrumento de projeção de poder (em todas as suas esferas, incluindo a econômica) e de autonomia a respeito da potência hemisférica, buscando influenciar as instituições e as regras internacionais determinantes da distribuição da riqueza e das possibilidades de desenvolvimento. Não se trata, entretanto, de um processo simples, mas sim conflitivo, uma vez que a integração implica também o aprender a “ceder” entre os Estados membros, com interesses nacionais divergentes, e que podem discordar sobre a forma ou modelo de integração, frente ao objetivo comum do bloco (PADULA, 2013).

Desenvolvimento, igualdade e autonomia são os três fatores estruturais e indissociáveis que, segundo Paradiso (2008), explicam o ideal unificador na América Latina. Segundo essa visão, o caráter de periferia do capitalismo, o grau de desigualdade, a heterogeneidade estrutural, a vulnerabilidade externa, e a convivência dentro do mesmo espaço geopolítico continental com um poder hegemônico, são aspectos presentes no transcorrer histórico da região, e que trazem consigo a orientação e a identidade da política latino-americana.

As primeiras experiências contemporâneas de integração na América Latina datam de meados do século XX, e foram abordadas a partir de duas vertentes, por um lado, desde o mesmo marco teórico conceitual esboçado para o caso europeu, e, por outro, a partir do marco teórico emergente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da qual se derivou um enfoque particular da integração regional no subcontinente, marco esse que se diferenciaria das respostas oferecidas pelos estudos da integração europeia<sup>2</sup>. Por volta de os anos 70 surgiram, ainda, elaborações teóricas no âmbito da política externa que complementa-

- 
- 1 O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais. Este vocábulo, empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo, deve ser esclarecido com atenção, frente à ambiguidade do seu conteúdo. A integração que se considera aqui é internacional, porque ela se realiza entre Estados soberanos, e é regional, porque não abarca o mundo em seu conjunto, mas sim uma parte limitada do mesmo. Além do mais, é preciso que se distinga entre os processos de integração, também chamados como regionalismos, e a cooperação. Enquanto a integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas, a cooperação, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos menos ambiciosos, e geralmente, vinculados a uma área específica, como educação, militar, fronteiras, comercial, saúde, energia, etc.
  - 2 Sob esta perspectiva da CEPAL e da Escola Estruturalista liderada por Raúl Prebisch, que exerceu grande influência nos anos 50, 60 e finais dos anos 70, inclusive, a industrialização aparecia como a fórmula adequada para modificar a inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho. Porém, essa industrialização não poderia ser um processo espontâneo ou automático, mas sim deveria ser orientado pelo Estado e, além disso, deveria ser substitutivo e protegido. Neste esquema de pensamento, a integração regional se apresentava como a forma de ampliar os espaços dentro dos quais tinha lugar o desenvolvimento endógeno e, com vistas a torná-lo mais eficiente, incentivar o comércio recíproco e a complementação industrial. De fato, Furtado (2000, p. 331) definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento”, e nesse sentido, considerou que longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consistia em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional (FURTADO, 1978, p. 267). Para maiores informações, ver TAVARES; GOMES (1998).

ram os postulados cepalinos de integração econômica com os objetivos de autonomia na arena internacional.

Na década antes mencionada, o tema da integração regional aparecerá também entrelaçado com a criação de um entorno favorável que permita acrescentar a participação real dos países latino-americanos no sistema internacional. Em 1976, é lançado o primeiro número da revista *Integração Latino-Americana*, do Instituto para a Integração da América Latina do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com sede em Buenos Aires. Em seu editorial intitulado “O sistema latino-americano”, constata-se o seguinte: “A integração mostra-se (...) como um dos meios mais significativos para tornar mais robusto o poder nacional e afirmar a sobrevivência dos países latino-americanos como unidades autônomas e suficientes no plano internacional. (...) A América Latina não está de acordo com o sistema de estratificação internacional que impera há várias décadas” (EL SISTEMA LATINOAMERICANO, 1976, s/p, tradução nossa).

