



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS -
ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

**Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade: contribuições do
pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre
regionalismo e integração regional**

Brasília-DF

Março de 2023

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade: contribuições do pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA) do Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Brasília-DF

Março de 2023

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

Autonomia, geopolítica crítica e colonialidade: contribuições do pensamento social latino-americano ao debate teórico sobre regionalismo e integração regional

Tese apresentada ao Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes – Orientador/Presidente da banca
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva – Membro interno
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan – Membro externo
Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Alejandro Cesar Simonoff – Membro externo
Universidad Nacional de La Plata

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano – Membro suplente
Universidade Estadual de São Paulo

Brasília-DF
Março de 2023

DEDICATÓRIA

À memória de Kjeld Jakobsen, grande referência do movimento sindical brasileiro, latino-americano e internacional e, também, da minha vida profissional e militante. Entre as muitas coisas que ele me ensinou ou me inspirou a fazer, uma delas foi que dava para encarar a pós-graduação depois dos 40. Kjeld, presente!

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Roberto Goulart Menezes, que foi rigoroso com minhas ideias e conceitos, metucioso com prazos e burocracias e que, quando precisei, foi freireano, interagindo comigo com base na humanização, solidariedade, amorosidade e **autonomia**:

Autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade. (FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010, p.107).

Aos professores/as que generosamente se dispuseram a participar de minhas bancas de qualificação e defesa, cujas observações e sugestões foram essenciais para o aperfeiçoamento do meu trabalho: Cristhian Teófilo, Regiane Bressan, Alejandro Simonoff, Karina Mariano e Marina Scotelaro.

Aos professores e professoras do ELA, em especial a Jacques Novion, meu orientador no mestrado, pelos ensinamentos que me possibilitaram executar esta tese.

Aos colegas de jornada no Programa de Pós-Graduação do ELA, Danielle Lobato, Kassoun Dieme, Liliane Cunha de Souza, Luísa Gabriela Ávila Cortés, Mariana Castilho, Marina Bolfarine Caixeta, Marcelo Marques de Almeida Filho e Tiago Moraes, pelo constante apoio e aprendizagem.

A minhas companheiras da FLACSO Brasil que me inspiraram e apoiaram ao longo desses cinco anos: Kathia Dudyk, Salete Valesan, Bárbara Nonato, Luciano Ribeiro, Fábio Merladet.

Aos que me ensinaram e conduziram ao longo de minha jornada profissional, Giorgio Romano, Carlos Tibúrcio, José Renato Vieira Martins e Francesco Maria Pierri.

A mis hermanos con quien compartimos, desde esas orillas de la cuenca del Plata, ese sueño por un MERCOSUR de las gentes: Marcelo Mondelli, Pedro Schinca y Mariana Vázquez.

A minhas amigas da vida toda, Ana Cernov, Isabel Figueiredo, Raquel Viana, Renata Boulos e Beatriz Leandro, que são simultaneamente irmãs e companheiras de luta.

À minha família: Vera, minha mãe; Miguel, meu padrasto; Alexandre e Júlia, meus irmãos e Ana, minha tia, que ficaram repetindo que dava, que eu ia conseguir. Pois bem: consegui. Amo vocês.

Algún día América Latina tendrá una voz de continente, una voz de pueblo unido. Una voz que sea respetada y oída porque será la voz de pueblos dueños de su propio destino.
(Salvador Allende)

Desenvolvimento é ser dono do próprio destino.
(Celso Furtado)

Y una América Latina unida podrá hacer mucho más. Si las oligarquías no están dispuestas a cumplir este papel, los sectores populares no dudarán un sólo instante en asumirlo. Esta es la tarea fundamental para transformar en realidad el sueño histórico de nuestros antepasados.
(Theotônio dos Santos)

Há um permanente contraponto entre o pensamento e a realidade, de tal maneira que o processo de pensar, às vezes, é também um processo de constituir, organizar, romper ou redirecionar as produções e atividades culturais, políticas, econômicas e outras. Ao descobrir as direções possíveis da realidade social, o pensamento também constitui essas direções. A realidade nunca permanece inocente do seu conceito.
(Octavio Ianni)

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Esquema analítico da autonomia em Jaguaribe.....	79
Quadro 2: Esquema analítico da autonomia em Puig.....	83
Quadro 3: Cúpulas Sociais do MERCOSUL.....	146
Quadro 4: Normativa MERCOSUL proposta pela REAF.....	151
Quadro 5: Institucionalidades e normativas do MERCOSUL Social.....	153
Quadro 5: Cúpulas CELAC.....	165

LISTA DE SIGLAS

- AEC - Associação de Estados do Caribe
- ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA-TCP - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
- ALCA - Aliança de Livre Comércio das Américas
- ASC - Aliança Social Continental
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BRICS - *Brazil, Russia, China, South Africa*
- CAF - Corporação Andina de Fomento
- CAFTA-DR - *Central America Free Trade Agreement and Dominican Republic*
- CALC - Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
- CAN - Comunidade Andina
- CARICOM - Comunidade do Caribe
- CCMASM - Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
- CCSC - Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
- CCSCS - Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
- CEFIR - Centro de Formação para a Integração Regional
- CELAC - Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
- CMC - Conselho do Mercado Comum
- CPC - Comissão Parlamentar Conjunta
- CLACSO - Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
- CLOC - Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo
- CONAIE - Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador
- CONFILAR - Confederação Internacional pela Liberdade e Autonomia Regional
- COPROFAM - Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
- COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
- EPI - Economia Política Internacional
- EUA - Estados Unidos da América
- EZLN - Exército Zapatista de Libertação Nacional
- FAO - *The United Nations Food and Agriculture Organization*

FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social
FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI - Fórum Monetário Internacional
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FSM - Fórum Social Mundial
GMC - Grupo Mercado Comum
IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPPDH - Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISM - Instituto Social do Mercosul
MADIAL - Modelo Autônomo do Desenvolvimento e Integração da América Latina
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MCCA - Mercado Comum Centro-Americano
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
NAFTA - *North American Free Trade Agreement*
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PARLASUL - Parlamento do Mercosul
PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PEI - Política Externa Independente
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica
REAF - Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
REJ - Reunião Especializada de Juventude do Mercosul
SELA - Sistema Econômico Latino-Americano
SICA - Sistema da Integração Centro-Americana
TLC - Tratado de Livre Comércio
TPP - *Transpacific Partnership*
UE - União Europeia
UNASUL - União das Nações Sul-Americanas
UPS - Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul

RESUMO

Existe uma tradição de reflexão em torno da ideia de autonomia na América Latina, que se desenvolveu de forma articulada com as propostas teóricas e as experiências empíricas de integração e cooperação geradas na região. Neste sentido, o debate sobre como os projetos institucionais regionais se relacionam com a necessidade de garantir autonomia no cenário internacional esteve presente desde os primeiros ensaios unitaristas do século 19 até as iniciativas regionais lançadas nos anos 2000 pelos governos da ‘giro à esquerda’, como a ALBA, a UNASUL e a CELAC, cujas agendas questionavam os projetos regionais orientados aos mercados que haviam prevalecido nos anos 1990 e propunham maior autonomia da região frente às potências mundiais, especialmente os Estados Unidos. Este novo contexto estimulou um aumento do interesse na pesquisa sobre a temática regional e suas relações com as teorias da autonomia, principalmente a partir da releitura das obras produzidas nos anos 1970 e 1980 por Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. As interpretações acerca desta noção/conceito sofreram variações, modificações e atualizações ao longo do tempo, mas mantiveram-se, em geral, associadas à política externa dos países envolvidos e centradas no papel dos Estados. Desde o início do século 21, contudo, o viés estadocêntrico e eurocentrado desta representação da autonomia tem sido objeto de contestação por parte dos movimentos sociais cuja atuação passou a incluir a escala regional, o que se viu refletido na produção teórica a respeito da integração e do regionalismo. Esta tese aborda a dimensão epistemológica da integração regional e do regionalismo na América Latina, com foco na ideia de autonomia e nas novas contribuições que as Ciências Sociais trazem a este debate. Baseia-se, para tanto, na abordagem de Jaime Preciado, que propõe, a partir de uma articulação entre geopolítica crítica e a colonialidade nos campos da política e do conhecimento (poder e saber), a construção de um entramado conceitual voltado para a reflexão sobre os obstáculos e potencialidades de uma integração autônoma latino-americana e caribenha na ordem mundial contemporânea. Ao situar a análise no âmbito da geopolítica crítica, esta opção teórico-metodológica coloca em destaque as dimensões territoriais e espaciais da integração, bem como sua vinculação com os diferentes discursos geopolíticos produzidos a respeito da questão regional – os dominantes, vinculados às práticas espaciais que reproduzem a inserção subordinada e periférica da região no sistema internacional; e os alternativos, que se relacionam à busca por autonomia e à superação da colonialidade.

Palavras-chave: América Latina e Caribe; Integração Regional; Regionalismo; Autonomia; Movimentos Sociais.

ABSTRACT

There is an academic tradition around the idea of autonomy in Latin America, which was developed in connection with theoretical proposals and empirical experiences of integration and cooperation generated in the region. In this sense, the debate about how regional institutional projects relate to the need to guarantee autonomy in the international arena has been present since the first unitarist essays by Bolívar up to the regional initiatives launched by the left-wing governments emerged in the 2000s, such as ALBA, UNASUR and CELAC, whose agendas questioned the market-oriented regional projects that had prevailed in the 1990s and proposed greater autonomy for the region vis-à-vis the hegemonic powers, especially the United States. This context stimulated, in the 2000s and 2010s, an increasing interest in research on regionalism and its relations with the theories of autonomy, especially from the reinterpretation of the works produced in the 1970s and 1980s by Hélio Jaguaribe and Juan Carlos Puig. The interpretations of this notion/concept have undergone variations, modifications, and updates over time, but have generally remained associated with the foreign policy of the countries involved and centered on the role of states. Since the beginning of the 21st century, however, the state-centered and Eurocentric bias of this representation of autonomy has been contested by social movements whose actions have included the regional scale, which has been reflected in the theoretical production on integration and regionalism. This thesis addresses the epistemological dimension of regional integration and regionalism in Latin America, focusing on the idea of autonomy and on the new contributions that the Social Sciences bring to this debate. It is based on the approach of Jaime Preciado, who proposes, based on an articulation between critical geopolitics and coloniality in the fields of power and knowledge, the construction of a conceptual framework to reflect on the obstacles and potentialities of an autonomous Latin American and Caribbean integration in the contemporary world order. By placing the analysis within the framework of critical geopolitics, this theoretical-methodological option highlights the territorial and spatial dimensions of integration, as well as its link with the different geopolitical discourses produced on the regional issue - the dominant ones, linked to spatial practices that reproduce the region's subordinate and peripheral insertion in the international system; and the alternative ones, which are related to the search for autonomy and the overcoming of coloniality.

Keywords: Latin America and the Caribbean; Regional Integration; Regionalism; Autonomy; Social Movements.

RESUMEN

Existe una tradición de reflexión en torno a la idea de autonomía en América Latina, que se ha desarrollado en articulación con las propuestas teóricas y las experiencias empíricas de integración y cooperación generadas en la región. En este sentido, el debate sobre cómo se relacionan los proyectos institucionales regionales con la necesidad de garantizar la autonomía en el escenario internacional estuvo presente desde los primeros ensayos unitaristas de Bolívar hasta las iniciativas regionales lanzadas en los años 2000 por los gobiernos del "giro a la izquierda", como el ALBA, la UNASUR y la CELAC, cuyas agendas cuestionaron los proyectos regionales orientados al mercado que habían prevalecido en la década de 1990, y propusieron una mayor autonomía de la región frente a las potencias mundiales, especialmente los Estados Unidos. Este contexto estimuló, en las décadas de 2000 y 2010, un aumento del interés en la investigación sobre las cuestiones regionales y sus relaciones con las teorías de la autonomía, especialmente a partir de la relectura de los trabajos producidos en las décadas de 1970 y 1980 por Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. Las interpretaciones de esta noción/concepto han sufrido variaciones, modificaciones y actualizaciones a lo largo del tiempo, pero en general han permanecido asociadas a la política exterior de los países implicados y centradas en el papel de los Estados. Desde principios del siglo XXI, sin embargo, el sesgo estatista y eurocéntrico de esta representación de la autonomía ha sido contestado por movimientos sociales, cuyas acciones han incluido la escala regional, lo que se ha reflejado en la producción teórica sobre integración y regionalismo. Esta tesis aborda la dimensión epistemológica de la integración regional y del regionalismo en América Latina, centrándose en la idea de autonomía y en los nuevos aportes que las Ciencias Sociales traen a este debate. Se basa en el enfoque de Jaime Preciado, quien propone, a partir de una articulación entre geopolítica crítica y colonialidad en los campos de la política y el conocimiento (poder y saber), la construcción de un marco conceptual para reflexionar sobre los obstáculos y potencialidades de la integración autónoma latinoamericana y caribeña en el orden mundial contemporáneo. Al situar el análisis en el marco de la geopolítica crítica, esta opción teórico-metodológica destaca las dimensiones territoriales y espaciales de la integración, así como su vinculación con los diferentes discursos geopolíticos producidos sobre la cuestión regional - los dominantes, vinculados a prácticas espaciales que reproducen la inserción subordinada y periférica de la región en el sistema internacional; y los alternativos, que se relacionan con la búsqueda de la autonomía y la superación de la colonialidad.

Palabras clave: América Latina y el Caribe; Integración Regional; Regionalismo; Autonomía; Movimientos Sociales.

SUMÁRIO

Introdução	15
Capítulo 1: Autonomia e integração regional nas teorias latino-americanas	24
1.1 América Latina, integração e regionalismo	28
1.2 Geopolítica crítica, decolonialidade e integração regional na América Latina	38
1.2.1 Geopolítica da integração regional latino-americana e caribenha	45
1.2.2 Geopolítica do poder e da militarização	47
1.2.3 Geopolítica do conhecimento e crítica à modernidade/colonialidade	50
1.2.4 Geopolítica dos movimentos sociais: a prática espacial de resistência da sociedade civil	54
1.3 Autonomia e integração regional na tradição latino-americana	59
Capítulo 2: Autonomia no Cone Sul: fundamentos teóricos, conceitos e categorias	68
2.1 Jaguaribe Puig: formuladores originais da autonomia como teoria	71
2.2 A integração regional como dimensão agregada autonomia em Jaguaribe e Puig....	82
2.3 Retomada da autonomia no pós-Guerra Fria: a autonomia relacional	86
2.4 Sentidos da teoria da autonomia na América Latina do século XXI.....	97
Capítulo 3: O regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico a partir da teoria da autonomia	100
3.1 Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal: histórico dos projetos regionais intergovernamentais na América Latina.....	104
3.2 Autonomia e multidimensionalidade: discurso e prática do regionalismo pós-liberal/hegemônico	113
3.3 Contradições e obstáculos enfrentados pelo regionalismo pós-liberal e fim do ciclo autonomista.....	120
Capítulo 4: MERCOSUL E CELAC: dimensão empírica da autonomia durante o regionalismo pós-liberal	130

4.1 Sociedade civil transnacional e regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico	132
4.2 Evolução da agenda social e participativa no MERCOSUL	139
4.3 A CELAC como referência de construção de autonomia nos marcos do regionalismo pós-liberal	157
Considerações finais	169
Referências bibliográficas	178

INTRODUÇÃO

A busca por autonomia constitui uma reivindicação histórica dos países latino-americanos, que remonta às lutas independentistas do século XIX, ganhando, ao longo do tempo, maior ou menor relevância, conforme as preferências políticas dos governos e elites nacionais. Tanto na prática política quanto na reflexão teórica regional, integração, autonomia e, também, desenvolvimento, são conceitos vinculados.

Este debate ganhou nova proeminência durante os primeiros anos do século XXI, período em que a América Latina e, particularmente, a América do Sul, testemunharam mudanças políticas relacionadas à uma tentativa de reação aos impactos recessivos do modelo econômico neoliberal que prevaleceu na região durante a década de 1990 e, ainda, a aumentar a autonomia da região em relação ao sistema mundial e aos Estados Unidos. Este movimento foi marcado pela eleição de forças políticas de esquerda, centro-esquerda ou progressistas, considerando-se as eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Na esfera regional, surgiram novos projetos institucionais de integração – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA), criada em 2004, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. Este movimento conformou uma tendência que, no início dos anos 2000, abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991 como um acordo fundamentalmente comercial, como o próprio nome indicava. Ao envolver as dimensões geopolíticas, sociais e culturais no debate sobre a integração, essas instituições estabeleceram mecanismos de cooperação regional em áreas anteriormente não contempladas pelos organismos intergovernamentais regionais, modificando o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com uma abordagem multidimensional da integração. Este modelo foi nomeado como regionalismo ‘pós-liberal’ ou ‘pós-hegemônico’.

Entretanto, se por um lado os governos de esquerda e centro-esquerda propuseram conteúdos autonomistas, pós-liberais ou anti-hegemônicos aos seus projetos de região, por outro lado, políticas domésticas de continuidade com o neoliberalismo

reforçaram o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo. O regionalismo pós-liberal consistiu, assim, em uma experiência marcada por contradições e tensões internas e externas, apesar dos avanços efetivamente obtidos.

Ao final do marco temporal considerado nesta pesquisa (2003-2016), estes projetos acabaram por ser interrompidos em função do avanço – pela via eleitoral ou por meio de golpes de Estado – de forças da direita conservadora. Os projetos políticos dos novos governos demonstraram outras prioridades para a região, incluindo a volta da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa, em detrimento das relações intrarregionais. Isso implicou também no esvaziamento das agendas sociais e na volta da ideia de que a integração deva ser somente econômica, apartando suas dimensões políticas e, mais ainda, as possibilidades de envolvimento de coletivos sociais nacionais ou regionais contra-hegemônicos.