O trecho supracitado reflete o fato de que, no campo das forças de cooperação, a América Latina assumirá nos anos 70 novos desafios teóricos que vincularão o desenvolvimento, a integração e a política externa autônoma, tendentes a concretizar novas solidariedades e convergências de interesses desafiantes da ordem internacional. Por fim, no entendimento de que uma ação coletiva regional poderia contribuir na abordagem das diferentes problemáticas que afetavam seus países, múltiplas manifestações intelectuais, conforme veremos neste artigo, enriqueceram esta perspectiva.

## Os teóricos da autonomia: Puig e Jaguaribe

Conforme foi visto na seção precedente, uma parte da tradição do pensamento latino-americano emergente da CEPAL concebeu a integração regional como uma ferramenta com vistas a reverter o “estado de periferismo” dos países da América Latina, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento. Uma das questões sobre as quais os países latino-americanos têm se interrogado tradicionalmente diz respeito às condições e possibilidades para conduzir suas políticas externas de modo autônomo, ou seja, em resposta a seus interesses nacionais e livre dos constrangimentos impostos pelos países centrais, reduzindo a vulnerabilidade e a dependência externa. Essas questões, que constituíram o centro de uma prolífica produção intelectual nos anos 70 e parte dos anos 80, constituem o núcleo de discussão do presente trabalho.

Ainda que, conforme vimos, a discussão já se mostrava instalada desde a década de 50, por meio da Escola Estruturalista no âmbito da economia, 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)<sup>3</sup>, conjuntamente com um intenso ativismo de intelectuais e formuladores de política externa.

---

3 A polissemia deste conceito emana da diversidade de enfoques teóricos para caracterizá-lo, ainda que haja um aspecto que une todos os autores: a autonomia se define como um conceito essencialmente político. Neste sentido, é crucial diferenciar este termo do conceito de soberania, que é eminentemente jurídico. É possível que um Estado soberano perca sua autonomia ao mesmo tempo em que mantenha a sua soberania. Desta forma, empregaremos o conceito de autonomia, oposto ao de heteronomia (isto é, a obediência às normas e valores definidos por outros), no sentido de interesse nacional objetivo, e o termo soberania em sua acepção de direito internacional público (mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos Estados), que antecede a prática de autonomia.

Tal como expressou Colacrai (2009), ainda que possamos encontrar, nesse contexto histórico, as bases originárias da 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 pautando o debate acadêmico e político de relações internacionais na América Latina<sup>4</sup>.

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 argentino, o exemplo mais notável foi a Terceira Posição de Juan Domingo Perón (1946-1955). A Terceira Posição, que na sua formulação originária caracterizava o projeto econômico e social do Peronismo como uma “alternativa superadora” do capitalismo e do comunismo, foi levado ao campo da política externa com o objetivo de balancear o peso considerável dos Estados Unidos, procurando consolidar a integração com os países vizinhos, bem como ampliar a autonomia e atingir um maior protagonismo nos cenários mundiais. Esses mesmos princípios autonômicos foram recuperados nas presidências de Arturo Frondizi (1958-1962), do radical Arturo Illia (1963-1966), nas breves presidências de Héctor Cámpora e do próprio Perón, entre 1973 e 1976, bem como, finalmente, do radical Raúl Alfonsín, de 1983 até finais da década de 80<sup>5</sup>.

No caso brasileiro, no início da década de 1960, a diplomacia desse país inaugurou a chamada “Política Externa Independente”. Essa política, que teve lugar sob as presidências de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), e cuja formulação a literatura em geral atribui ao então Ministro Francisco San Tiago Dantas, de modo semelhante à Terceira Posição de Perón, tinha o propósito de transformar a atuação internacional do Brasil, “distanciando” o país dos dois polos de poder da Guerra Fria, de modo a alcançar certo grau de autonomia e de atuação e de obter uma certa capacidade de negociação. Esses mesmos princípios foram recuperados na segunda metade dos anos 1970, quando então se praticou a política denominada “Pragmatismo Responsável”, e balizaram a política externa do país até o fim dos anos 80<sup>6</sup>.

Particularmente no contexto sul-americano<sup>7</sup>, sobretudo a partir do pós-Segunda Guerra, as reflexões no âmbito da política externa estiveram motivadas pela finalidade de desarticular, ou pelo menos colocar em discussão, aqueles princípios realistas clássicos que atribuíam aos países mais frágeis a posição de unidades “dependentes” no sistema internacional, bem como pela busca do desenvolvimento econômico, a partir do desenho e implementação de planos e políticas que contribuam para tal fim.

Surge, assim, a denominada Escola Doutrinária sobre a Autonomia Latino-Americana, liderada fundamentalmente por Juan Carlos Puig na Argentina e Helio Jaguaribe no Brasil, cujos alicerces teóri-

---

4 Para maiores informações, ver TICKNER (2003); ODDONE; GRANATO (2009); GIACALONE (2012); CARVALHO (2013); LIMA (2013).

5 Para maiores informações, ver PARADISO (2005).

6 Para maiores informações, ver VISENTINI (2003).

7 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 margem de manobra diplomática, comercial e cultural relativamente maior frente a Washington. Para maiores informações, ver BANDEIRA (2010).

cos permitiram desenvolver diversas análises sobre a situação latino-americana no sistema internacional, bem como sobre a necessidade de ponderar o contexto regional como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos<sup>8</sup>. Estes autores, também chamados de “realistas de periferia”<sup>9</sup>, tiveram um vínculo intelectual com Raúl Prebisch, particularmente no que se refere ao rechaço ao status quo mundial, ao respaldo a políticas ativas de industrialização e à promoção de propostas de ação multilateral para reverter a situação periférica dos países latino-americanos e descartar um “periferismo permanente”, como consequência, em termos de Araújo Castro, do “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1972).

Puig definiu a autonomia como a capacidade de uma nação para optar, decidir e trabalhar por si mesma, tendo em conta que se deve partir de uma adequada compreensão da estrutura e funcionamento do sistema internacional (PUIG, 1984). O interessante desta visão diz respeito ao que é interrogado acerca da oportunidade histórica, dos meios com que se contam e as finalidades a serem perseguidas, além de implicar um contínuo ajuste entre a realidade tal como é e a realidade tal como percebem seus protagonistas.

O autor não acreditava que as únicas opções para as nações periféricas fossem meramente as de alinhamento com as potências. Ao contrário, Puig reconhecia a possibilidade de que estes atores menos relevantes pudessem alterar as estruturas do sistema internacional, gerando limitações aos atores mais poderosos. De fato, ao analisar o conteúdo dado ao conceito de “autonomia heterodoxa”<sup>10</sup> conjuntamente com o cenário internacional do momento, Puig dava atenção às capacidades que o Estado podia aproveitar no marco de uma ordem bipolar, e até onde podia ser definido por suas próprias opções políticas (PUIG, 1980).

Por sua vez, o intelectual brasileiro Helio Jaguaribe formulou 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 (JAGUARIBE, 1968; 1973; 1979). Destes problemas, 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-

---

8 Particularmente, podemos mencionar Lafer e Peña, que impulsionavam, para Argentina e Brasil, uma mudança do modelo de vinculação externo e a diversificação de suas relações externas. Além disso, o fortalecimento da região era delineado como um esforço de agregar poder para alterar as regras do sistema internacional. Nas palavras desses autores, “a aliança com os outros países da América Latina é, obviamente, o caminho de um país latino-americano em seus esforços de agregação de poder para alterar as regras do sistema internacional” (LAFER; PEÑA, 1973, p. 57).

9 Esta identificação dos autores com a teoria do realismo político encontra fundamento nas fontes utilizadas pelos mesmos. Entretanto, tais autores não incorporam à la lettre os pressupostos do paradigma realista, já que, conforme veremos, incluem em suas contribuições um conjunto variado de reflexões sobre o sistema interestatal e sobre a estrutura internacional, a partir de uma perspectiva periférica. Tal fato os distancia bastante da ortodoxia realista, cuja preocupação principal é a luta pelo poder e a paz entre as grandes potências.

10 Este conceito foi por nós estudado em ODDONE; GRANATO (2005).



militares cuja concepção de mundo e interesses corporativos se baseavam em uma liderança hegemônica dos Estados Unidos.

Nas palavras do autor brasileiro, descartadas as “alternativas” (assim chamadas pelo autor) de “dependência” e “revolução”, a América Latina deveria alcançar relativa estabilidade pela via da “autonomia”. Neste contexto foi concebido o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que articularia o conceito de autonomia com os tradicionais conceitos de desenvolvimento nacional e integração latino-americana. Segundo o autor, essa autonomia se referiria ao processo de tomar decisões. Um desenvolvimento autônomo e, além disso, um movimento autônomo de integração da América Latina consistiria, em ambos os casos, em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas por autores e agências latino-americanas, baseadas em seus próprios interesses, conforme a sua própria perspectiva e através de suas livres decisões (JAGUARIBE, 1973, p. 4).