Como consequência, as agendas autonomistas, sociais e participativas do regionalismo pós-liberal foram esvaziadas e os organismos criados sob sua inspiração nos anos 2000 desapareceram ou foram relegados a um segundo plano, como nos casos da UNASUL e da CELAC, respectivamente. No lugar dos projetos pós-liberais, a modificação da correlação de forças políticas e a nova geopolítica regional, hemisférica e global passaram a reivindicar processos regionais de caráter liberal, como a Aliança do Pacífico, como alternativas supostamente mais adequadas e eficientes.

Apesar de tais limitações e retrocessos, as experiências do regionalismo pós-liberal/hegemônico representaram a defesa de um outro modelo de integração. Tais iniciativas formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que constituíram uma agenda de cooperação potencialmente geradora de direitos sociais e promotora de autonomia.

Partindo da contextualização apresentada, o objetivo desta tese consistiu em realizar uma reflexão teórica sobre o regionalismo pós-liberal/hegemônico que permitisse um melhor entendimento das dimensões sociológicas do fenômeno, de modo a enriquecer as análises tradicionais, centradas em geral nos marcos disciplinares das relações internacionais e muitas vezes marcadas por enviesamentos eurocêntricos de ordem epistemológica.

As especificidades introduzidas por estes processos puseram em relevo as dificuldades em analisá-los a partir dos enfoques teóricos hegemônicos, baseados na experiência europeia, o que acabou por estimular uma revisão do acervo do pensamento

latino-americano relacionado à integração regional. Os dois principais problemas que estruturaram o pensamento latino-americano sobre esta temática ao longo do tempo foram a autonomia política e o desenvolvimento econômico, que se consolidaram não apenas como conceitos teóricos, mas como objetivos presentes na história latino-americana desde o início de sua vida independente. Por outro lado, estas categorias não permaneceram estáticas, em conformidade com as mudanças observadas nos contextos geopolíticos regionais e nacionais e em função do surgimento de novas questões como o desenvolvimento social e ambiental e a autonomia político-territorial dos povos indígenas, o que tem exigido a renovação constante dessas teorias.

Como reflexo da predominância destes dois temas - autonomia e desenvolvimento - as correntes teóricas do pensamento estruturalista da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), das teorias da dependência e do autonomismo dos anos 1970-1980, formulado por Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, se consolidaram como as contribuições latino-americanas mais destacadas ao campo de estudos da integração regional (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017; DECIANCIO, 2016).

A teoria sul-americana da autonomia, formulada inicialmente por Jaguaribe e Puig, contribuiu para o desenvolvimento das análises sobre a inserção da região no sistema internacional e sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos. A temática da integração regional, encarada como uma das estratégias para alcançar o objetivo da autonomia, foi central para esta produção intelectual. Segundo esta linha de pensamento, integração regional e busca pela autonomia estão necessariamente relacionados com as experiências históricas dos países latino-americanos em sua luta com o imperialismo e com as assimetrias da economia e da política mundial.

A história da noção/conceito de autonomia na América Latina é, no entanto, anterior, construindo-se como discurso desde as guerras pela independência das colônias espanholas, passando, nas primeiras décadas do século XX, pelas ideias de intelectuais, políticos e artistas que vincularam a unidade regional à conquista de um maior grau de autonomia e que podem, assim, ser considerados como antecedentes do aprofundamento teórico que viria a ser desenvolvido por Jaguaribe e Puig. Outros autores do Cone Sul, particularmente do Brasil e da Argentina, dariam seguimento a essa agenda de pesquisa a partir dos anos 1990.

Temas como os dos direitos sociais e humanos, as questões feministas e o debate

territorial proposto por indígenas e camponeses permaneceram, no entanto, à margem da teorização sobre a integração regional e o fortalecimento da atuação dos movimentos sociais latino-americanos dedicados a tais temáticas no início do século XXI deu maior destaque a esta ausência. Neste sentido, esta pesquisa pretendeu contribuir para o preenchimento desta lacuna por meio da exploração dos novos sentidos que as ciências sociais podem dar ao conceito de autonomia aplicado à integração regional, incorporando ao debate, por exemplo, a questão das autonomias nacionais e as reivindicações territoriais de movimentos indígenas e camponeses, em consonância com a agenda de pesquisa proposta pelo cientista político mexicano Jaime Preciado (2017, 2018b), a qual consiste em uma abordagem da geopolítica crítica aplicada às especificidades sócio-históricas latino-americanas, em articulação com as perspectivas da colonialidade do poder e do saber.

Conforme Preciado, a análise sobre a construção de uma integração regional autônoma para a América Latina na contemporaneidade implica em considerar outros dois níveis de análise, além da autonomia estatal: a autonomia social, relacionada à atuação dos movimentos sociais e populares da região, e a autonomia epistemológica, ou seja, a viabilidade da utilização da noção de autonomia para interpretar a integração desde um ângulo situado nos contextos próprios da América Latina e do Caribe e pertinente às ciências sociais como um todo, e não apenas às relações internacionais.

Esta abordagem destaca a necessidade de incluir o conceito de sociedade civil, concebida como a soma de movimentos sociais e populares, organizações civis diversas e, também, como sociedade civil intelectual, na teorização sobre a integração regional. Segundo esta interpretação, o Estado se desconstrói como marco referencial único para a atuação dos movimentos sociais, que passam a envolver-se em um processo, a integração regional, antes exclusivo da economia mundial e do Estado. No entanto, mesmo nas teorias propriamente latino-americanas, como o estruturalismo e a autonomia, a unidade de análise básica sempre foi o Estado nacional, restringindo a discussão à dinâmica interestados. Nesse sentido, ganha relevância a realização de reelaborações e cruzamentos teóricos que contemplem a presença da sociedade civil nos processos de integração. A geopolítica crítica, por sua vez, pode oferecer ferramentas de análise adequadas para o entendimento desses processos, ao contextualizar a relação entre atores sociais e práticas espaciais que se desenvolvem nas localidades, no Estado nacional e nas escalas regional e global (PRECIADO, 2014).

Assim como as práticas sociais dos movimentos sociais indígenas, feministas e ecologistas, Preciado considera que projetos governamentais de integração regional podem também ser considerados como produtores de espacialidades que demandam maior autonomia da região frente aos processos do centro do sistema-mundo e, portanto, como prática espacial contra-hegemônica, desde que consigam incluir e representar as especificidades e diversidades regionais. Para verificar esta hipótese no que concerne aos projetos regionais intergovernamentais pós-liberais/hegemônicos, exploramos como foram tratados, na prática e na retórica dessas instituições, entre 2003 e 2016, temas não relacionados aos aspectos econômicos tradicionais, incluindo questões como os direitos sociais, humanos e étnico-raciais, a participação social e a construção de um discurso regional de autonomia frente à hegemonia continental estadunidense. Para tanto, selecionamos os casos do MERCOSUL e da CELAC.

Trata-se, sob a perspectiva apresentada, de analisar a integração regional como campo de disputa epistêmica, a partir das condições para pensar o mundo desde a América Latina, com base em autores da própria região que se dedicaram a realização de análises em torno a paradigmas, conceitualizações, categorias, escolas de pensamento e ao estabelecimento de temas prioritários e problemas específicos. Para lidar com esses questionamentos resgatamos o debate proposto por Aníbal Quijano (2000) sobre a colonialidade do saber, a geopolítica do conhecimento e a pretensão de universalização das teorias e conceitos elaborados no centro do sistema a outros lugares e a outros contextos econômicos, sociais e políticos, sem considerar as especificidades das experiências históricas latino-americanas nem seus problemas epistemológicos próprios – uma opção teórica pouco comum no campo de estudos da integração regional.

Sob esta perspectiva, procurou-se identificar quais as contribuições da geopolítica crítica e das abordagens sobre a colonialidade do poder ao conceito de autonomia aplicado ao debate teórico sobre a integração regional (pergunta de pesquisa), de forma articulada à hipótese de que as teorias tradicionais sobre integração regional estão fundamentadas na racionalidade hegemônica ocidental e que, portanto, não contemplam os contextos e especificidades próprios da América Latina, especialmente sua diversidade territorial, sócio-histórica e cultural.

Justificativa

A problemática mais ampla da pesquisa realizada reside na complexidade da inserção da América Latina e do Caribe no sistema-mundo capitalista, numa conjuntura de crise e de transição hegemônica. O estudo da integração regional e do regionalismo ajuda a revelar as relações entre região e divisão internacional do trabalho, lançando luz sobre questões como interdependência e funcionalidade da região em relação ao capitalismo global. Sua constante revisão é, portanto, crucial, de modo a adequar as abordagens teóricas aos desafios dos novos contextos sócio-históricos. Uma caracterização adequada das dinâmicas de integração regional na América Latina deve, nesse sentido, levar em conta as particularidades de um processo que se desenvolve com base nas especificidades da inserção regional e internacional a partir da periferia do sistema mundial.

Além destas justificativas de caráter geral, a pesquisa foi também motivada pela escassez de trabalhos que tratem da integração e do regionalismo a partir do pensamento social crítico latino-americano e das abordagens pós-coloniais, já que os enfoques com maior difusão, como os decoloniais ou as epistemologias do Sul, pouco ou nada se estenderam sobre o regionalismo e a integração (BENZI; NAREA, 2018).

Metodologia

A abordagem metodológica utilizada partiu do entendimento de que o regionalismo é um fenômeno político, econômico e social e que, como tal, configura um campo de estudos eminentemente interdisciplinar. No caso específico da autonomia, com o objetivo de contribuir para o entendimento da questão regional nos contextos atuais, tratou-se de incluir múltiplos planos de observação ao seu enquadramento tradicional como teoria de política exterior, considerando não apenas as contribuições oriundas das relações internacionais, mas também da sociologia, da história e da geografia.

Ainda que a pesquisa tenha tratado de aspectos constitutivos de organismos regionais como MERCOSUL e CELAC, a escolha analítica buscou evitar as limitações de abordagens resumidas aos impactos autorreferidos das dinâmicas e competências das instituições, recaindo sobre uma abordagem histórico-crítica que, conforme Costilla (2014), pressupõe que toda situação está sob o controle de complexas forças histórico-sociais, institucionais, culturais e políticas, sendo, a cada momento, a expressão de

projetos em movimento. Buscou-se, assim, analisar a integração considerando as mudanças que se dão em função dos embates histórico-políticos, levando em conta tanto a disputa dos projetos políticos, quanto os posicionamentos dos movimentos sociais e as ideologias e visões de mundo em jogo, em conformidade com o entendimento de Sarti, Lima e Bragatti (2021) de que a integração nunca é apenas econômica, jamais é automática ou exclusivamente técnica, e é sempre um processo político, histórico e territorialmente contextualizado.

A abordagem realizada também incorporou o entendimento de que a colonialidade é uma dimensão central para pensar o mundo moderno, os processos e as formas de subordinação e invisibilização das experiências sócio-históricas das sociedades das periferias do sistema-mundo, tais como explorados na abordagem da geopolítica crítica e nas decoloniais. A questão do contexto é, portanto, crucial para a metodologia adotada. Conforme De Oto (2017), trata-se de

(...) pensar en planes y proyectos de investigación en contexto, los dominios discursivos en juego, las formas en las que esos dominios se cristalizan, se obturan o se reproducen en el propio relato disciplinario, las formas en las que nos vinculamos con materiales, con los cánones, con las prácticas de lectura-escritura desde donde asumimos y articulamos las directrices medulares que nos sitúan en la reproducción de ciertos vínculos. (DE OTO, 2017, p. 10).

O campo de observação empírica utilizado envolveu as experiências do MERCOSUL e da CELAC relacionadas ao regionalismo pós-liberal/hegemônico. A elaboração da pesquisa baseou-se em metodologia qualitativa, a partir da revisão bibliográfica dos debates teóricos sobre a integração regional e autonomia, com foco em autores latino-americanos. Os argumentos encontrados por meio desta sistematização foram complementados por pesquisa documental com vistas ao levantamento de dados e informações primárias junto às fontes institucionais oficiais dos organismos selecionados, especialmente as diferentes normativas do MERCOSUL e as declarações presidenciais da CELAC. A proposta consistiu em analisar os conteúdos discutidos e acordos estabelecidos por estas instituições, em busca de menções a temas relacionados à autonomia, participação social e políticas sociais. A intenção da investigação empírica foi a de apoiar a reflexão proposta quanto à integração regional como prática espacial potencialmente contra-hegemônica e superadora da colonialidade.

Além das técnicas tradicionais mencionadas, é importante mencionar a condição de observadora participante da autora que, ao longo dos governos de Lula da Silva e

Dilma Rouseff, como assessora de relações internacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, esteve envolvida com o desenvolvimento de algumas das experiências de participação social na política externa aqui descritas em relação ao MERCOSUL e à CELAC.

Esta pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem comparada, em busca da aproximação entre as realidades latino-americanas intrinsecamente distintas, mas que coincidem quanto a certas preocupações, aspirações e problemáticas comuns. Ao priorizar o estudo comparativo das vinculações entre processos cognitivos e de produção do conhecimento com projetos regionais intergovernamentais, a opção de pesquisa recaiu na comparação entre processos, relações e instituições, e não entre Estados ou outras unidades político-geográficas. Trata-se da sugestão de Wallerstein (1996) sobre a importância de ‘abrir as ciências sociais’ para processos e fluxos globais, de modo a transcender as limitações analíticas da categoria Estado, abordagem aplicada, no caso desta pesquisa, em vinculação ao estudo da integração regional.

Estrutura da tese

Esta tese foi organizada em quatro capítulos, de forma a proporcionar um encadeamento lógico e argumentativo capaz de apresentar respostas à pergunta orientadora da pesquisa. A abordagem comparativa perpassa os diferentes elementos discutidos em cada um dos capítulos, por meio da descrição dos objetos de estudo, aqui utilizada como recurso para a comparação.

O marco teórico-conceitual a partir do qual a pesquisa foi estruturada é aprofundado no primeiro capítulo, que apresenta a delimitação conceitual das ideias de América Latina e de integração regional/regionalismo adotadas ao longo da tese e apresenta os antecedentes e pressupostos teóricos da geopolítica crítica utilizada por Preciado, com foco na exploração dos nexos que o autor estabelece com o pensamento decolonial. Em seguida são apresentados os elementos centrais do debate autonomia/integração desde suas origens no século XIX, com destaque para as suas articulações com a ideia de desenvolvimento e, por fim, é analisada a proposta de Preciado para uma revisão conceitual da autonomia e de suas relações com a integração regional.

O segundo capítulo está dedicado à explanação dos principais fundamentos teóricos, conceitos e categorias das diferentes correntes teóricas sobre a autonomia

surgidas no Cone Sul a partir de meados do século XX. A análise concentra-se nas contribuições originais de Jaguaribe e Puig, considerados como os fundadores da teoria sul-americana da autonomia. Em sequência são abordadas a ideia de ‘autonomia relacional’, que propôs uma nova caracterização do conceito em adaptação às mudanças ocorridas na ordem internacional do pós-Guerra Fria e, ainda, os aportes brasileiros à teoria da autonomia – ideia profundamente arraigada na história da política externa do país, consistindo em um núcleo que, com diferentes configurações, perdurou desde a constituição do Estado nacional em 1822 até a atualidade.

No terceiro capítulo são analisadas as características centrais do regionalismo pós-liberal/hegemônico, incluindo os contextos regionais e internacionais em que se deu seu surgimento; suas prioridades discursivas e sua agenda multidimensional. O capítulo conclui com a exploração das contradições e desafios, internos e externos, que estreitaram as margens autonômicas que haviam beneficiado a região no período delimitado (2003-2016), levando à interrupção do ciclo do regionalismo pós-liberal.

O quarto capítulo, por fim, está dedicado à dimensão empírica da autonomia durante o regionalismo pós-liberal, com foco na evolução institucional dos temas sociais e participativos no interior do MERCOSUL e nas implicações autonomistas das posições da CELAC em relação à hegemonia regional do pan-americanismo estadunidense, como discurso e prática que ordenam tradicionalmente a integração latino-americana. A proposta, em ambos os casos, consistiu em analisar os conteúdos discutidos e os acordos estabelecidos por estas instituições com vistas a compreender como foram tratadas as temáticas da autonomia, participação social e agenda social da integração.

CAPÍTULO 1 – AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NAS TEORIAS LATINO-AMERICANAS

Este capítulo aborda a dimensão epistemológica da integração regional e do regionalismo na América Latina, com foco no debate em torno à ideia de autonomia, que possui longa trajetória na história do pensamento integracionista latino-americano. As interpretações acerca desta noção/conceito sofreram variações, modificações e atualizações ao longo do tempo, mas mantiveram-se, em geral, associadas à busca pela autodeterminação dos países da região em relação ao sistema internacional – uma autonomia centrada no papel dos Estados e frequentemente compreendida como assunto de política externa. Desde o início do século XXI, contudo, o viés estadocêntrico e eurocentrado desta representação da autonomia tem sido objeto de contestação por parte dos movimentos sociais cuja atuação passou a incluir a escala regional, o que se viu refletido na produção teórica a respeito da integração e do regionalismo.

A partir desse contexto, os objetivos desta tese inscrevem-se na busca por contribuir para um melhor entendimento das dimensões sociológicas dos processos de integração. Para tanto, foi utilizada a abordagem da geopolítica crítica de Jaime Preciado, que propõe, a partir de uma articulação com outras leituras, especialmente com a colonialidade nos campos da política e do conhecimento (poder e saber), uma revisão teórica da reflexão sobre os obstáculos e potencialidades de uma integração autônoma latino-americana e caribenha na ordem mundial contemporânea. Ao situar a análise no âmbito da geopolítica crítica, esta opção teórico-metodológica coloca em destaque as dimensões territoriais e espaciais da integração, bem como sua vinculação com os diferentes discursos geopolíticos produzidos a respeito da questão regional – os dominantes, vinculados às práticas espaciais que reproduzem a inserção subordinada e periférica da região no sistema internacional; e os alternativos, que se relacionam à busca por autonomia.