Nesta ordem de ideias, a política externa se constitui a partir de uma equação de otimização dos principais interesses de um país, levando-se em conta suas condições internas e externas e os meios de ação de que dispõe. O autor brasileiro coloca especial ênfase sobre a necessidade de mobilizar recursos de poder em um marco de “permissividade internacional” (este conceito faz referência ao país que dispõe de condições de neutralizar o risco proveniente de países terceiros, dotados de suficiente capacidade para sobre ele exercer formas eficazes de coação), tendo em conta aspectos internos como a “viabilidade nacional” e o necessário compromisso das elites para levar adiante projetos “autonomizantes” (coesão interna). Segundo Jaguaribe, o conceito de viabilidade nacional está determinado fundamentalmente pela relação existente entre os recursos humanos e naturais de que dispõe uma nação em um dado momento, bem como pelo nível da tecnologia e pelo grau de integração sociocultural do país, existentes neste mesmo momento (JAGUARIBE, 1979).

Em um sentido geral, pode-se afirmar que as chamadas “estratégias autonomizantes”, sustentadas por ideologias do tipo nacionalista e “mercado internista”, têm procurado a potencialização e a somatória das capacidades nacionais para atingir uma maior viabilidade e um status que permita que os países periféricos adquiram melhores níveis de negociação e influência no âmbito internacional, fundamentalmente em relação com os mais poderosos. Nesse contexto, estratégias autônomicas, tais como a integração regional, estavam sendo pensadas em função do reforço das capacidades estatais para que se pudesse atuar no meio internacional, e, particularmente, para diminuir as vulnerabilidades frente à potência hegemônica da área.

Conforme expressa Jaguaribe, o modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina se orienta em direção a uma integração socioeconômica das nações da área, essencialmente em proveito de cada uma dessas nações em particular, e do sistema regional em geral (JAGUARIBE, 1973, p. 68). Além disso, o autor também deixa claro que esta característica 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 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. Finalmente, como o modelo da autonomia proporciona, aos países da região, condições internas tanto de autonomia em suas decisões quanto de desenvolvimento endógeno, assegura-se a capacidade independente de segurança nacional, tanto interna quanto externamente, que é expressa em um sistema independente de segurança regional controlado pelos próprios países latino-americanos.

No mesmo sentido, nenhum país periférico poderá modificar sua situação de dependência sem desenvolvimento nem autonomia nas decisões nacionais, e tal autonomia não poderá ser estabelecida de maneira individual, mas sim através de uma estratégia de integração e da mobilização e do compartilhamento de seus recursos de poder, realizando a premissa de que a estratégia fundamental dos dependentes é a aliança contra seu dominador<sup>11</sup>. Nessa mesma linha de raciocínio, Aragão (1969) expressou que, em um mundo que se caracteriza pela diversificação crescente das atividades produtivas e das aspirações coletivas, é a interdependência, e não o isolamento, a regra que outorga maiores possibilidades de transformar a política externa de um país em um instrumento eficaz de desenvolvimento nacional<sup>12</sup>. A integração regional emergia, nesse contexto, como uma ferramenta que poderia contribuir nessa direção.

Não obstante, Puig esclarece devidamente que a integração não é por si mesma autonomizante, mas que, por seu caráter instrumental, seu sentido depende das metas estabelecidas pelas elites de cada Estado que participam da condução política do processo integracionista, elites essas que poderão ou não ser funcionais ao processo de construção e preservação da autonomia (PUIG, 1980). Puig foi contundente ao indicar que pretensões autonomistas não podem ser sustentadas sem modelos de desenvolvimento internos congruentes e sem estar arraigadas na solidariedade estratégica, que não é ocasional ou especulativa, com países que aspiram ao mesmo (PUIG, 1986). Isso nos leva a refletir que, para que a integração sirva como instrumento autonomizante e de desenvolvimento econômico, os atores participantes do processo devem possuir dimensões mais ou menos equivalentes, níveis de desenvolvimento industrial e tecnológico mais ou menos semelhantes, e que nenhum deles ultrapasse os outros em termos de poder.

A implementação da política externa sugeria, então, a obtenção desta instrumentalização, e a chegada a uma “solidariedade estratégica” com outros países que aspirassem à autonomia e ao desenvolvimento nacional, no contexto de um plano de reforço do potencial nacional<sup>13</sup>. Como podemos apreciar, estava muito presente a ideia de alinhamento, de aprofundamento das relações Sul-Sul, e de integração regional, como mecanismos relevantes para aumentar os recursos de poder e desenvolvimento econômico do Estado, em prol de ascender na estratificação internacional e de se obter uma maior margem de autonomia em suas decisões em relação à potência hegemônica.

Já no século XXI, em um contexto internacional multipolar, Russell e Tokatlian conceberam o conceito de autonomia relacional, definido como “a capacidade e disposição de um país para tomar decisões com outros por vontade própria, bem como para fazer frente, de forma conjunta, a situações e processos ocorridos dentro e fora de suas fronteiras” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p. 130, tradução nossa). Os autores partem do pressuposto de que este tipo de autonomia supõe a crescente interação, o trabalho coordenado, a negociação e ativa participação na elaboração de normas e regras internacionais,

---

11 Para maiores informações, ver O'DONNELL; LINCK (1973).

12 Para maiores informações, ver ARAGÃO (1969).

13 Estes critérios nos remetem, também, ainda que com certos matizes, ao pensamento geopolítico desenvolvido na primeira metade do século XX no âmbito da Escola Superior de Guerra e do Instituto de Estudos Estratégicos e de Relações Internacionais, vinculados às Forças Armadas do Brasil e da Argentina, respectivamente. Entre os principais e mais influentes formuladores deste pensamento, encontram-se Golbery do Couto e Silva, no Brasil, e Juan Enrique Gugliamelli, na Argentina. Para maiores informações, ver VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR (2010); GUGLIAMELLI (2007).



em regimes internacionais e principalmente na dimensão regional, sendo o primeiro círculo, para o seu exercício, a própria região latino-americana.

Desta forma, este novo conceito de autonomia incorpora a dimensão regional como sua parte constitutiva e substancial, e não como uma mera agregação enquanto fator potencializador ou facilitador daquela autonomia. Em um marco de crescente interdependência, a dimensão regional constitui o suporte institucional indispensável para o exercício da autonomia. Ainda que a política externa siga sendo uma esfera da política pública dos Estados, que é projetada e desenhada tendo-se em conta objetivos nacionais, demandas internas e condições que provêm do marco externo, a natureza interdependente e o caráter “interméstico” da maior parte dos temas<sup>14</sup>, o peso dos desafios referentes ao entorno internacional e as respostas possíveis a um grande leque de condicionalidades externas, tornam uma maior coordenação e consenso em escala regional como evidente e fundamental.

Neste contexto, e no âmbito da integração regional em particular, a autonomia relacional requer novas formas de articulação entre países que, sobre a base da reciprocidade e o reconhecimento das assimetrias do desenvolvimento, fortaleçam a interdependência na região e promovam uma inserção soberana da mesma no sistema internacional. Dessa forma, no mundo contemporâneo, de caráter multipolar, a autonomia estaria determinada pelo desejo de atuar na arena internacional, influenciando a agenda e participando dos processos decisórios. No que segue, veremos de que forma os conceitos abordados nesta seção se refletem na integração regional pautada, essencialmente, pela convergência do Brasil e Argentina.

## Autonomia e integração sul-americana no século XXI

Conforme foi mencionado na introdução deste artigo, surgem no ano de 2003, tanto no Brasil quanto na Argentina, novos governos presidenciais que enfrentarão uma série de desafios e problemáticas herdadas da tradição neoliberal, a serem por eles combatidas. Frente a esses desafios, a noção de integração constitui uma ferramenta fundamental para que, através da união de forças, novas políticas fossem implementadas nesses países, políticas essas que resultassem em um maior desenvolvimento econômico e social – tanto interno quanto regional – e autonomia frente à potência hegemônica.