A integração regional tem recebido a atenção de movimentos políticos, intelectuais e artísticos da América Latina há mais de 200 anos, construindo um debate heterogêneo, mas recortado pelas ideias-chave da autonomia e, também, do desenvolvimento, ou seja, uma discussão que tem pensado a unidade regional como forma de resistir às intervenções das potências externas e como instrumento para alcançar a prosperidade econômica. As origens históricas da integração e cooperação

regional como categoria de análise na América Latina remontam pelo menos ao século XIX¹, quando o tema se consolidou como um dos pilares do pensamento independentista e das lutas contra o colonialismo espanhol, de um lado e, de outro, a postura hegemônica e expansionista dos setores dominantes estadunidenses. Esta linha de análise parte da premissa de que a América Latina foi pioneira em pensar-se como região (DECIANCIO, 2016; BRICEÑO, 2014).

Sob essa perspectiva, existe uma tradição de reflexão em torno da ideia de autonomia na América Latina, que se desenvolveu de forma articulada com as propostas teóricas e as experiências empíricas de integração e cooperação geradas na região. Neste sentido, o debate sobre como os projetos institucionais regionais se relacionam com a necessidade de garantir autonomia no cenário internacional esteve presente desde os primeiros ensaios unitaristas de Bolívar até as iniciativas regionais lançadas nos anos 2000 pelos governos do ‘giro à esquerda’ (ARDITI, 2009), como a ALBA, a UNASUL e a CELAC, cujas agendas questionavam os projetos regionais orientados aos mercados que haviam prevalecido nos anos 1990 e propunham maior autonomia da região frente às potências mundiais, especialmente os Estados Unidos (PRECIADO, 2014; PAIKIN, PERROTTA; PORCELLI, 2016).

Este contexto estimulou, nas décadas de 2000 e 2010, um aumento do interesse na pesquisa sobre a temática regional e suas relações com as teorias da autonomia, principalmente a partir da releitura das obras produzidas nos anos 1970 e 1980 por Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Conforme Simonoff e Briceño, as conexões existentes entre os trabalhos de 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 das relações internacionais na América Latina, de forma equivalente ao estruturalismo cepalino e as teorias da dependência (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017, p.82).

Apesar da relevância dessas três correntes – estruturalismo, teorias da dependência, autonomia – para a interpretação das possibilidades de inserção regional

¹ Leyton (2014) recorda que a história das formas de integração interna entre os povos da América inicia-se bem antes da invasão dos europeus em 1492. Na Mesoamérica e na sub-região andina, desenvolveram-se civilizações urbanas avançadas, com estruturas sociais e políticas complexas, que se engajaram em intercâmbios comerciais variados. Novion (2014) registra que as relações internacionais da América Latina e Caribe sempre existiram, transformando-se substancialmente ao longo da história, com lógicas específicas durante os períodos pré-colombino, colonial e pós-independências.

da América Latina, o campo de estudos da integração foi tradicionalmente hegemonizado pelas teorias da integração europeia e do novo regionalismo, originadas, sobretudo, na Europa e nos Estados Unidos. Os pressupostos e categorias destas teorias não levam em consideração os contextos espaciais e temporais da América Latina – nem da África ou da Ásia – os quais estão relacionados a desafios próprios da inserção periférica no sistema mundial, melhor representados a partir de temas como a autonomia e o desenvolvimento, do que pela cessão de soberania a organismos regionais ou pela abertura comercial como estratégia de inserção em um mundo globalizado (BRICEÑO, 2018; VIVARES; DOLCETTI-MARCOLINI, 2016).

O objetivo aqui não é adotar uma postura principista que toma a América Latina como uma entidade homogênea e que rejeita as elaborações oriundas dos países do centro. Não se trata, dessa forma, de desfazer-se como um todo das contribuições que estas interpretações podem aportar, mas de observar que o valor explicativo das categorias dessas teorias para utilização fora da Europa depende de seu grau de contextualização histórica, a partir de uma perspectiva comparada (BRICEÑO, 2018).

Feita esta ressalva, mantem-se o entendimento de que, pelo viés apresentado, o debate proposto está imbricado com as temáticas da assimetria dos fluxos de conhecimento entre Norte e Sul, da dependência acadêmica, da delimitação de centros e periferias na produção de conhecimento e com a forma como ela age em favorecimento da manutenção das condições de hegemonia no sistema-mundo e, portanto, da inserção periférica da América Latina nele. Trata-se da abordagem proposta por Quijano (2000) sobre a colonialidade do poder e do saber, a geopolítica do conhecimento e a pretensão de universalização das teorias e conceitos elaborados no centro do sistema a outros lugares e a outros contextos econômicos, sociais e políticos, sem considerar as especificidades das experiências históricas latino-americanas nem seus problemas epistemológicos próprios. A contraparte do eurocentrismo e da colonialidade do saber é a definição de quem é construtor e quem é receptor de teoria.

Conforme Svampa (2016), esta discussão diz respeito aos problemas de acumulação na teoria social latino-americana, ou seja, à dificuldade de construir um legado teórico regional e aos processos de invisibilização e expropriação epistêmica a que as tradições teóricas latino-americanas foram historicamente submetidas, em campos como os da economia, filosofia e sociologia – argumento que, nesta pesquisa, é estendido ao campo de estudos da integração regional. Para a autora, a superação deste

quadro de dependência teórica implica tanto em revisitar os clássicos do pensamento latino-americano quanto as perspectivas críticas atuais das ciências sociais na região. Estas perspectivas 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 decoloniais, feministas, étnico-raciais e ambientais, entre outros.

Tal abordagem é promissora para a reflexão acerca de uma integração regional autônoma, na medida em que propõe que o não-enfrentamento pleno do pensamento eurocentrado, que reflete a imagem de uma única América Latina, pode levar ao ocultamento das profundas diferenças políticas, econômicas, culturais e históricas que existem no interior da região. Esta leitura nos lembra que a autonomia desejada para os projetos regionais latino-americanos não terá uma concepção idêntica conforme estejamos falando a partir do Cone Sul, dos Andes, da América Central, do Caribe ou do México.

Tais abordagens oriundas das ciências sociais encontram-se, contudo, notavelmente ausentes do atual panorama regional de produção de conhecimento no campo de estudos da integração (PERROTTA; PORCELLI, 2019). Temáticas centrais da atualidade da produção acadêmica latino-americana, que escapam dos limites formais e economicistas das abordagens hegemônicas, permanecem, assim, de fora da teorização sobre a integração, a exemplo da questão territorial urbana, rural e indígena, da interculturalidade e da crítica à modernidade colonial (PRECIADO, 2018b).

Este contexto de retomada e debate teórico trouxe à tona a importância de analisar se os pressupostos originais da teoria sul-americana da autonomia se mantêm válidos para a explicação da atual ordem mundial e do regionalismo latino-americano. Sob essa perspectiva, Preciado tem explorado uma agenda de pesquisa que propõe uma abordagem da autonomia para além do campo da política externa. Para o autor, a continuidade da validade analítica dos pressupostos autonomistas está relacionada à necessidade de atualizar este corpo teórico a partir das contribuições mais recentes das teorias sociais críticas latino-americanas, de modo a destacar o papel dos movimentos sociais e outros atores não-estatais e superar o estadocentrismo tradicionalmente presentes nas análises sobre integração e regionalismo, particularmente nos marcos

disciplinares das relações internacionais². A abordagem realizada relaciona-se, nesse sentido, à construção de novos paradigmas, capazes de ampliar os horizontes de pesquisa, preocupados em romper com o universalismo que predomina nos estudos da integração regional e de contribuir para a pluralidade ontológica e epistemológica, por meio da introdução de vozes e debates invisibilizados na tradição teórica dominante.

Este capítulo está organizado em três seções, à parte esta apresentação. A primeira traz a delimitação conceitual das ideias de América Latina e de integração regional/regionalismo adotadas ao longo da tese. A segunda seção está dedicada a apresentar os antecedentes e pressupostos teóricos da geopolítica crítica utilizada por Preciado em suas interpretações sobre a integração regional na América Latina e no Caribe, com foco na exploração de seus nexos com o pensamento decolonial. Nesta seção são explanadas as dimensões constitutivas da abordagem feita pelo autor: a geopolítica do poder, a geopolítica do conhecimento e a geopolítica dos movimentos sociais – que se interrelacionam, por sua vez, com a geopolítica da integração. A terceira seção busca situar o debate autonomia/integração desde suas origens no século XIX, com destaque para as suas articulações com a ideia de desenvolvimento. Em seguida, são expostos os elementos principais das teorias de Jaguaribe e Puig³, considerados como os fundadores da teoria sul-americana da autonomia e, por fim, é analisada a proposta de Preciado para uma revisão conceitual da autonomia e das suas relações com a integração regional na contemporaneidade.

1.1 América Latina, integração e regionalismo

América Latina, região, regionalismo e integração regional são utilizados nesta tese não como fatos, mas como ideias em constante transformação e, portanto, campo de disputa epistemológica. Parte-se do entendimento de que a utilização dessas terminologias embute distintos objetivos políticos, interesses econômicos, conflitos sociais e formas de produção do conhecimento, assim como diferentes representações espaciais, concepções sobre o território e discursos geopolíticos.

² Este debate também reverbera no contexto atual da produção teórica dentro da disciplina das relações internacionais, como nos casos da abordagem das Relações Internacionais Globais proposta por Acharya (2014), que destaca as contribuições à disciplina a partir do Sul Global, e de autores que têm proposto a incorporação de perspectivas pós-coloniais e decoloniais aos estudos internacionais (INOUE; TICKNER, 2016; TEIXEIRA, 2020; TOLEDO, 2021).

³ A teoria da autonomia elaborada por ambos os autores é aprofundada no capítulo 2 desta tese.

De acordo com essa perspectiva, a dimensão do conceito de América Latina adotada é a que aborda a região não apenas como representação geográfica ou interpretação histórica, mas como categoria de análise. Trata-se do entendimento de Ianni (1993) sobre a América Latina como ‘história e imaginação’, ou seja, como a história de crises, golpes, revoluções e contrarrevoluções, marcada por avanços e retrocessos, rupturas e continuidades e, simultaneamente, como ideia formulada pelo pensamento latino-americano. A ideia de América Latina pode ser vista, assim, como o resultado das interpretações realizadas por filósofos, cientistas sociais, escritores e artistas latino-americanos que, a partir de perspectivas explicativas distintas, foram construindo um pensamento que ao mesmo tempo expressa e constitui a região.

A formação da ideia de América Latina não se deu, contudo, sem uma série de controvérsias, contradições, avanços e recuos, resultantes não apenas das diferentes visões da história que tinham seus autores, mas, também, das profundas diversidades nacionais em termos políticos, culturais, linguísticos, étnicos etc. Ainda assim, emergem semelhanças e convergências que dão origem à construção gradual de uma problemática própria. Estas ideias sobre a América Latina influenciam os diferentes setores da sociedade – partidos políticos, movimentos sociais, opinião pública, governantes, burocratas, militares, religiosos e intelectuais – e, dessa forma, impactam na história factual da região (IANNI, 1993). Nesse sentido, se a América Latina é uma ideia, uma invenção, ela é também território concreto onde a vida acontece.

A concepção da América Latina como uma ideia também está presente no debate sobre a geopolítica do conhecimento realizado por autores ligados ao pensamento decolonial, sobre o qual nos aprofundaremos mais adiante. Segundo esta abordagem, a subdivisão do mundo nos atuais continentes e subcontinentes deve ser compreendida não como um fato geográfico, mas como reflexo das estruturas geopolíticas e do longo processo histórico que construíram esta regionalização, cuja origem remonta ao século XVI e ao expansionismo europeu com bases no capitalismo comercial. Sob essa perspectiva, a América Latina é a invenção eurocêntrica que dá origem ao conceito de raça como padrão de controle, hierarquização e classificação da população mundial, que legitima as relações de dominação impostas pela conquista e estabelece o controle europeu sobre as diferentes dimensões da existência dos povos

colonizados – ou seja, a colonialidade do poder, conceito que trata de evidenciar o papel da América Latina para a formação do sistema-mundo moderno-colonial-capitalista (QUIJANO, 2000).

A articulação entre o conceito de América Latina e os de colonialismo e imperialismo, como expressões geopolíticas dominantes no sistema mundial que se estabelece após a invasão das Américas, é determinante, e já estava presente na própria formulação original da terminologia. O surgimento do termo ‘América Latina’ se deu na França, em meados do século XIX, no contexto histórico do governo de Napoleão III, de forma paralela ao florescimento da doutrina do ‘panlatinismo’ que, inspirada pelo romantismo europeu, sustentava a ideia da unidade de todos os povos de raça latina – mas não de forma igualitária e, sim, sob o controle e hegemonia da França. Expressava, desse modo, um projeto imperial, em cuja agenda política se destacava a submissão das ex-colônias ibéricas no continente americano à influência francesa, o que esteve por trás da invasão do México por Napoleão III em 1861. Foi o historiador Michel Chevalier, um dos formuladores da doutrina do panlatinismo, quem, nos anos 1830, cunhou a expressão ‘raça latina’⁴, considerada como o embrião de uma concepção de América Latina (FERES JÚNIOR, 2004).

No entanto, seria o jornalista colombiano José María Torres de Caicedo, residente em Paris, o primeiro a propor, em 1856, a partir de uma apropriação criativa das ideias de Chevalier, a terminologia ‘América Latina’, à qual buscou imprimir um sentido de resistência das recém independentes nações hispano-americanas com relação às pressões expansionistas dos Estados Unidos expressadas pela Doutrina Monroe e, em seguida, pelo Destino Manifesto⁵. Assim, ainda que a França tenha servido de contexto, o conceito de América Latina foi originalmente formulado em língua espanhola, servindo de bandeira contra o imperialismo estadunidense (ARDAO, 2018 [1986]; FERES JÚNIOR, 2004).

Mais do que a criação de um simples neologismo, o surgimento do termo

⁴ Segundo Ardao, tratou-se, na verdade, de brevíssima menção feita por Chevalier na introdução de um volume em que relatava uma viagem por ele realizada aos Estados Unidos: “*Las dos razas, latina y germana, se han reproducido en el Nuevo Mundo. América del Sur es, como la Europa meridional, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona.*” (CHEVALIER, 1836 apud ARDAO, 1986).

⁵ Em sua mensagem ao congresso de 1823, o presidente James Monroe defendeu a proposta de uma doutrina continental com base na ideia de ‘América para os americanos’, apontando para as expectativas hegemônicas dos EUA para com a região. A Doutrina Monroe influenciou a política externa regional dos Estados Unidos a partir de então e refletiu-se em políticas posteriores como o Destino Manifesto (1840). (BOERSNER, 1996).

consistiu na introdução histórica de um novo conceito sobre as relações entre o sul do continente e os Estados Unidos, substituindo, assim, o antigo dualismo Europa-América. Frente aos conflitos que então se instalavam com os Estados Unidos, o grupo de intelectuais hispano-americanos liderado por Caicedo imprimiu à ideia de América Latina um sentido de militância cultural, que inaugurou um novo horizonte histórico de inspiração e coesão para estes novos países. Em 1861, Caicedo propôs a criação de uma ‘Liga Latino-Americana’ e, em 1865, publicou o livro *União Latino-Americana*. O colombiano também foi o responsável pela elaboração do conceito derivado de ‘latino-americanismo’, antecedendo em meio século o surgimento da noção de ‘pan-americanismo’, relacionado a ideia de integração continental liderada pelos Estados Unidos, que data de 1910⁶. Este latino-americanismo era, assim, de caráter defensivo, humanista e universalista (ARDAO, 2018 [1986]).

O sentido dado por Caicedo ao termo por ele cunhado na segunda metade século XIX já estava subjacente na ideia de região proposta pela elite *criolla* no início daquele século, ao longo dos processos de independência das colônias espanholas. Ao adquirir/construir a consciência de uma identidade regional, os *criollos* apostaram na unificação das novas nações como método de defesa da soberania recém-conquistada, ainda que, terminado o ciclo independentista em 1826, tenham prevalecido as forças descentralizadoras que acabaram por impedir a unificação.

Sob essa perspectiva, a América Latina foi pioneira em pensar-se como região, mesmo antes do estabelecimento das nações independentes, ou seja, a ideia de região precedeu a ideia de nação na América Latina, ainda que esta terminologia ainda não existisse. Intelectuais, políticos e militares como Francisco de Miranda, Simon Bolivar, José de San Martín, Miguel Hidalgo, Francisco Bilbao, entre outros, contribuíram para o estabelecimento deste entendimento (DECIANCIO, 2016; PAIKIN; PERROTTA; PORCELLI, 2016). Trata-se, neste sentido, da ideia de união coordenada dos países da região como comunidade política imaginada, tal como formulado por Anderson (2008 [1983]) cujas origens remontam ao final do século XVIII, a partir dos nexos culturais e do objetivo compartilhado de libertação de um legado colonial comum, conforme percebidos pela elite *criolla*.

⁶ Consideramos aqui o pan-americanismo em sentido amplo, como o discurso que sustenta a hegemonia estadunidense no continente a partir da Doutrina Monroe.

A emancipação jurídica das ex-colônias não foi, contudo, acompanhada por uma mudança estrutural na situação de opressão a que estavam submetidos os povos indígenas e os afro-americanos escravizados, o que está nas origens do ‘colonialismo interno’ tal como teorizado por Stavenhagen (1963) e Casanova (2006). O conceito de colonialismo interno refere-se às relações de conflito e subordinação entre os diferentes grupos sociais que compõem as chamadas ‘comunidades nacionais’ dos países que foram colonizados. Este processo tem início com a conquista e a colonização – por meio do massacre, destituição de terras, guerra biológica, imposição religiosa, supressão de línguas e costumes e negação da memória histórica de longa duração dos povos originários latino-americanos – e teve continuidade com os Estados independentes que, por sua vez, impuseram fronteiras que dividiram territórios ancestrais, ao mesmo tempo em que mantiveram a coação sobre modos de vida, de organização social e de exercício da política dessas sociedades. Esta negação da diversidade se estendeu também aos territórios ocupados por comunidades de origem africana que foram trazidas às Américas na condição de escravizadas (CASANOVA, 2006; CECENÑA, 2021).

No entanto, ainda que com significados distintos para as elites e para as populações indígenas, negras, camponesas etc., a concepção de que a identidade latino-americana foi sendo construída ao longo dos séculos de luta contra a opressão estrangeira – presente nos ideais latino-americanistas da Nossa América de Martí (1891) e da Pátria Grande de Manuel Ugarte (1924) – persistiu até a atualidade e, sobre diferentes aspectos, manteve sua validade como categoria de análise. Esta constatação está na base das propostas regionais que, historicamente, têm relacionado ideias e projetos de integração à busca pela autonomia da região frente ao colonialismo europeu e ao imperialismo estadunidense:

Así, pues, a inicios del nuevo milenio, el término América Latina alude a la profunda identificación surgida de un pasado y un presente comunes de luchas, aspiraciones, intereses, problemas y destinos históricos. Es también el que se asocia con la aspiración de conformar en esta región una sola comunidad económica y política, que dé cima al legado que proclamaron y defendieron las grandes mentes latinoamericanas de Miranda, Bolívar y Martí. (PRECIADO, 2018a, p. 16).

Definir a América Latina não é, portanto, uma tarefa fácil, e essa complexidade refletiu-se nos debates teóricos relacionados à integração regional e ao regionalismo. A procura por uma delimitação conceitual para essas noções permanece como uma questão central para o campo de estudos da integração, especialmente nos aportes

provenientes das relações internacionais, em que proliferam conceitos muitas vezes pouco diferenciados entre si – região, integração, regionalismo, regionalização e o mais recente ‘regionalidade’ (*regioness*). Dentre estes, ‘integração regional’ e ‘regionalismo’ são os mais assiduamente empregados (PERROTTA; PORCELLI, 2019; RICHARD, 2014).

O debate sobre as definições desta miríade de conceitos tem sido historicamente intenso, mas, ao mesmo tempo, gerado consensos limitados, conforme assinala Hurrell (1995) que, ainda assim, selecionou duas dimensões do debate instalado no meio acadêmico do final do século XX que mereciam ser destacadas. Em primeiro lugar, a proximidade e a continuidade geográficas são essenciais para dar um mínimo de coesão e sentido ao conceito e para distingui-lo de outros tipos de organização infraglobais. Por outro lado, os fatores que influenciam o regionalismo vão além da geografia, incluindo aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e históricos, de modo que não existem regiões ‘naturais’: *“a maneira como os atores políticos percebem e interpretam a ideia de região é central: todas as regiões são socialmente construídas e, portanto, politicamente passíveis de serem contestadas”* (HURRELL, 1995, p. 25).

De qualquer modo, prevaleceu a proposição de regionalismo como um conceito mais amplo do que o de integração regional, ao abarcar tanto o sistema de ideias e teorias sobre a diversificação dos espaços regionais no cenário internacional, quanto o critério normativo que rege as políticas orientadas à construção de esquemas institucionais regionais:

Uma rápida análise dos debates recentes sugere que o termo amplo ‘regionalismo’ é usado para designar vários fenômenos distintos. Na verdade, em vez de tentar trabalhar com um conceito único e de espectro muito amplo, é mais útil decompor a noção de ‘regionalismo’ em cinco categorias diferentes, analiticamente diversas, embora as relações entre elas sejam fundamentais para a teoria e a prática do regionalismo contemporâneo. (HURRELL, 1995, p. 26).

As cinco variedades de regionalismo identificadas por Hurrell são as seguintes: (i) integração informal ou regionalismo suave; (ii) consciência regional e identidade; (iii) cooperação regional entre Estados; (iv) integração econômica regional promovida pelo Estado; e (v) coesão regional. O regionalismo suave abarca interações sociais, políticas e econômicas sem maiores institucionalizações. No que concerne à consciência regional e identidade, o imaginário coletivo é fundamental, implicando em comunidades que se reconhecem como similares. Na cooperação regional os Estados se coordenam

para enfrentar desafios externos, adotando uma postura regional frente a foros multilaterais e internacionais, via vínculos formais ou informais. A integração econômica tem o objetivo de eliminar as barreiras do intercâmbio econômico entre os membros. Já a coesão regional refere-se à possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos leve ao surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada. Para o autor, portanto, a integração regional – fenômeno de caráter marcadamente econômico – seria melhor entendida como uma das categorias abarcadas pelo marco conceitual do regionalismo (HURRELL, 1995).

O desenvolvimento dos conceitos de integração e regionalismo esteve relacionado às duas grandes ondas de visibilidade do tema das regiões que ocorreram nas redes centrais de produção de teoria no âmbito da disciplina de relações internacionais: as teorias centradas no caso europeu que surgiram nos anos 1950-1960, sob inspiração da Comunidade do Carvão e do Aço, e as teorias do ‘novo regionalismo’⁷, que emergiram nos anos 1990 na esteira da nova ordem mundial estabelecida pela globalização neoliberal (BRICENÑO, 2018; PERROTTA, 2018). As teorias da integração europeia ficaram marcadas pelas ideias neofuncionalistas e sua ênfase nos fatores da cessão de soberania a organismos supranacionais e à dimensão econômico-comercial como base da integração. Conforme Riggiozzi e Tussie (2018, p.10), estas foram objeto “*de fuertes críticas por suponer que el camino de integración europea podía ser parámetro para el estudio y la práctica del regionalismo en otros espacios geográficos y geopolíticos.*” Sob a perspectiva dessas teorias, a intergovernabilidade que caracteriza os processos de integração latino-americanos em geral, e sul-americanos em particular, é apresentada como deficiência estrutural do Sul em relação ao Norte, em contraponto ao supranacionalismo europeu (SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021).

Vivares e Dolcetti-Marcolini (2016, p. 26-27) identificam quatro características principais nestes enfoques hegemônicos: (1) Seguem o paradigma da integração como cessão de soberania a instâncias supranacionais e como processo marcado por seus aspectos econômicos, em conformidade com as proposições de Haas. (2) Trata-se de modelos interpretativos lineares, que pregam a sucessão históricas de estágios bem

⁷ Mais conhecido, na América Latina e no Caribe, como ‘regionalismo aberto’, conforme exploraremos no capítulo 3.

definidos de regionalismo/integração – como ocorre com o esquema ‘área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária’, das etapas da integração econômica de Balassa. (3) Ressaltam a convergência e homogeneização entre países, sociedades e instituições e subestimam as diferenças estruturais resultantes de processos históricos de longa duração. (4) Pretendem ter uma validade universal, em detrimento dos diferenciados contextos locais, e reivindicam uma postura de objetividade e neutralidade científicas. Embora Vivares e Dolcetti-Marcolini tenham pensado estas categorias como crítica às teorias da integração europeia, boa parte delas podem ser também aplicadas como questionamentos às teorias do novo regionalismo, conforme observam Perrotta e Porcelli (2019).

Como reflexo deste debate travado nos centros hegemônicos de produção do conhecimento, na década de 1990, a categoria integração foi substituída pela de regionalismo, permanecendo a primeira reservada à excepcionalidade da evolução da União Europeia. O termo ‘regionalismo’ difundiu-se nas análises dedicadas a explicar os projetos regionais latino-americanos surgidos nos anos 2000 a partir das propostas dos governos do giro à esquerda, na maioria das vezes acompanhado de adjetivações como ‘pós-liberal’ (VEIGA; RIOS, 2007); ‘pós-neoliberal’ (PRECIADO, 2014) ou ‘pós-hegemônico’ (RIGIROZZI; TUSSIE, 2012). Ao adotar essas terminologias, os autores não pretendiam implicar que o neoliberalismo houvesse sido completamente abandonado por estes governos em sua condução dos assuntos econômicos e políticos em seus países. Pretendiam, sim, assinalar as diferenças e rupturas entre este modelo de integração e o regionalismo aberto, ou seja, ressaltar que, da mesma maneira que a reforma estrutural adotada pelos governos neoliberais dos anos 1990 operou a favor de um tipo particular de integração, essencialmente livre-cambista, sua contestação pelos governos progressistas levou a uma redefinição das estratégias de integração.

Sob a perspectiva da geopolítica do conhecimento, esta é uma discussão central, pois, mesmo considerando o sentido possivelmente mais amplo que o conceito de regionalismo incluiria, é pertinente argumentar que a exclusividade da utilização do termo ‘integração regional’, sem o adjetivo ‘europeia’, para o caso da UE embute uma ideia de superioridade desta experiência específica em relação aos processos regionais das outras partes do mundo. É por essa razão que se adota, nesta pesquisa, a utilização do termo também para as experiências latino-americanas, assumido o pressuposto de que os diversos contextos geopolíticos e sócio-históricos que coexistem na região

determinam uma interpretação peculiar do conceito: “*el objeto llamado integración se inserta en una historia latinoamericana que le da sentido. La primera tarea que posibilita su estudio crítico consiste en deconstruir su noción.*” (MIRANDA; SANTANA, 2008, p. 274). Adicionalmente, também são utilizadas as duas expressões em conjunto, ‘regionalismo e integração regional’, como o faz Briceño (2018).

Para além da discussão lexical, acatamos nesta tese a interpretação de Riggirozzi e Tussie (2018), que propõem uma abordagem menos centrada em uma definição formal ou categórica do regionalismo, focando-se, como alternativa, na análise de que tipos de estrutura de oportunidade o espaço regional pode fornecer para a consecução de objetivos como a autonomia internacional:

Por ello, la pregunta de largo alcance no se centra en lo que es el regionalismo (en términos de su base filosófica, legal o institucional), sino qué tipo de espacio normativo e institucional regional se abre para que actores, tanto estatales como no estatales, puedan ampliar oportunidades de acción y respuesta *vis a vis* desafíos, asimetrías y demandas externas. Esta pregunta apunta a una nueva agenda de investigación que focaliza en los roles y propósitos a los que el regionalismo normativo e institucional da expresión, en diversas áreas de política e involucrando y articulando diversos actores. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018, p. 17).

De qualquer modo, a compreensão de integração regional/regionalismo que utilizamos é inspirada nas interpretações realizadas por Preciado, que utiliza o termo ‘integração’; e por Vivares e colaboradores, que utilizam a terminologia ‘regionalismo’. Nossa ‘definição aproximada’ possui as seguintes características: (i) compreende os processos de integração como construções históricas e sociais, que abarcam dimensões materiais e do campo das ideias e se relacionam a dinâmicas históricas de longa duração; (ii) atrela-se à busca de modelos ontológicos e epistemológicos mais adequados às realidades latino-americanas; (iii) busca a contextualização geográfica e histórica e evita pretensões de universalidade; (iv) inclui em seu modelo analítico os movimentos sociais e outros atores não-estatais, suas visões de mundo e propostas de região; (v) abrange, mas não se resume, aos projetos e organismos regionais intergovernamentais; (vi) pressupõe a primazia do político sobre o econômico; (vii) assume-se como teoria a serviço da transformação social, da autonomia e da emancipação.

Para Vivares e Dolcetti-Marcolini (2016), dentre os limites que as tradições teóricas europeias e estadunidenses apresentam para a análise do caso latino-americano, destaca-se a redução dos regionalismos a suas dimensões comercial e formal-

institucional, que relega a um segundo plano os atores e as relações não estatais e não comerciais, ou seja, que não reconhece *“otros niveles y fuerzas sociales; ideas, valores y objetivos de fuerzas no institucionalizadas, de las personas y los colectivos que, en sus movimientos e interrelaciones, también participan en la construcción y transformación de las regiones.”* (p. 28).

Os autores destacam as possibilidades analíticas que se abrem a partir da superação do estadocentrismo e do comercialismo, as quais possibilitam contextualizar histórica e geograficamente os processos latino-americanos e avaliar as transformações da região e de suas sociedades em um marco de longa duração, bem como os diferentes modelos de desenvolvimento e de interrelação entre Estados e sociedade civil que se foram sucedendo. Sob essa perspectiva, as ideias adquirem uma dimensão material, mediante o resgate de identidades e culturas expressadas pela sociedade civil como aspectos que superam o retórico, ao apresentar-se como fontes de ação e de contestação política, a partir de estruturas materiais historicamente determinadas (VIVARES; DOLCETTI-MARCOLINI, 2016, p. 35).

Esta abordagem do regionalismo é construída a partir do cruzamento epistemológico entre o pensamento decolonial e os aportes da Economia Política Internacional (EPI) crítica, da escola britânica, ou pluralista, principalmente de Robert Cox, de quem se adota o pressuposto de que as interpretações sobre o regionalismo são sempre políticas e dotadas de intencionalidades e normatividades. Esta perspectiva pretende favorecer a inclusão de ‘regionalidades subalternas’ na análise sobre os regionalismos:

Otros sujetos, tradicionalmente silenciados y menospreciados por los estudios internacionales, participan en la formulación de ideas y prácticas de región, coexistentes y resistentes, que pueden contribuir a repensar este debate y a reconsiderar las fuentes y las consecuencias de la heterogeneidad de este continente. (VIVARES; DOLCETTI-MARCOLINI, 2016, p. 34).

Ao evidenciar a dimensão política do regionalismo, por meio da convergência entre materialismo histórico e decolonialidade, a proposta construída pelos autores se mostra como ponto de partida para a realização de análises sobre a integração latino-americana que pretendam superar a falsa homogeneização da região (VIVARES; DOLCETTI-MARCOLINI, 2016, p. 32-33). Abre-se, assim, um caminho analítico para explicar a existência simultânea de diferentes projetos regionais na América Latina, com escopos geográficos, ideológicos e programáticos diferenciados, alguns do tipo Sul-Sul

(CELAC, MERCOSUL, Aliança do Pacífico) e outros Norte-Sul (Acordo Estados Unidos, México e Canadá, que substituiu o NAFTA).

A literatura sobre integração e regionalismo, contudo, tende, em geral, a abordar a América Latina, ou a América do Sul, como unidades homogêneas, ignorando as profundas especificidades culturais e fraturas históricas existentes em seu interior. O mesmo se aplica, no nosso entender, ao debate sobre a autonomia, cujo sentido não será idêntico se considerarmos, por exemplo, Equador e Bolívia em contraste com Argentina e Brasil, ou o Caribe em contraste com a América do Sul.

Para Preciado, por sua vez, é necessário reconhecer as práticas espaciais políticas e epistemológicas que, a partir do início do século XXI, passam a questionar as representações que tradicionalmente definiram o imaginário geopolítico sobre a América Latina e o Caribe, como região periférica do sistema-mundo, subordinada ao projeto pan-americanista de integração conduzido pelos Estados Unidos. Estas práticas espaciais alternativas colocam em destaque as redes transnacionais da sociedade civil e as práticas culturais indígenas, feministas, ecologistas, dos migrantes etc., e as correlacionam aos processos de integração regional. No centro de seu argumento, está, portanto, a ideia de que uma integração regional autônoma na América Latina demanda a ampliação dos temas tratados, em conformidade com uma concepção multidimensional dos processos regionais que soma as dimensões social e epistemológica às preocupações econômicas tradicionais:

Nuestra región muestra las graves limitaciones que enfrenta una integración concebida meramente como instrumento de crecimiento económico, que deja de lado las implicaciones de una visión, si se perdona la reiteración, integral de la integración: aquella capaz de incorporar una epistemología interdisciplinaria, propia de una filosofía política liberadora que tome en cuenta el potencial autónomo de términos como unidad, concertación política y diplomática, resolución de los conflictos internacionales sobre la base de negociaciones, respeto a los derechos de la naturaleza, impulso a relaciones interculturales basadas en el derecho a la diferencia y la diversidad, contra el racismo y toda forma de discriminación. (PRECIADO, 2018a, p. 21).

A partir de um enfoque centrado na articulação entre integração e autonomia, Preciado coloca em destaque a dimensão epistemológica deste debate, em diálogo, assim como Vivares, com a proposta decolonial: *“Pensar la integración latinoamericana con una mirada multidimensional, desde la transmodernidad y desde la crítica a la colonialidad del poder, es promisorio, pues ello permite ubicar las raíces históricas que impiden una integración autónoma auténtica y eficaz”* (PRECIADO, 2018b, p. 33-34). As articulações entre pensamento decolonial e geopolítica crítica,

utilizadas pelo autor em sua formulação sobre integração regional e autonomia, são exploradas na seção seguinte.

1.2 Geopolítica crítica, decolonialidade e integração regional na América Latina

A abordagem da geopolítica crítica e suas implicações para a integração regional na América Latina e no Caribe têm sido objeto de trabalhos de Preciado nas últimas duas décadas. O argumento do autor consiste em que as representações espaciais tradicionais sobre a região possuem raízes profundas nas referências e interesses euro-estadunidenses e fortalecem sua posição subordinada e dependente em relação ao sistema-mundo. Dentre essas representações e práticas espaciais dominantes, podemos enumerar a construção de fronteiras estratégicas e de identidades supostamente homogêneas e monoculturais, a imposição de modelos de desenvolvimento e democracia específicos, e uma elaboração cartográfica que privilegia a representação espacial da visão de mundo eurocêntrica (PRECIADO, 2018b; PRECIADO; UC, 2010a; PRECIADO, 2008).

Estas práticas dominantes sustentam posições de poder que, desde tempos coloniais, reforçam a representação espacial⁸ da América Latina como região subordinada aos interesses das potências hegemônicas que se sucederam (Portugal, Espanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos). No entanto, elas não se referem apenas ao passado e continuam, atualmente, a legitimar a naturalização de situações de dominação a que a região é submetida, como a exploração dos recursos naturais e da mão-de-obra barata, a emigração forçada, o tráfico de drogas ilegais etc.