O pontapé inicial da reformulação da integração, impulsada pelos governos de Lula da Silva no Brasil e do Néstor Kirchner na Argentina, foi cristalizado em um dos principais documentos precursores que caracterizaram o progressismo sul-americano do começo do século, o Consenso de Buenos Aires, de 16 de outubro de 2003. O texto do Consenso explicita, em seu ponto 15, que a integração regional “constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando suas capacidades de negociação”, bem como que “uma maior autonomia de decisão nos permitirá enfrentar de maneira mais

---

<sup>14</sup> Esta expressão é utilizada por grande parte da literatura especializada para referenciar aqueles temas e políticas em que as duas esferas, a doméstica e a internacional, se mostram indivisíveis.

eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo e os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais”.

Desta forma, o processo integrador assume uma potencialidade autonômica, uma ferramenta eficaz para redimensionar as possibilidades autonomistas dos membros, gerando uma certa autonomia regional perante aos centros dinâmicos do capitalismo global. Em definitivo, a potencialidade autonômica é o alvo a ser atingido através de um mecanismo não tão autonômico, mas que, ainda que não autonômico em sua essência – pois qualquer bloco exige sacrificar parcelas da autonomia em termos de decisão –, é um meio para justificar o fim: a autonomia na arena internacional. A integração se converte em um fator que aperfeiçoa a projeção externa dos países membros e fortalece seu desempenho negociador, em uma leitura do sistema internacional de poder que reconhece as assimetrias entre o centro e a periferia.

Esses conceitos foram traduzidos em uma série de fatos essenciais tais como o redimensionamento do Mercosul, bem como a criação da Unasul, que por sua vez converteram a América do Sul em um modelo de autonomia (SARTI, 2013) capaz de gerar um fortalecimento das capacidades nacionais e regionais, para se opor às desigualdades econômicas e de poder do próprio sistema interestatal capitalista. Para vencer este status quo de periferia, a democracia, a industrialização e a integração se mostram fundamentais. Há um consenso de que, isoladamente, cada um dos países não seria capaz de enfrentar os embates da globalização (ODDONE; GRANATO, 2009; GRANATO, 2010).

No entendimento de que os benefícios da integração podem não ser só econômico-comerciais, as metas integracionistas entre 2003 e 2010 foram ampliadas, com a afirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento econômico e social, com ênfase na inclusão social, na redução das assimetrias e desigualdades sociais e culturais. Especial atenção também era dada às questões política, social e de tratamento de assimetrias no âmbito regional, bem como à diversificação das relações comerciais e parcerias com outros países em desenvolvimento. A análise de diferentes documentos permitiu-nos, em um outro estudo, constatar uma convicção compartilhada de que o desenvolvimento só seria possível a partir da crença na interdependência entre a prosperidade dos países da região, bem como de uma postura conjugada entre o econômico, o político e social, caracterizando, assim, um período distinto e inusitado em termos de integração (GRANATO, 2014).

No que diz respeito à formação da Unasul, entre 2003 e 2010 leva-se a cabo uma das principais metas da política externa do Brasil, apesar de elementos inconclusos e muitos avanços por fazer: a criação de um novo espaço de concertação política, em que a América do Sul demonstre sua grandiosidade não somente no plano físico ou geográfico, mas, também, no plano diplomático das negociações internacionais. A Unasul constitui uma das mais fortes expressões da reformulação da integração sul-americana, que não foi concebida como um modelo alternativo de integração econômica, mas como um mecanismo de concertação em vários temas de política governamental na América do Sul, em que são priorizadas, num contexto de diversidade e heterogeneidade, dimensões múltiplas, para a expansão de um bloco equitativo e forte frente à potência hegemônica e à globalização (GRANATO, 2014).

## Conclusão

No âmbito do campo de conhecimento da política externa, a integração, na década de 70, foi concebida como ferramenta dos Estados periféricos latino-americanos para ampliar a sua mar-

gem de atuação internacional. Nesse período, a integração contribui 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.