Além disso, as representações espaciais dominantes baseiam-se na priorização das escalas global e nacional (dos Estados), o que tem como resultado a subordinação das escalas espaciais intermediárias, especialmente as regionais e locais. Consequentemente, servem como mecanismos de controle frente à possibilidade de contrarrepresentações alternativas ao discurso geopolítico predominante que surgem nestas escalas intermediárias e excluem espacialidades subalternizadas, como as dos indígenas e camponeses. Pensar a geopolítica crítica na América Latina pressupõe, sob

⁸ As 'representações' espaciais se referem aos códigos, signos e entendimentos que condicionam as formas efetivas de uso e exploração do espaço e de seus elementos constitutivos. Já as 'práticas' espaciais consistem nas formas como se dão o exercício concreto da produção econômica e da reprodução social nas diferentes escalas espaciais (local, nacional, regional, global).

esta perspectiva, considerar as novas espacialidades e representações que se consolidaram a partir de fins do século XX, as quais questionam as representações geopolíticas tradicionais sobre a região. Este debate traz à tona as múltiplas territorialidades implicadas nas lutas sociais contemporâneas que articulam, de diferentes maneiras, o local, o nacional, o regional e o global (PRECIADO; UC, 2010a; PRECIADO, 2008).

Sob o ponto de vista da integração regional, a geopolítica crítica busca, a partir do reconhecimento do imaginário socioespacial do lugar e da localidade, aportar categorias de análise que possam contribuir para o entendimento dos processos sócio-históricos que se desenrolam na escala regional, abrindo caminho a outras perspectivas disciplinares que complementam a explicação geopolítica da integração. A geopolítica crítica oferece ferramentas de análise para o entendimento desses processos sociopolíticos ao contextualizar a relação entre atores sociais e práticas espaciais que reconfiguram a localidade, o Estado nacional, a escala supranacional da integração regional e as relações que se estabelecem diretamente entre o local e o regional, o local e o global, sem necessariamente passar pela mediação do nacional (PRECIADO; UC, 2010).

A proposta teórica da geopolítica crítica emergiu nos anos 1990, a partir dos aportes iniciais elaborados por John Agnew, Simon Dalby e Géaroid Ó Tuathail, como uma resposta aos postulados da geopolítica clássica, tomando em consideração tanto os aspectos que influíram em sua elaboração teórica quanto nas práticas governamentais por ela influenciadas, particularmente no campo da política internacional. Nesse sentido, buscava-se transcender os enfoques vinculados a uma geografia determinista e a um saber instrumental que mascaram, sob uma aparente neutralidade, os interesses de Estados específicos e suas práticas hegemônicas (AGNEW, 2003; TUATHAIL, 2003; TUATHAIL; DALBY, 1998).

Os pressupostos teóricos da geopolítica crítica derivam de fontes variadas como a análise do discurso, a economia política internacional e o pós-estruturalismo, em especial, a exploração dos nexos entre poder e conhecimento estabelecidos por Foucault. A teoria olha para a geopolítica como um discurso, ou seja, uma maneira de descrever a geografia e a política internacional que corresponde a determinados condicionantes políticos, históricos e culturais. O discurso geopolítico é assim

apresentado como uma realidade social construída que representa formas particulares de visão de mundo (TOLEDO, 2020; DODDS, 2005; TUATHAIL, 2003).

O conceito de ‘geopolítica’ – termo cunhado originalmente em 1899 pelo cientista político sueco Rudolf Kjellén – ganhou força em fins do século XIX e princípios do século XX a partir dos trabalhos de autores como Ratzel, Mahan e Mackinder (CAIRO, 2008; AGNEW, 2003; TUATHAIL; DALBY, 1998). Estas correntes originais sistematizaram os elementos teóricos que caracterizaram a abordagem da política mundial dominante desde o século XVI, em que se destacaram as noções de colonialismo, imperialismo e hegemonia, que se refletem no plano das políticas exteriores dos países. Trata-se do que Agnew denominou como a ‘imaginação geopolítica moderna’ – cujas especificidades histórico-geográficas derivam da expansão planetária da Europa e, mais tarde, dos Estados Unidos. Apesar de atrelada à experiência euro-estadunidense, esta imaginação geopolítica dominante foi então projetada ao resto do mundo, condicionando suas teorias e práticas geopolíticas (AGNEW, 2003).

As classificações utilizadas pela imaginação geopolítica moderna basearam-se na utilização de dicotomias geográficas fundamentadas em critérios etnocêntricos de reconhecimento e anulação (civilização-barbárie, moderno-primitivo etc.). Neste esquema, a Europa foi estabelecida como a definidora da modernidade, aquela que fornecia os parâmetros de julgamento e classificação de outras regiões do mundo (AGNEW, 2003). Destaca-se a concepção ideológica subjacente a tais proposições, uma vez que estas teorias geopolíticas podem ser consideradas como projetos de dominação e hegemonia de um grupo específico de países no plano de suas políticas exteriores. Sob esta perspectiva, as linhas do pensamento geopolítico moderno são intrinsecamente imperialistas, nacionalistas e racistas (TOLEDO, 2020, p. 71).

Outro elemento central do imaginário geopolítico moderno é seu caráter eminentemente estadocêntrico, que deriva de três suposições: a soberania estatal sobre um território específico, o Estado territorial como correspondente da sociedade nele contida e a polaridade entre o doméstico (‘nós’) e o externo/estrangeiro (os ‘outros’). Os Estados territoriais são, desse modo, os atores individuais da imaginação geopolítica moderna (AGNEW, 2003, p.12). Ao identificar o Estado como a principal unidade de análise, configura-se um panorama que vincula a geopolítica clássica às teorias realistas das relações internacionais (TOLEDO, 2020).

Agnew (2003) elaborou uma periodização que divide a imaginação geopolítica moderna em três ‘eras geopolíticas’: a geopolítica ‘civilizacional’ (séculos XVIII e XIX), que correspondia ao autoproclamado papel civilizatório da Europa em relação ao resto do mundo como contraparte ideológica do capitalismo industrial e da expansão do Império Britânico e, posteriormente das tentativas de Alemanha, França e Estados Unidos de estabelecer seus próprios impérios; a geopolítica ‘naturalista’ (fins do século XIX até 1945), que enfatizava o caráter determinista da localização geográfica e das condições ambientais dos Estados para a explicação do êxito de cada um na competição internacional; e a geopolítica ‘ideológica’, prevalecente durante a Guerra Fria, que dividiu o mundo com base em ideias opostas de organização político-econômica dos Estados (capitalismo/socialismo, democracias/regimes ditatoriais etc.).

Para a elaboração do imaginário geopolítico moderno, em todas as eras referidas, foi central a participação dos chamados *experts* – políticos e militares, mas, também, acadêmicos e intelectuais – que defendiam posições teóricas que favoreciam os interesses de seus Estados no campo da política internacional. A disseminação destas visões interessadas, mas que, no entanto, eram apresentadas como verdades objetivas, é de grande importância para os Estados, por legitimar seus discursos de poder e, conseqüentemente, suas ações em política mundial. Como resultado, os *experts* e suas ‘verdades’ são favorecidos pelos próprios Estados, pela academia e pelos meios de comunicação. Trata-se, neste sentido, de uma leitura baseada nas concepções de Foucault a respeito da interligação entre o exercício de poder e a produção de conhecimento e de discursos dominantes (TUATHAIL, 2003).

Cairo (2008) se utiliza da periodização de Agnew (2003) para situar a forma como a América Latina é representada nas eras da geopolítica naturalista e ideológica, propondo também uma extensão da análise às conceitualizações geopolíticas posteriores à Guerra Fria. Nos três casos analisados por Cairo, observa-se que os diferentes autores anglo-saxões que desenharam a representação dominante do espaço mundial pensaram a América Latina como uma região de importância marginal, sempre vinculada à área de influência da potência hegemônica, já fosse a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos.

As indagações de Cairo situam-se no início do século XX, com os estudos de Halford Mackinder sobre a Grã-Bretanha como potência marítima. Mackinder, cujos trabalhos foram lançados entre 1904 e 1919, foi o primeiro a propor um modelo geopolítico definido, estabelecendo a ideia de permanente competição entre a potência

continental (a Europa Ocidental) e a potência marítima (o Reino Unido). Neste modelo, a América Latina está situada no ‘cinturão exterior’ (*Outer Crescent*), que englobava todos os territórios localizados além da Eurásia, os quais seriam o espaço de influência ‘natural’ da potência marítima. Mackinder, entretanto, apenas menciona a América Latina em seus escritos: “*Nesse marco, a América Latina seria uma dessas regiões do globo que se dá por suposto, ou seja, que está dentro dos domínios da potência marítima, distanciada das zonas de conflito principal, mas também do centro do mundo.*” (CAIRO, 2008, p. 224). A mesma marginalidade é atribuída à América Latina nas propostas de outros autores centrais da geopolítica naturalista nas décadas de 1930 e 1940, como nas pan-regiões de Haushofer, representante da geopolítica ‘nazi-alemã’ (CAIRO, 2008).

A geopolítica ideológica da Guerra Fria deu maior visibilidade à América Latina, mantendo-a, entretanto, em posição de subalternidade. Nos modelos geopolíticos deste período, a região se converteu, especialmente após os anos 1960, sob a inspiração das ideias geopolíticas conservadoras de Kissinger, em cenário de enfrentamento entre as duas superpotências, configurando-se como área de influência dos Estados Unidos e integrada à estratégia de contenção da expansão soviética. A necessidade de frear o comunismo foi então utilizada para legitimar as intervenções estadunidenses na região, resultando na imposição de políticas de isolamento e assédio, como nos casos do embargo a Cuba (1962-presente), das ações clandestinas de desestabilização do governo socialista de Allende, no Chile (1973), ou do apoio aos ‘contras’ na Nicarágua (1981-1989). Estes enfrentamentos contaram, em alguma medida, com a cumplicidade das elites locais e de boa parte da *intelligentsia* latino-americana, do que o modelo geopolítico brasileiro subordinado aos interesses dos Estados Unidos, elaborado pelo general Golbery do Couto e Silva, é um destacado exemplo (CAIRO, 2008; ROUTLEDGE, 2003).

No início dos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, a geopolítica viu-se renovada como disciplina, desta vez em volta de um discurso do surgimento de uma nova ordem mundial e no foco em confrontos entre culturas e não mais entre capitalismo e comunismo. Destacaram-se, neste novo contexto, as propostas de ‘choque entre civilizações’ de Huntington (1997), que agrupava os Estados em unidades maiores, as ‘civilizações’, regidas por compartilhamentos culturais e religiosos, que teriam passado a reger as relações internacionais e a política mundial. Reconstituiu-se,

assim, a imagem do ‘outro’ no imaginário geopolítico estadunidense, substituindo o bloco soviético após a queda do muro de Berlim. No modelo de Huntington, a América Latina foi definida como uma região geopolítica independente, uma ‘civilização’ distinta da ocidental (Europa e Estados Unidos) em função da presença numerosa de povos indígenas e do domínio da religião católica e de uma cultura política classificada como corporativista e autoritária. Assim, assistiu-se, novamente, ainda que com base em premissas diferentes, ao posicionamento do ocidente como exemplo a ser seguido pelo resto do mundo. De forma semelhante situam-se os postulados de Fukuyama (1992) sobre o fim da história após o ‘triunfo’ do liberalismo ocidental (CAIRO, 2008; TUATHAIL, 2003).

A proposta de Preciado de uma agenda de pesquisa da geopolítica crítica para a América Latina – e suas articulações com a integração regional e a autonomia – concentra-se na contraposição a essa condição de marginalidade e subalternidade a que a região foi historicamente submetida nas diferentes expressões da geopolítica moderna. Para tanto, propõe uma análise sócio-histórica e crítica das práticas homogeneizadoras que pregam a existência de um único tempo, ou de uma única história, e de um único espaço nacional – representado pelos Estados – de tal modo que as espacialidades e histórias de geografias extra estatais, como as das localidades, as sub-regionais e as regionais, são extraviadas, o que dificulta seu reconhecimento e sua prática (PRECIADO, 2018a; PRECIADO; UC, 2010a).

A abordagem realizada pelo autor consiste em uma análise sobre as dinâmicas que constituem os diferentes e conflituosos discursos geopolíticos que se produzem na região nestas duas primeiras décadas do novo milênio. Sob tal perspectiva, uma das dimensões mais importantes do debate sobre a integração regional latino-americana e seu potencial como estratégia autonomista diz respeito à análise das práticas espaciais que projetam novos espaços de representação, potencialmente geradoras de autonomia, em contraposição àquelas que reproduzem as representações dominantes sobre a região. Essas duas vertentes demonstram a disputa contemporânea entre os atores que produzem as espacialidades geradoras do imaginário regional e se relacionam com as formas de integração.

Do lado das práticas espaciais alternativas que se contrapõe ao discurso geopolítico dominante sobre a região, ganharam projeção no cenário regional, no final do século XX e início do século XXI, uma série de novas ou renovadas expressões

geopolíticas e geoeconômicas, dentre as quais se destacam os blocos regionais e continentais que foram criados no período e que cobravam um imaginário de maior autonomia da região em relação aos Estados Unidos, como a UNASUL e a CELAC; e as redes transnacionais da sociedade civil, que se organizaram em plataformas críticas à hegemonia neoliberal em torno de temas como meio ambiente, direitos humanos, direitos indígenas etc. Estas novas espacialidades e representações demandaram categorias adequadas para sua explicação: *“El desajuste entre representaciones espaciales dominantes y las prácticas alternativas exige una serie de nuevos conceptos sobre la relación entre espacio, poder, medio ambiente, economía y sociedad.”* (PRECIADO; UC, 2010a, p. 76).

Como resposta a essa necessidade de atualização da teoria para o entendimento das diversas práticas espaciais que se projetam na América Latina no século XXI, e dos atores sociais e políticos que as desempenham, Preciado e Uc (2010a) propuseram uma classificação das expressões geopolíticas da região em torno de quatro eixos gerais⁹, que por sua vez aglutinam subcategorias específicas: (i) práticas espaciais da integração regional; (ii) práticas espaciais do poder, ligadas às estratégias de controle e exploração dos recursos naturais, militarização e repressão aos discursos geopolíticos dissidentes; (iii) práticas espaciais do conhecimento, ou geopolítica conhecimento, relacionadas ao debate sobre a colonialidade do saber; e (iv) práticas espaciais antigeopolíticas e contrarrepresentações de resistência, que dizem respeito aos movimentos sociais antiglobalização neoliberal e suas redes transnacionais. Em seguida esses eixos são explorados, com o propósito de relacionar cada um deles, e não apenas o eixo específico da geopolítica da integração, com as dinâmicas do regionalismo latino-americano.

1.2.1 Geopolítica da integração regional latino-americana e caribenha

A formação de blocos regionais configurou-se se como um fenômeno referencial para a produção de espacialidades no ordenamento mundial após o final da Guerra Fria, com uma ênfase particular no cenário latino-americano. É a partir desta consideração que a integração ocupa um lugar central na agenda da geopolítica crítica proposta por Preciado para a região, a qual demanda a identificação dos processos de reprodução

⁹ Preciado e Uc fazem menção, ainda, a uma prática espacial dos direitos sociais, humanos e da migração, que configuraria um eixo ainda em potencial construção na agenda de pesquisa da geopolítica crítica para a América Latina (PRECIADO CORONADO; UC, 2010a).

espacial em andamento, de suas práticas e representações, bem como a revisão das imagens conceituais tradicionalmente associadas à América Latina – e, também, ao Caribe, cuja inclusão nos sistemas de integração latino-americanos é uma preocupação central na reflexão do autor sobre a integração regional autônoma (PRECIADO, 2018; PRECIADO; UC, 2010a).

A abordagem realizada por Preciado inclui tanto as organizações regionais impulsionadas pelos governos nacionais – as estruturas mais visíveis e mais estudadas no campo da integração – quanto os novos significados de pertencimento, resistência, participação e identidade regional projetados pela sociedade civil. A dinâmica constitutiva dos diferentes e conflitivos discursos geopolíticos que se produzem na região se vê refletida tanto nas práticas espaciais dos atores sociais regionais quanto nos projetos governamentais de integração na América Latina e no Caribe. Uma análise das práticas espaciais da integração sob a perspectiva da geopolítica crítica, demandaria, nesse sentido:

[...] la incorporación de visiones vinculadas a otro tipo de integración, la que se produce desde las bases sociales, derivadas en redes de la sociedad civil a nivel translocal y transnacional, que han insistido en la construcción de actores con una naturaleza político-institucional distinta, como lo representa por ejemplo el imaginario de los pueblos. (PRECIADO; UC, 2010a, p. 90).

Nos anos 2000, o cenário dos blocos regionais estatais apresentou dimensões múltiplas e com significados simbólicos e ideológicos diferenciados. De um lado deu-se a criação da ALBA, UNASUL e CELAC, iniciativas portadoras de um imaginário de autonomia regional frente aos Estados Unidos, ainda que desde posições ideológicas diversas. Do outro lado, o NAFTA¹⁰, a proposta da ALCA¹¹, o estabelecimento de Tratados de Livre Comércio (TLCs) entre países da região e os Estados Unidos, a Aliança do Pacífico e as negociações para o estabelecimento da Parceria Transpacífica¹², constituíram exemplos da coexistência de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional (SERBIN, 2015;

¹⁰ Criado em 1992, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, NAFTA por sua sigla em inglês, é integrado por Canadá, Estados Unidos e México.

¹¹ Aliança de Livre Comércio das Américas, proposta estadunidense que foi formalmente recusada na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina, em 2005.

¹² O TPP, por sua sigla em inglês, é um acordo de livre comércio, originalmente impulsionado pelos EUA, entre doze países banhados pelo Oceano Pacífico, entre eles os latino-americanos Chile, México e Peru. As negociações tiveram início em 2008 e, em janeiro de 2017, o presidente Donald Trump anunciou que os EUA se retiravam do acordo. Os onze países restantes mantiveram sua intenção em levar a iniciativa adiante, mas as negociações seguem inconclusas.

BIZZOZERO, 2011). Este é também o caso da manutenção da prática espacial de poder via militarização e exercício do imperialismo, encarnada, sobretudo, nos projetos militares estadunidenses na região, como os Planos Colômbia I e II (CECEÑA, 2014).

A partir do debate da geopolítica crítica e das autonomias, Preciado propõe uma caracterização geral dos dois modelos distintos de integração que, aproximadamente entre os anos 2004 e 2014, se desenvolveram paralelamente na América Latina: esquemas de integração regional ‘neoliberais’, que respondem à matriz Norte-Sul, como o NAFTA, a Aliança do Pacífico e a Parceria Transpacífico, as quais são impulsadas pelos Estados Unidos; e esquemas de integração ‘pós-neoliberais’ ou ‘contra-hegemônicas’, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC (que seriam pós-neoliberais) e da ALBA (que seria contra-hegemônica). Por meio desta caracterização, Preciado efetua uma análise geopolítica que busca vincular o debate regional tanto aos aspectos centrais da geopolítica, como o território e o espaço, quanto a novos planos de observação, incluindo a atuação da sociedade civil, tendo como lugar de enunciação a América Latina (PRECIADO, 2014; PRECIADO; FLORIDO, 2013).

Para além das revisões contemporâneas como a que propõe Preciado, é importante mencionar que o pensamento geopolítico na América Latina tem uma longa trajetória de vinculação com as práticas e discursos da integração regional. Sob essa perspectiva, Rivarola (2021) argumenta que a região, mais do que simples receptora, tem aportado interpretações e contribuições próprias ao pensamento geopolítico, dentre as quais se destaca a ‘geopolítica da integração’, resultado da síntese de diferentes correntes políticas e epistemológicas – especialmente a economia política e as teorias do desenvolvimento, e a dimensão política, com destaque para a busca de autonomia – que constituíram uma perspectiva geopolítica particular a partir da periferia. Engendada desde as propostas federativas de Bolívar, no século XIX, a geopolítica da integração passou por constantes renovações até os tempos recentes, que testemunharam o surgimento de vertentes de pensamento relacionadas a temas étnicos, de gênero e meio-ambiente que adicionaram outros elementos ao debate regional. O mesmo se aplica às novas dimensões territoriais que incidem sobre as práticas espaciais da integração latino-americana, como a inclusão do Caribe aos sistemas regionais e o processo de formação da América do Sul como unidade geopolítica.

1.2.2 Geopolítica do poder e da militarização

No que diz respeito às práticas espaciais do poder, a leitura que a geopolítica crítica faz da América Latina e do Caribe se caracteriza, essencialmente, pela denúncia do imperialismo estadunidense. Entre o final do século XX e o início do século XXI houve um recrudescimento da prática espacial do poder e da militarização estadunidense na região, mediante iniciativas como o estabelecimento de novas bases militares, a reativação da IV Frota no Atlântico Sul e os diversos projetos na área de segurança, bilaterais, trilaterais etc., mantidos pelos EUA na região: Plano Dignidade (Bolívia-1997); Plano Colômbia – Iniciativa Andina (1999); Plano Colômbia II – Iniciativa Regional Andina (2002); e Plano México, ou Iniciativa Mérida (2007). Na mesma linha estão o apoio ao golpe de Estado em Honduras em 2009 e a reocupação militar do Haiti depois do terremoto de 2010 (CECEÑA, 2004, 2021; NOVION, 2014).

A partir do fim da Guerra Fria, alteraram-se os contextos geopolíticos continental e mundial, que passaram a ser caracterizados por uma nova lógica nas pretensões hegemônicas dos Estados Unidos, denominada ‘dominação de espectro completo’, conforme a formulação do *Joint Chiefs of the Staff* (Comando Conjunto), a qual abarca todo o planeta, mas tem como território-base o continente americano. Essa nova forma de atuar da potência hegemônica, de características preventivas, que se consolidou após os atentados de 11 de setembro de 2001, envolveu tanto a intervenção direta quanto novas formas de controle simbólico sobre os territórios. Seus objetivos gerais eram garantir que todas as riquezas do mundo – recursos naturais e mão-de-obra – estivessem à disposição do funcionamento do capitalismo; e conter potenciais resistências e insurgências que poderiam advir das localidades (CECEÑA, 2014; CECEÑA, 2021).

Esta estratégia de ampliação da dominação e do controle estadunidense sobre o mundo em geral, e a América Latina em particular, com vistas a uma hegemonia em espectro completo, se estabelece para além do eixo militar e inclui a instalação de um ‘imaginário possibilitante’ (CECEÑA, 2014, p.129), ou seja, a universalização da visão de mundo particular dos Estados Unidos e a imposição de políticas culturais colonizadoras. Assim, o eixo militar se estendeu a todas as esferas da vida social e subordinou formas não-militares a uma mesma lógica estratégica articuladora:

La estrategia de dominación se despliega tanto en la subordinación de la cultura y de la realidad alimenticia y agrícola, como en el desmonte de sentidos comunes configurados en la historia y la tradición de los pueblos

para imponer un sentido homogeneizado y producido como mercancía global; asimismo en las decisiones de política económica, financiera, sanitaria o educativa (...) (CECEÑA, 2021, p. 24).

A nova agenda de dominação estadunidense também buscou desideologizar os conflitos locais e os movimentos sociais de resistência, tratando-os como crimes comuns. Tais práticas espaciais de poder agem, assim, para controlar e reprimir as manifestações populares encabeçadas pelos movimentos sociais que se opõem à globalização neoliberal e à crescente financeirização do capitalismo. Configuram em seu conjunto, um inimigo não-institucional, difuso e ‘aterritorial’, que inclui do ‘terrorista islâmico’ a mulheres de uma comunidade que se mobilizam contra a construção de uma hidroelétrica, ou movimentos sociais urbanos contrários à elevação dos preços do transporte (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020; CECEÑA, 2014; NOVION, 2014).

No que concerne à integração regional, o recrudescimento das pretensões hegemônicas estadunidenses em relação à América Latina, e de suas práticas espaciais de poder correspondentes, ao articular-se com as conjunturas nacionais de eleição de governos progressistas no início do século XXI e gerar um acirramento da disputa entre os interesses dos distintos atores econômicos e sociais envolvidos, acabou por contribuir para o estabelecimento das circunstâncias históricas que tornaram possível a criação de instituições como ALBA, UNASUL e CELAC que, apesar de suas fragilidades e contradições, se constituíram à margem dos interesses diretos dos EUA para a região. O resultado dessas disputas, no período considerado, foi um mosaico político regional variado e complexo quanto ao relacionamento com os Estados Unidos. O tratamento dado a países como Venezuela e Bolívia foi diferente do dispensado aos que se uniram à Aliança do Pacífico, por exemplo, que funcionavam como aliados dos EUA, recebendo benefícios sob a forma de ‘ajuda’ econômica ou militar (CECEÑA, 2014).

Na segunda metade dos anos 2010, com o fim ‘do ‘giro à esquerda’ e o desmantelamento das instituições do regionalismo pós-liberal pelos governos de direita subsequentes, o governo dos EUA voltou a converter a OEA em instrumento político de isolamento dos países da região considerados hostis, como Cuba, Venezuela e Nicarágua. Configurou-se, dessa forma, um retorno do pan-americanismo, regido por um bilateralismo assimétrico a partir do qual o governo estadunidense voltava a reforçar sua posição de não reconhecimento de qualquer interlocutor coletivo que proponha

posições autônomas que pudessem condicionar suas ações na região (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020).

Sob esta ótica, o debate sobre os destinos da integração regional autônoma e suas relações com as práticas de poder da hegemonia estadunidense põem em relevo a importância de lidar com questões como temporalidades históricas, territorialidades, formas como a hegemonia se constrói e cria concepções de mundo, lugar ocupado pela economia e pelo militar e, sobretudo, a importância de recuperar os processos de disputa pelo poder e de construção de hegemônias alternativas (CECEÑA, 2004, 2014, 2021; PRECIADO; UC, 2010a).

1.2.3 Geopolítica do conhecimento e crítica à modernidade/colonialidade

Para a geopolítica crítica, a produção de conhecimento é paralela à construção de espacialidades e, assim como existem práticas espaciais dominantes no campo do conhecimento, existem, também, práticas alternativas, ou seja, propostas epistemológicas que desafiam as representações espaciais predominantes. Conforme esta concepção, o estudo das práticas espaciais do conhecimento oferece a possibilidade de uma reinterpretação das articulações entre espaço e poder e, ao mesmo tempo, representa *“una demanda por la decolonización del pensamiento y los saberes que involucran la comprensión del espacio, es decir, sus categorías y definiciones”*. (PRECIADO; UC, 2010, p. 82). Nesse sentido, a geopolítica crítica implica tanto em resistência ao imperialismo quanto à colonialidade, como permanência de estruturas hierárquicas de poder e de produção do conhecimento (CAIRO, 2009).

A agenda de pesquisa da geopolítica crítica proposta por Preciado consiste, sob esta perspectiva, em uma abordagem, a partir das construções espaciais e territoriais, do debate da decolonialidade e, particularmente, da estruturação do sistema-mundo moderno colonial tal como definido por Quijano, ou seja, uma análise sobre como a classificação e hierarquização da população mundial a partir da ideia de raça, articulada ao controle das formas de trabalho, produziu uma hierarquização semelhante no campo das identidades territoriais e geográficas. Este padrão de poder, denominado como ‘colonialidade do poder’, surge com o período colonial e a conquista das Américas e se mantém até a atualidade, ajudando a naturalizar a ideia de América Latina, África e Ásia como territórios sob domínio europeu. No centro desta argumentação está que as estratégias simbólico/ideológicas de dominação nas relações centro-periferia, bem como

a racionalidade eurocêntrica, não são um resultado, mas sim elementos constitutivos da economia política do sistema-mundo capitalista e do imaginário da modernidade: “*El capitalismo mundial fue, desde la partida, colonial/moderno y eurocentrado.*” (QUIJANO, 2000, p. 126).

Quijano parte do pressuposto de que a colonialidade é uma dimensão central para pensar o mundo moderno, bem como os processos e as formas de subordinação e invisibilização das experiências sócio-históricas das sociedades das periferias do sistema mundial, uma vez que a mesma hierarquia racial global que caracteriza a modernidade e o capitalismo dá origem a classificações derivativas que dividem o mundo entre dicotomias como superior/inferior, desenvolvido/subdesenvolvido e civilizado/bárbaro, que colocam os povos conquistados e dominados, suas culturas e conhecimentos, em uma situação de inferioridade ‘natural’.

Da concepção de colonialidade do poder derivam as ideias de ‘colonialidade do saber’, que tem a ver com o papel da epistemologia e da produção de conhecimento na manutenção dos regimes de pensamento coloniais; e de ‘colonialidade do ser’, que se refere aos efeitos da colonialidade não apenas na mente, mas na experiência vivida, no corpo e na linguagem dos sujeitos colonizados e subalternizados (MALDONADO-TORRES, 2007).

A proposta decolonial, também denominada como ‘giro decolonial’, tem sua história relacionada ao estabelecimento, em 1999, do Programa de Pesquisa Modernidade/Colonialidade, um grupo de intelectuais e instituições acadêmicas de países latino-americanos e dos Estados Unidos, cujo projeto consistia na descolonização epistêmica das ciências sociais a partir de um quadro analítico que assumia a teoria wallersteiniana do sistema-mundo como enquadramento teórico global, em diálogo com a filosofia da libertação de Dussel, os estudos culturais, pós-coloniais e subalternos e as teorias feministas (CASTRO-GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007; ESCOBAR, 2003).

O surgimento das interpretações decoloniais está inscrito em um panorama mais amplo de rediscussão dos paradigmas das ciências sociais após a crise canônica que ganhou corpo nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria. O debate sobre os rumos das ciências sociais em um contexto de globalização capitalista neoliberal mobilizou intelectuais e pesquisadores de diferentes áreas em torno da questão de como superar os padrões eurocêntricos que imperavam na produção do conhecimento, especialmente o conhecimento sistematizado pela academia. Esse debate destacou a necessidade de

promover a abertura disciplinar das ciências sociais, por meio do fortalecimento de abordagens interdisciplinares e transdisciplinares e, também, a importância de superar as abordagens estadocêntricas e de pensar em escalas geográficas, planos e projetos de pesquisa em contexto, bem como nos domínios discursivos em jogo (SEGRERA, 2000; WALLERSTEIN, 1996).

O conceito de decolonialidade se contrapõe à ideia de que, com o fim das administrações coloniais e a formação dos Estados nacionais na periferia, o mundo teria se tornado descolonizado ou pós-colonial. O colonialismo refere-se, nessa perspectiva, ao status político e jurídico das colônias portuguesas, espanholas, inglesas e francesas, rompido pelos movimentos independentistas dos séculos XIX (Américas) e XX (África e Ásia). A colonialidade, por sua vez, engloba as demais dimensões de relações hierarquizadas – econômicas, étnicas, sexuais, epistêmicas e de gênero – que as independências deixaram intactas.

Conforme essa concepção, a divisão internacional do trabalho entre centros e periferias, bem como a hierarquização étnico-racial entre as populações do mundo, não se modificaram significativamente com o fim do colonialismo. O que ocorreu foi uma transição desde o colonialismo moderno para uma colonialidade global, que pode ter modificado as formas de dominação, mas não a estrutura das relações centro-periferia em escala mundial. As instituições criadas pelo capitalismo após a segunda guerra, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, seguiram mantendo a periferia em uma posição subordinada. Assim, diferentemente da descolonização, que é um evento jurídico-político marcado no tempo, a decolonialidade é um processo de ressignificação a longo prazo, que envolve a mudança das estruturas internas do imaginário da modernidade e do sistema-mundo capitalista (CASTRO-GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007).

A abordagem decolonial sustenta-se na percepção de que a história do conhecimento é marcada geo-históricamente, não sendo nem deslocalizada, nem neutra, em contraposição ao entendimento da racionalidade eurocêntrica da modernidade, que pretende constituir um universalismo abstrato ocidental que encobre seu sujeito e seu lugar de enunciação. Grosfoguel (2007) faz referência a Aimé Césaire como um dos precursores das abordagens que buscam superar este universalismo ‘descarnado’, o qual constitui uma forma de racismo epistemológico que, desde um particularismo

hegemônico, pretende impor-se como desenho global imperial, escondendo sua localização epistêmica na geopolítica e na ‘corpo-política’ do conhecimento branco-ocidental.

A proposta realizada pela decolonialidade consiste, assim, em incorporar à teoria social as vozes e os imaginários dos grupos sociais que, a partir do colonialismo, foram silenciados pela modernidade em nome do pensamento ocidental hegemônico – no caso da América Latina, sobretudo os povos indígenas e os afro-americanos. Não por acaso, o surgimento da decolonialidade como proposta teórica coincide com a emergência de um novo protagonismo exercido na arena pública regional por atores sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) no México ou os distintos movimentos indígenas na Bolívia e no Equador; que se somam ao aumento da visibilidade mundial, tanto da militância quanto da teorização, de questões de gênero e sexualidade (GROSFOGUEL, 2007; WALSH, 2002).

Na busca pela transcendência da versão eurocêntrica da modernidade, Dussel propôs a ideia de ‘transmodernidade’, um projeto ‘utópico descolonizador’, engendrado a partir do olhar epistêmico mestiço e latino-americano que defende, no lugar de uma modernidade eurocentrada e imposta como projeto global colonial/imperial, uma multiplicidade de propostas que se encontram localizadas – geograficamente, culturalmente e epistemologicamente – nas espacialidades que correspondem aos povos colonizados do mundo. Trata-se de revelar o potencial epistêmico dos povos que foram colonizados e que, por essa razão, gozam de uma ‘exterioridade relativa’ em relação à modernidade eurocêntrica, ainda que tenham sido produzidos eles mesmos em articulação com a lógica do sistema-mundo moderno e colonial. A partir dessa exterioridade relativa surge, nas periferias do sistema-mundo, o pensamento crítico fronteiriço, que aporta diferentes projetos ético-políticos ao debate sobre a produção do conhecimento, à modernidade e ao seu ‘outro lado’: o racismo, genocídio, ecocídio, patriarcado e epistemicídio (DUSSEL, 2000; CASTRO-GÓMEZ; GROSFOGUEL, 2007).

O cruzamento entre os conceitos de colonialidade do poder, colonialidade do saber e transmodernidade propõe elementos para pensar a integração latino-americana como projeto político-pedagógico e não apenas como institucionalidade estatal. Nesse sentido, podemos inferir que a contribuição do pensamento decolonial ao campo de

estudos da integração regional é a pergunta sobre qual integração cabe à América Latina enunciar a partir de sua condição de ‘outro lado’ da modernidade. Trata-se de conceber a integração regional estadocêntrica e comercialista também como fenômeno moderno, ou seja, colonial e eurocentrado. A colonialidade, ao determinar a classificação dos países no sistema-mundo moderno-colonial-capitalista, passa a ser compreendida como elemento fundamental da integração entre os países.

A integração moderna é assim entendida como parte do imaginário geopolítico moderno, e a ela correspondem as práticas espaciais de integração imperialistas ligadas aos projetos do pan-americanismo estadunidense, como os Planos Colômbia I e II e assemelhados e iniciativas como ALCA e NAFTA, que se concentram no aspecto da liberalização da economia sem se traduzir em transformação social, fim da exploração, marginalização e subalternidade e melhoria da qualidade de vida dos povos latino-americanos. Seus objetivos estão relacionados à lógica da colonialidade global, à manutenção das posições de poder estabelecidas no sistema mundial e aos interesses do capital e contribuem, desse modo, para a manutenção da condição periférica e dependente da América Latina no sistema-mundo.

Trata-se de uma integração imposta desde cima e que não representa as demandas das classes populares, as quais não participam de sua formulação. O engajamento dos sujeitos populares seria imprescindível, portanto, para a formulação de respostas descoloniais e transmodernas à integração, isto é, reconhecedoras das diferentes formas de ser, saber e poder que coexistem na América Latina, o que exige, por sua vez, a problematização do campo de estudos da integração em perspectiva ampla e comparada, a fim de contemplar essas diversidades internas. Esta hipótese configura um dos caminhos que Preciado aponta para a construção de uma integração regional autônoma: a consideração das dimensões social e epistemológica da autonomia, para além da estatal.