Por sua vez, no século XXI, entende-se que a integração precisa ser pensada a partir do ponto de vista da região como um todo, e não apenas sob a ótica de cada um dos países componentes. Nesse sentido, a integração, nestas terras sulinas, aparece, assim, como uma ferramenta de políticas externas autônomas que atuam sob a base da interdependência mútua. A reformulação da integração sul-americana, a partir do redimensionamento do Mercosul e da criação da Unasul, constitui, então, uma expressão renovada e inédita do conceito de autonomia conforme fora idealizado pelos intelectuais daquela década.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, José Maria (1969). **Integración latinoamericana y desarrollo nacional**. Revista de la Integración, n. 4, pp. 152-180, mai. 1969. Buenos Aires.
- BANDEIRA, Luiz A. Moniz (2010). **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARVALHO, Glauber Cardoso (2013). **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- CASTRO, João A. de Araújo (1972). **O congelamento do poder mundial**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 33, pp. 7-30, jan. 1972.
- COLACRAI, Miryam (2009). **Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?** In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009, pp. 33-49.
- EL SISTEMA LATINOAMERICANO [Editorial] (1976). **Integración Latinoamericana**, ano 1, n. 1, pp. 3-6, abr. 1976. Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2006). **Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FIORI, José Luís da Costa (2000). **O sistema interestatal capitalista no início do século XXI**. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008, pp. 11-70.
- FURTADO, Celso (2000). **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1978). **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- GIACALONE, Rita (2012). **Latin America Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal**

- Circumstances.** Foreign Policy Analysis, vol. 8, n. 4, pp. 335-354, out. 2012.
- GRANATO, Leonardo (2014). **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_ (2010). **¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía**. In: NUÑEZ, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. de (Orgs.). **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. Dourados: Editora UFGD, 2010, pp. 335-380.
- GUGLIALMELLI, Juan Enrique (2007). **Pensar con estrategia**. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2002). **Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Editora UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto.
- JAGUARIBE, Helio (1979). **Autonomía periférica y hegemonía céntrica**. Estudios Internacionales, n. 49, pp. 91-130, abr.-jun. 1979. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1973). **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.
- \_\_\_\_\_ (1968). **Desarrollo económico y desarrollo político**. Buenos Aires: EUDEBA.
- LAFER, Celso; PEÑA, Félix (1973). **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Editora Livraria Duas Cidades.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2013). **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil**. Lua Nova, n. 90, pp. 167-201. São Paulo, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo; LINK, Delfina (1973). **Dependenciay autonomía**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.
- ODDONE, Nahuel; GRANATO, Leonardo (2009). **La teoría dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani**. Il Politico, Soveria Mannelli, ano LXXIV, n. 1, pp. 183-200, jan.-abr. 2009.
- \_\_\_\_\_; GRANATO, Leonardo (2005). **El Primer Peronismo y la Tercera Posición. Una visión desde la Autonomía Heterodoxa de Juan Carlos Puig**. Revista Debates Latinoamericanos, Buenos Aires, ano 3, n. 4, pp. 15-54, fev. 2005.
- PADULA, Raphael. **A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul**. Revista do IMEA-UNILA, Foz de Iguaçu, vol. 1, n. 2, pp. 30-47, 2013.
- PARADISO, José \_\_\_\_\_ (2008). **Prólogo**. In: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Coords.). **Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?** Mossoró: Igramol, pp. 10-13.
- PARADISO, José (2005). **Um lugar no mundo. A Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PUIG, Juan Carlos (1986). **Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX**. Integración Latinoamericana, Buenos Aires, ano 11, n. 109, pp. 40-62, jan.-fev. 1986.
- \_\_\_\_\_ (1984). **Introducción**. In: PUIG, J. C. (Comp.). **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 6-12.
- \_\_\_\_\_ (1980). **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010). **Autonomía y neutralidad en la globalización:**

- una readaptación contemporánea.** Buenos Aires: Capital Intelectual.
- SARTI, Ingrid (2013). **Apresentação: Desafios da integração ampliada na América do Sul.** In: SARTI, I.; PERROTTA, D.; LESSA, M. L.; CARVALHO, G. C. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** Rio de Janeiro: PerSe, 2013, pp. 23-27.
- TAVARES, Maria da Conceição; GOMES, Gerson (1988). **La CEPAL y la integración económica de América Latina.** Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. extraordinário, pp. 213-228, out. 1998.
- TICKNER, Arlene B. (2003). **Hearing Latin America Voices in International Relations Studies.** International Studies Perspectives, vol. 4, n. 4, pp. 325-350, nov. 2003.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (2010). **Pensamento Brasileiro e Integração Regional.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, pp. 437-487, jul.-dez. 2010.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.