1.2.4 Geopolítica dos movimentos sociais: a prática espacial de resistência da sociedade civil

A proposta da geopolítica crítica surge atrelada à constatação de que o conhecimento geopolítico moderno foi historicamente construído desde posições de poder e privilégio político, militar, econômico e cultural, o que tem por resultado a produção de um conhecimento centrado nos Estados e em suas elites. Há, no entanto,

um outro lado destas práticas e discursos espaciais dominantes, pouco considerado nos estudos geopolíticos clássicos, que diz respeito às formas de contestação e resistência expressas pelos sujeitos dominados, explorados ou subalternizados pela geopolítica dominante. Trata-se, nesse sentido, de incluir na análise geopolítica as práticas e representações espaciais dos movimentos sociais e culturais, organizações populares e, também, de intelectuais dissidentes, também denominadas de ‘antigeopolítica’, conforme a definição original de Routledge (2003).

A antigeopolítica se volta ao estudo dos discursos e práticas espaciais de resistência engendradas pela sociedade civil em oposição às forças coercitivas governamentais, às instituições globais e aos grandes grupos econômicos privados que elaboram e implementam as práticas geopolíticas dominantes que geram diferentes formas de exploração. Esta ‘geopolítica da resistência’ evoca as lutas contra-hegemônicas dos movimentos sociais que desafiam tanto a materialidade econômica e militar do poder geopolítico dos Estados, quanto as representações geopolíticas que lastreiam suas práticas de dominação: *“Anti-geopolitics can be conceived as an ethical, political and cultural force within civil Society (...) that challenges the notion that the interests of the state’s political class are identical to the community’s interests.”* (ROUTLEDGE, 2003, p. 245).

Este é o terreno em que se situa a literatura sobre o novo transnacionalismo que, interrelacionando contribuições das relações internacionais e da sociologia, busca entender a ação coletiva transnacional da sociedade civil em sua relação simultânea com os espaços nacionais, regionais e internacionais (BUDINI, 2015; CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020). Trata-se de um debate que se instala a partir da nova ordem mundial que emergiu após a Guerra Fria, marcado não apenas pela reconfiguração da geopolítica estatal, mas também nas práticas geopolíticas de contestação dos movimentos sociais – especialmente os latino-americanos –, que passam a protagonizar a geração de discursos, práticas e imaginários geopolíticos que confrontam os Estados e o capital e que reverberam nas escalas regional e global:

La construcción de una enorme diversidad de campañas, redes transnacionales y organizaciones de carácter interregional o incluso global, permitió en las últimas décadas generar espacios propios y autónomos de articulación política, formación de cuadros, difusión de prácticas políticas alternativas, diálogos de saberes y demandas más aglutinadoras que buscan trascender lo específicamente local para interpelar regionalmente y globalmente la sociedad, los gobiernos y las organizaciones internacionales. (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020, p. 95).

Estas organizações, redes e mobilizações da sociedade civil, que protagonizaram na região um novo ciclo de protesto, receberam denominações como ‘movimentos antiglobalização neoliberal’ ou ‘novos movimentos sociais’ (COSTA, 2016; BUDINI, 2015). Suas reivindicações estão conectadas com as questões da abordagem territorial e do debate identitário, que estão no centro das agendas de movimentos indígenas e camponeses que lutam pelo acesso a terras e territórios ancestrais, mas que, dependendo do contexto, podem ter referenciais e significados amplos e diversos:

A novidade reside em sua maior magnitude, em sua reconfiguração, muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado, e nas novas demandas não necessariamente vinculadas à relação capital e trabalho, mas ligadas à identidade étnico-cultural, meio ambiente, direitos universais, educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. Daí a presença de organizações indígenas, camponesas, “movimentos sem”, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. (COSTA, 2016, p. 15).

Os movimentos antiglobalização neoliberal constituíram redes de apoio transnacionais que buscaram incidir em processos que incorporavam a dimensão regional à sua atuação, questionando, dessa forma, o entendimento de que a integração é um assunto que diz respeito apenas aos governos nacionais, o que tem como consequência a invisibilização de escalas espaciais menores, particularmente a escala local, onde se desenvolvem os conflitos que são objeto da atuação dos novos movimentos sociais. Do ponto de vista regional, trata-se, assim, de acrescentar o imaginário socioespacial local a um debate antes fechado à escala nacional (PRECIADO; UC, 2010a).

No final do século XX e início do XXI, as manifestações políticas e contribuições intelectuais aportadas pela prática espacial dos movimentos sociais transnacionais foram particularmente impactantes na América Latina. O Movimento Zapatista, a Aliança Social Continental e o Fórum Social Mundial são exemplos de iniciativas dos movimentos sociais da região que se posicionaram contra o modelo de globalização neoliberal. Parte destes movimentos chegaram a incidir diretamente nos processos constituintes nacionais que levaram à transformação de seus países em Estados Plurinacionais, casos do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Outros mantiveram uma atuação independente dos Estados, como no caso do Movimento

Zapatista no México (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020; COSTA, 2016; PRECIADO; UC, 2010a).

Dentre as expressões específicas mais destacadas da imaginação geopolítica de resistência à ordem neoliberal hegemônica na América Latina estão as práticas espaciais indígenas, afrolatinas, feministas e ecologistas. O caso dos povos originários é emblemático, pois a geopolítica dominante reforça a exclusão político-social e a anulação sociológica a que estão submetidos, ou seja, o colonialismo interno e a matriz colonial da modernidade. Nesse sentido, o intercâmbio intercultural pode aportar novos horizontes de sentido às visões tradicionais sobre a integração, fazendo-as dialogar com o imaginário da *Abya Yala*¹³ indígena:

[...] la re-emergencia indígena en movimientos organizados que se extienden desde Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela hasta México y Centroamérica, ha significado un impacto espacial trascendental en el proceso de re-territorialización de América Latina y la redefinición de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, al re-considerarse elementos vinculados a su cosmovisión. (PRECIADO; UC, 2010a, p. 84).

Nesse cenário, destacaram-se as ações de resistência empreendidas pelos movimentos sociais antiglobalização neoliberal em relação aos projetos intergovernamentais regionais que impactam diretamente nos territórios, particularmente os grandes corredores de exportação projetados em um contexto de aumento dos preços das *commodities* que, conjugado ao crescimento da participação da China na balança comercial dos países da América Latina, especialmente da América do Sul, levou à ocorrência do que foi chamado de ‘neoxtratativismo’. Esta tendência pode ser identificada nos dois grandes projetos regionais de reordenamento territorial lançados nos anos 2000 – a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), posteriormente incorporada à UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Plan Puebla Panamá /Projeto Mesoamérica. Concebidos para dar suporte à crescente exportação das *commodities* produzidas pelo agronegócio e pelas corporações nacionais e transnacionais ligadas à produção de energia, mineração, madeira/celulose, soja e pecuária, esses megaprojetos desenham na região uma nova geografia, novas fronteiras e novas normatividades, marcadas por obras bi ou plurinacionais de estradas e linhas de

¹³ Abya Yala é uma denominação do continente americano na língua kuna, que significa "terra em plena maturidade" ou "terra de sangue vital".

transmissão de energia (CECEÑA, 2014). Para Preciado, propostas como a IIRSA/COSIPLAN e o Projeto Mesoamérica configuram novos projetos geoestratégicos que “*acentúan la acumulación por desposesión y así conspiran contra la autonomía de la integración latinoamericana*” (PRECIADO, 2018b, p. 52).

As grandes obras de infraestrutura na região amazônica inseridas na IIRSA/COSIPLAN ficaram marcadas por conflitos com as comunidades tradicionais que habitam as regiões afetadas, que envolvem impactos sociais e ambientais e a violação de direitos diversos de populações tradicionais e povos indígenas. Porto-Gonçalves e Quental (2012) argumentam que esses projetos regionais de construção de infraestrutura respondem a uma lógica territorial que concebe grandes áreas do espaço geográfico sul-americano, especialmente da Amazônia, como ‘vazios demográficos’. Reforçam, dessa forma, a anulação territorial da grande diversidade de populações que habitam essas áreas e o colonialismo interno. Conforme Ceceña:

La nación, lejos de ser homogénea, se conforma de naciones o grupos organizativa y culturalmente diversos que solo circunstancialmente encuentran espacios de confluencia e identidad compartida. Ante una invasión extranjera flagrante, evidentemente la coincidencia es inmediata, pero no así ante las otras formas de invasión externa como las inversiones mineras o extractivas en general, las del agronegocio, la construcción de megainfraestructuras (aun cuando estén a cargo del Estado nacional), explotaciones forestales u otras que tienen una implicación territorial directa. Estas intervenciones son celebradas por el Estado mientras que los grupos poblacionales afectados las repudian y tratan de impedir las. No es solo un asunto de legitimidad, sino de disputa de visiones y de territorios. (CECEÑA, 2021, p. 33).

Por meio desse novo tipo de tensão territorial, os movimentos sociais romperam o monopólio estatal e empresarial dominante nas relações internacionais e se transformam em atores das escalas regional e global. Ao fazê-lo, os movimentos indígenas, camponeses, quilombolas e de outras expressões afrolatinas, como também os movimentos de moradia das periferias urbanas, entre outros, atualizaram a abordagem de longa duração dos processos de desterritorialização a que essas populações foram historicamente submetidas. Ao mesmo tempo, influenciaram o debate contemporâneo sobre a produção de pensamento crítico, ao trazer para o debate teórico experiências concretas, como as dos Estados Plurinacionais andinos, e ‘horizontes de sentido’, como o *Suma Kawsay/ Buen Vivir* (PRECIADO, 2018b; PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012).

Dessa forma, emergiu no cenário regional dos anos 2000, a partir destes grupos

da sociedade civil dos países atingidos, uma geopolítica contestadora da lógica geopolítica dominante que projetou essas iniciativas de reordenamento territorial voltadas para a abertura de mercados. Essas resistências autonômicas (PRECIADO, 2018b), se expressam por meio de uma série de práticas espaciais indígenas e camponesas, evidenciada em exemplos como o neo-zapatismo no México; o movimento *cocalero* da Bolívia; a resistência dos indígenas da Amazônia equatoriana contra as multinacionais petroleiras; a dos Mapuche no sul do Chile contra as hidroelétricas e madeireiras; e a luta dos camponeses e agricultores familiares contra o agronegócio, o latifúndio e a estrangeirização da terra, a partir de organizações como o MST e a Via Campesina (CAIRO, 2009).

Conceber a atuação da sociedade civil e o local como referências de um imaginário socioespacial que pode afetar o processo de integração regional implica, assim, em considerar a questão das autonomias locais e do direito à autodeterminação, um debate que se fortaleceu na década de 2000 na América Latina, a partir de orientações e objetivos políticos diversificados. Isso significa que essas espacialidades alternativas que emergiram do nível local não foram exclusivamente populares, podendo também ser de caráter elitista, como as alianças translocais e as novas espacialidades que grupos de direita reivindicaram por meio de alianças como a Confederação Internacional pela Liberdade e Autonomia Regional (CONFILAR), que integrou os movimentos autonômico-separatistas de Santa Cruz (Bolívia), Guayaquil (Equador) e Zulia (Venezuela). É possível identificar, assim, na primeira década do milênio, uma geopolítica das autonomias elitistas na América Latina, praticada por grupos das oligarquias locais e nacionais, frequentemente ligados à exportação de *commodities*, que protagonizaram discursos e práticas geopolíticas relacionados à nova direita e à apropriação privada dos recursos naturais (PRECIADO; UC, 2010b).

Nenhuma destas autonomias locais elitistas obteve êxito em suas intenções separatistas. Por outro lado, o aumento da relevância dos novos atores sociais nacionais e supranacionais de caráter antineoliberal não chegou jamais a transcender a capacidade do *lobby* privado das corporações ligadas ao neoextrativismo. O foco da integração seguiu majoritariamente nas mãos das grandes empresas, tanto nacionais quanto multinacionais, o que impôs obstáculos à capacidade destes movimentos sociais em contrapor-se a hegemonia, numa tendência que piorou com a mudança nas conjunturas políticas nacionais e a ascensão, a partir de meados dos anos 2010, de governos de

direita em países-chave da região (COSTA, 2016).

1.3 Autonomia e integração regional na tradição latino-americana

A ideia de unidade regional está presente na América Latina desde os processos independentistas do século XIX, configurando a ideia de uma identidade político-territorial diversa desde suas origens. Neste sentido, o debate sobre o regionalismo latino-americano tem uma longa história, como expressão da busca por autonomia e resistência às intervenções das potências europeias e dos Estados Unidos e como instrumento para alcançar o desenvolvimento econômico. Esta tradição de reflexão se manteve ao longo dos séculos XX e XXI, adequando-se em cada caso às especificidades dos contextos históricos que se sucediam (BRICEÑO, 2014, 2018; DECIANCIO, 2016; PAIKIN; PERROTTA; PORCELLI, 2016).

No século XIX, a ideia de integração assumiu um caráter político-militar que tinha por objetivo garantir a soberania e a proteção dos países associados contra as tentativas de reconquista da Espanha e contra as pretensões hegemônicas estadunidenses, expressas a partir da Doutrina Monroe. Uma série de encontros e reuniões hispano-americanos foram organizados, com destaque para o Congresso Anfictiônico do Panamá, convocado por Bolívar em 1826, do qual participaram representantes da Grande Colômbia, Peru (incluindo Bolívia), México e América Central. Como resultado, os participantes assinaram o ‘Tratado de União, Liga e Confederação’, que tinha por objeto a defesa da soberania e da independência das partes, a manutenção da paz e a ajuda mútua em caso de agressão externa (BOESNER, 1996). A articulação entre os governos oligárquicos agroexportadores, o tipo de vinculação dos países latino-americanos ao mercado mundial, a utilização de formas de trabalho forçado e a repressão ao consumo interno impediram, entretanto, o sucesso desses protoprojetos integracionistas (MARTINS, 2013b).

Por outro lado, o debate latino-americanista não foi acompanhado, no período independentista, pelo Brasil imperial, configurando uma tendência que se revelaria persistente. Vigevani e Ramanzini Júnior (2010), em análise sobre como as correntes de pensamento brasileira na segunda metade do século XX perceberam o tema da integração regional, concluíram pela existência de linhas de pensamento desenvolvimentistas, anticapitalistas e nacionalistas, mas não de uma longa tradição de um pensamento brasileiro latino-americanista. Ainda que tais correntes não fossem

propriamente contrárias às ideias de integração, este tema não se consolidou como um elemento importante para a ideia de país então debatida.

De início, o ideário unionista não conformou propriamente uma teoria. Briceño apoia-se nas ideias de Foucault (2008 [1969]) para categorizar este pensamento próprio, que articulava unidade regional à defesa contra as ameaças externas, como um ‘saber’. Neste sentido, ‘saber’ é definido como um conjunto de elementos estabelecidos de forma regular por uma prática discursiva, que antecede a constituição de um ‘conhecimento positivo’, ou seja, de uma ciência. Este saber autonomista latino-americano surgido no século XIX expressou-se por uma série de formações discursivas que apontavam a necessidade de ampliar a capacidade das novas repúblicas para tomar decisões no sistema internacional, como forma de garantir a soberania recém-conquistada (BRICEÑO, 2014, p. 11-12). As ideias de intelectuais e políticos como San Martín, Bolívar, Bilbao e Martí, no século XIX, e de Rodó, Haya de La Torre, Mariátegui e Ugarte, nas primeiras décadas do século XX, ao vincular regionalismo e conquista de um maior grau de autonomia, podem desse modo ser consideradas como antecedentes do aprofundamento teórico da ideia de autonomia que seria desenvolvido por Jaguaribe e Puig na segunda metade do século XX.

Além da autonomia, a questão do desenvolvimento se consolidou como uma segunda constante nos debates sobre regionalismo e integração que se desenvolveram na América Latina. As ideias sobre integração passaram por diversas etapas, acompanhando as prioridades dos distintos contextos históricos por elas percorridos, de modo que, logo após as independências, a autonomia era considerada mais relevante que o desenvolvimento, em função da necessidade premente de manter as soberanias recém-conquistadas. Nas décadas de 1960 e 1970, por sua vez, a tendência se inverteu, e o desenvolvimento tomou o lugar de objetivo primordial da integração. Em qualquer caso, o debate regional sempre manteve a centralidade dessas duas noções norteadoras (DECIANCIO, 2016; BRICEÑO, 2014, 2018).

Autonomia política e desenvolvimento econômico constituíram-se, assim, não apenas como debates teóricos, mas como objetivos presentes na história latino-americana desde o início de sua vida independente. Ademais, estas ideias não permaneceram estáticas ao longo dos anos, dado o surgimento de novas questões que atualizam seus acervos teórico-conceituais, tais como as modificações que o debate ambiental traz para o desenvolvimento e a que o constitucionalismo plurinacional dos

países andinos traz para a autonomia (RIVAROLA, 2021; BRICEÑO, 2018).

Como reflexo da predominância dos temas da autonomia e do desenvolvimento, as correntes teóricas do estruturalismo latino-americano da CEPAL, especialmente de Raúl Prebisch, nos anos 1950-1970, e da autonomia de Jaguaribe e Puig, nos anos 1970-1980, se consolidaram como as contribuições latino-americanas mais destacadas ao campo de estudos da integração regional ao longo do século XX. O pensamento estruturalista promoveu a vinculação entre integração regional e desenvolvimento, enquanto os trabalhos de Jaguaribe e Puig vincularam integração regional e autonomia. Ambas correntes teóricas, ainda que originadas no contexto regional próprio da América Latina, escapam da excepcionalidade e se apresentam como uma contribuição aos estudos sobre regionalismo/integração regional em outras regiões periféricas do sistema mundial, cujos contextos sejam similares ao latino-americano (BRICEÑO, 2018).

Na abordagem da CEPAL a ideia de integração econômica regional foi vista como um elemento essencial dos processos nacionais de industrialização, permitindo a ampliação dos mercados internos por meio da substituição de importações em escala regional, com vistas a um reposicionamento frente às economias centrais, inclusive com a aplicação de medidas protecionistas – o que só poderia ser obtido por meio do protagonismo estatal. Conforme assinalam Bernal-Meza e Masera (2008), a exigência da integração estava relacionada às insuficiências estruturais identificadas na região por Prebisch já em 1949, ou seja, um ano após a criação da CEPAL. A ideia central era a de que por meio da cooperação regional, seria possível modificar situações estruturais do subdesenvolvimento. Na América Latina, a história dos organismos intergovernamentais de integração regional está relacionada a este cenário intelectual que vinha se constituindo a partir da CEPAL, que influenciou diretamente a criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha por objetivo a criação de mercados regionais capazes de alavancar a industrialização (BRICEÑO, 2018; BERNAL-MEZA; MASERA, 2008).

Conforme Deciancio (2016), o projeto estruturalista de uma integração econômica constituiu-se no primeiro desenvolvimento teórico tipicamente latino-americano a respeito da temática regionalismo/integração. A ideia unionista de uma federação de Estados originada durante o período independentista deu lugar, assim, a uma nova conceitualização, a do desenvolvimento econômico regional. Concebido com base em princípios econômicos, o projeto estruturalista sobre regionalismo tinha por

objetivo propiciar uma inserção mais equitativa na economia mundial. A partir desses aportes, a América Latina foi delineada como periferia subdesenvolvida, ou seja, como uma unidade econômica dentro do sistema mundial. Nesse sentido, tratou-se de uma teoria com origens na economia política, a partir de uma visão regional e peculiar deste campo (DECIANCIO, 2016, p. 98).

O debate teórico integração/autonomia/desenvolvimento se conecta com a geopolítica ao confluir para a formulação da ‘geopolítica da integração latino-americana’. Diferentemente da geopolítica moderna tradicional, cujas tendências realistas a levaram a concentrar-se na análise dos conflitos protagonizados pelos impérios e grandes potências, a geopolítica da integração latino-americana esteve historicamente relacionada às ideias de desenvolvimento econômico – como no caso das interpretações estruturalistas da CEPAL – e à busca pela autonomia nacional e regional – com destaque para os trabalhos de Jaguaribe e Puig. Em conjunto, as ideias de desenvolvimento econômico e autonomia constituem uma visão geopolítica direcionada para a superação da posição periférica ocupada pela região no sistema-mundo (RIVAROLA, 2021).

Autonomia e desenvolvimento estiveram, portanto, historicamente interrelacionados. A ideia de autonomia regional, como forma de contra-arrestar a influência dos centros de poder mundial e como condição para a superação do subdesenvolvimento, já estava subjacente no projeto estruturalista. Por outro lado, o desenvolvimento também seria considerado, nos trabalhos de Puig e Jaguaribe, como condição para a autonomia (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017).

A produção intelectual de Jaguaribe e Puig contribuiu para o desenvolvimento das análises sobre a inserção latino-americana no sistema internacional, sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos e sobre a importância de considerar a integração regional como parte das estratégias de desenvolvimento e autonomia dos Estados latino-americanos (JAGUARIBE, 1979; PUIG, 1986). Suas interpretações relacionavam-se, assim, à busca por autonomia dos países da periferia em relação às imposições dos países centrais, especialmente no que se referia à execução de projetos nacionais de desenvolvimento via industrialização, que se desviavam do estabelecido pela divisão internacional do trabalho. Os objetivos subjacentes eram os de reduzir o alto grau de vulnerabilidade e dependência externas

presentes historicamente na região, de modo a conquistar uma participação ativa e não-subordinada no sistema interestatal capitalista.

O regionalismo e a integração regional, encarados como uma das estratégias para alcançar o objetivo da autonomia, fazem parte dos marcos explicativos de Jaguaribe e Puig. Cabe então questionar se o autonomismo, embora elaborado no período da Guerra Fria, se mantém vigente como categoria de análise das formas e possibilidades de inserção dos países latino-americanos no sistema internacional e, especificamente, para explicar os regionalismos desta parte do mundo. Emerge, neste sentido, a importância de superar a visão de uma América Latina reificada como unidade homogeneizada, por meio da exploração dos diferentes sentidos que a autonomia terá para os diferentes 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.

No entanto, ainda que o marco teórico gerado no Cone Sul, sobretudo a partir de Jaguaribe e Puig, tenha concebido a autonomia como um conceito multidimensional, que incluía aspectos econômicos, políticos e socioculturais, ao constituir-se sobretudo como teoria sobre política externa, temas como os dos direitos sociais e humanos e do debate territorial proposto por indígenas e camponeses, temáticas-chave no contexto atual das ciências sociais na América Latina, não aparecem em seu modelo explicativo. O fortalecimento da atuação dos movimentos sociais latino-americanos dedicados a tais temáticas no início do século XXI deu maior destaque a esta ausência. O intuito desta pesquisa é contribuir para o preenchimento desta lacuna por meio da exploração de novos sentidos que as ciências sociais podem dar ao conceito de autonomia aplicado à integração regional e ao regionalismo, em consonância com a agenda de pesquisa proposta por Preciado (2017, 2018b).

Ao questionar o que é autonomia, o que é integração e como produzir conhecimento unindo ambos os conceitos, Preciado propõe uma reflexão ontológica e epistemológica, calcada no entendimento de que o sentido e o ser são produzidos historicamente por atores específicos, lembrando que esta *“invención no tiene un carácter neutro, sino representa intereses geopolíticos, diríamos nosotros, en el proceso de jerarquización entre centro y periferia.”* (Preciado, 2018b, p.32). A abordagem realizada pelo autor amplia o conceito de integração a um campo reflexivo interdisciplinar (sociologia, história, geografia, relações internacionais) e tece

aproximações com uma abordagem transdisciplinar, ou seja, que inclui também ciência, tecnologia, biologia, meio ambiente, culturas, identidades e valores.

A proposta metodológica de Preciado para uma integração regional autônoma parte de uma síntese entre a geopolítica crítica, a colonialidade nos campos da política e do conhecimento (poder e saber) e, ainda, as epistemologias do sul e sociologias das ausências e das emergências de Boaventura de Sousa Santos (PRECIADO, 2018b, p. 29-30). Trata-se, assim, de tomar o Sul¹⁴ como lugar de enunciação, de modo a contemplar as ideias e concepções que foram invisibilizadas pela ciência moderna eurocêntrica, compreender as relações sociais como fonte de produção do conhecimento e reconhecer os sujeitos subalternizados como sujeitos epistêmicos (SANTOS; MENESES, 2010; SANTOS, 2006).

Preciado (2018b) reconhece que a teoria da autonomia sul-americana de Puig e Jaguaribe representa um aporte central para o debate da integração autônoma latino-americana, ao explicar as assimetrias e inequidades existentes no sistema internacional e propor ações para enfrentá-las, particularmente a partir da atuação dos Estados e de suas políticas exteriores. Ao mesmo tempo, o autor considera que sua visão é mais próxima da ideia de ‘autonomia relacional’, proposta por Russell e Tokatlian (2002), que supõe a crescente interação entre os países da região, o trabalho coordenado e a participação ativa nos organismos internacionais, e dá destaque à participação de atores sociais. O conceito tem a virtude de incorporar a dimensão regional como parte constitutiva da autonomia, e não como uma agregação ou fator potencializador desta, apesar de ter sido também objeto de críticas por subestimar o papel da ordem hierárquica internacional¹⁵.

A partir deste enfoque baseado nas dimensões estatais, sociais e epistemológicas da autonomia, Preciado enumera oito características que definem sua concepção de autonomia aplicada à integração regional latino-americana e caribenha (PRECIADO, 2018, p. 67-68):

1. Superação das abordagens estadocêntricas, a partir da teoria do sistema-mundo e do enfoque crítico da modernidade/colonialidade do poder.

¹⁴ ‘Sul’ e ‘Norte’ são assim compreendidos não como eixos geográficos, mas como metáfora que acompanha a modernidade/colonialidade. O Sul faz referência ao campo epistemológico e ontológico dos povos colonizados, em particular, e oprimidos/subalternizados, em geral, de modo que existe Sul epistêmico também no Norte geográfico e, da mesma forma, Norte no Sul (SANTOS; MENESES, 2010).

¹⁵ Desenvolveremos a abordagem relacional da autonomia no capítulo 2.

2. Identificação a partir da alteridade e implantação de uma política de reconhecimento de particularismos étnicos, etários e de gênero.
3. Questionamento da globalização hegemônica, que limita a autonomia estatal-social e alija da política mundial os atores com menos recursos.
4. Rechaço à ideia de soberania absoluta e isolamento político.
5. Reconhecimento das assimetrias de poder e da desigualdade como motivadoras do imaginário autonômico.
6. Contraponto ao pensamento científico-acadêmico que insiste na inviabilidade das práticas autonomistas.
7. Combinação de elementos de *hard power* e *soft power* em matéria de política internacional, de modo a possibilitar uma maior margem de ação para as práticas autonômicas que reivindicam novas formas de autodeterminação.
8. Reivindicação dos fundamentos semimateriais e imateriais da autonomia por meio do reconhecimento do aporte para a práxis autonômica de imaginários e conhecimentos emancipatórios produzidos na América Latina e no Caribe.

A proposta de autonomia utilizada por Preciado inclui três dimensões: a autonomia estatal, que tem a ver com a autonomia decisória dos governos periféricos face às condicionalidades do sistema internacional; a autonomia social, que compreende uma concepção ampla de sociedade civil anti-hegemônica e, ainda, a dimensão da autonomia como categoria de análise da integração regional a partir das ciências sociais:

[...] la manera en que entendemos autonomía implica tres niveles de discusión: su *viabilidad heurística* para analizar la integración desde un ángulo pertinente y situado en las ciencias sociales; su expresión como *autonomía estatal*, donde el Estado se convierte en sujeto y no mero instrumento o conjunto estático de instituciones, y la *autonomía de lo social*, entendida como la constitución autónoma de los sujetos sociales con capacidad de agencia para *la autogestión y el autogobierno* (PRECIADO, 2018b, p.45, grifos do autor).

A autonomia estatal tem sido historicamente a mais relevante e visível na prática e na teoria da autonomia. Já a dimensão da viabilidade heurística da autonomia é desenvolvida por Preciado com base em uma leitura de Bourdieu, segundo a qual a integração pode constituir-se em um campo de reflexividade sociológica, já que a prática dos processos de integração consiste em um âmbito de atividades sociais que pode ser distinguida do todo social, que em sua conformação interna responde a uma

hierarquia de poder que resulta em permanente competição entre os agentes sociais para ocupar as posições dominantes no campo (PRECIADO, 2018b).

A autonomia social, por sua vez, alude aos atores sociais organizados que, a partir da crítica e da resistência contra a versão moderna hegemônica da integração, essencialmente estadocêntrica e comercialista, rechaçam os tratados de livre-comércio com as grandes potências (PRECIADO, 2018, p. 66). O autor ressalta, desse modo, o caráter da integração regional como projeto em disputa.

O destaque dado por Preciado à autonomia social está em consonância com o papel da sociedade civil na abordagem da geopolítica crítica, ou seja, com a questão da geopolítica dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal e do distanciamento epistemológico do estadocentrismo. Estes atores sociais modificam a concepção de autonomia regional ao personificar formas de resistência organizada frente aos projetos de abertura comercial e construção de infraestruturas sob um modelo orientado à exportação para o mercado global, que sustenta as referências intergovernamentais como único parâmetro para a integração.

Embora não se trate de desconsiderar a ação estatal, que permanece como um dos três pilares do modelo analítico proposto pelo autor, mas da inclusão da dimensão do social, Preciado reconhece que sua argumentação traz à tona as tensões existentes entre os valores autonômicos hegemônicos representados pelos Estados e os valores autonômicos presentes na ação coletiva dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal. Estes últimos questionam a ação estatal a partir da crítica da modernidade/colonialidade do poder, e propõem alternativas desde o princípio da alteridade, da interculturalidade e do direito à diferença (PRECIADO, 2018b).

Nesse sentido, é a partir da perspectiva da adoção de estratégias autonomistas que considerem simultaneamente as três dimensões - estatal, social e epistemológica - que se torna possível considerar o papel positivo que as propostas intergovernamentais podem ter na construção de uma integração regional que beneficie não apenas as grandes empresas nacionais e transnacionais, mas também as camadas populares, que conformam a maior parte da população dos países latino-americanos e caribenhos. Esta é a visão que Preciado apresenta a respeito da CELAC. Sob essa perspectiva, projetos estatais de integração regional podem ser considerados como produtores de espacialidades que demandam maior autonomia da região frente aos processos do centro

do sistema-mundo e, portanto, como prática espacial contra-hegemônica e anticolonial (PRECIADO, 2018b; PRECIADO; FLORIDO, 2013; PRECIADO; UC, 2010).

Os movimentos sociais e populares antiglobalização neoliberal aportam fundamentos materiais e imateriais aos processos regionais e às práticas autonômicas frente ao predomínio das concepções comercialistas e estadocêntricas em ambos os planos. A dimensão imaterial dos movimentos sociais está conectada aos novos horizontes de sentido representados em imaginários e conhecimentos produzidos na América Latina, como o aporte andino do *Sumak Kawsay*, ou *Buen Vivir*, que representa um contraponto à colonialidade do saber e do poder mediante o reconhecimento de saberes ancestrais e da democracia comunitária. Em função da relação diferenciada com os direitos da natureza que essas visões de mundo evocam, o estudo das práticas espaciais da integração sob esta ótica propõe uma crítica à imposição de modelos de desenvolvimento ortodoxos relacionados à depredação do meio-ambiente. O desafio consiste em como conciliar essas visões com os projetos políticos nacionais e regionais.

Dentre as alternativas que apontam para as potencialidades de uma integração autônoma latino-americana (e caribenha) desde a alteridade, Preciado (2018b) destaca, além do *Buen Vivir*, o Estado Plurinacional da Bolívia e as micro experiências autogestionárias dos movimentos sociais, como os *caracoles* zapatistas e as redes de Economia Social e Solidária baseadas no cooperativismo. Estas configuram-se como práticas espaciais autônomas que abrem possibilidades para avançar não apenas no debate sobre o papel da sociedade civil e do reconhecimento dos particularismos nacionais e regionais de caráter étnico, etário e de gênero, mas também na discussão sobre a interculturalidade e sobre a contribuição dos movimentos sociais e populares para a construção, desde os territórios, de uma integração regional que promova a sustentabilidade ambiental, a partir de uma geopolítica crítica do modelo neoextrativista e da acumulação por despossessão.

2. AUTONOMIA NO CONE SUL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, CONCEITOS E CATEGORIAS

A noção de autonomia constituiu-se, desde o século XIX, como um dos pilares do pensamento latino-americano sobre as relações internacionais. Seu aprofundamento conceitual, contudo, data da segunda metade do século XX, com os trabalhos precursores de Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Juntamente com o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, a autonomia conforma a tríade das principais contribuições latino-americanas à disciplina das relações internacionais e aos campos de estudos da integração regional e da geopolítica, estabelecendo uma leitura original desses campos, ao fixar como sua base epistemológica um lugar de enunciação próprio dos países da periferia do sistema mundial.

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. No caso do Brasil, esta associação entre autonomia e política exterior é inclusive anterior a este período, podendo ser rastreada, conforme Saraiva (2014), até a época do Império. Nas diplomacias de Brasil e Argentina, o conceito de autonomia se viu refletido especialmente na Terceira Posição, no caso argentino, e na Política Externa Independente (PEI) e no 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 (VIZENTINI, 1995).

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, 1970 e parte dos anos 1980, impactando no desenho de políticas públicas nacionais e na orientação das políticas exteriores dos países sul-americanos. Nesse sentido, trata-se de dar atenção à

(...) importancia que tienen las **ideas** y las **creencias** en el diseño y sostenimiento de las políticas. En esa dirección, se abre un campo muy rico de posibilidades para indagar acerca del impacto que pueden tener las ideas - sobre todo la fortaleza y legitimidad de ellas - como modeladoras de conductas y de políticas. (COLACRAI, 2009, p. 36, grifos da autora).

Os desafios teóricos assumidos por Jaguaribe e Puig na segunda metade do século XX 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; COLACRAI, 2009).

Sob essa perspectiva, estes autores analisaram tanto os efeitos negativos das assimetrias existentes entre os Estados Unidos e a América Latina quanto os caminhos viáveis para atingir os objetivos nacionais. Esta orientação supunha a prevalência de uma autonomia regional limitada pela inserção dependente e subordinada dos países da região na economia política mundial, que se baseava em uma divisão internacional do trabalho favorável aos países do centro do sistema. (BERNAL-MEZA, 2015; GRANATO, 2014). Afastaram-se, assim, do entendimento das visões realistas clássicas, segundo o qual a autonomia seria um objetivo semelhante a todos os Estados, e 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).

As estratégias propostas naquele momento para a superação dos problemas estruturais que acometiam os países latino-americanos relacionavam-se ao aumento das capacidades nacionais e regionais para promover a industrialização e a geração de conhecimento e de tecnologia. Com isso, retomava-se o vínculo entre autonomia, desenvolvimento e integração regional – uma associação com longa tradição na história independente latino-americana – adaptando-a ao contexto da bipolaridade da Guerra Fria. A importância da integração com os países do entorno regional para a ampliação da autonomia individual e coletiva foi um elemento central dessas teorias. Para Riggiozzi e Tussie (2018):

El llamado a la unidad fue mayormente concebido como un instrumento para equilibrar influencias externas y mantener la paz social: la hegemonía estadounidense, la voracidad del capital internacional y las múltiples demandas de políticas afines a los centros de poder. Sin contrapesos, dichos centros actúan como disciplinadores de economías nacionales en países en desarrollo. A la vez, Estados Unidos, en particular, ha desarrollado un andamiaje regional a través de las Conferencias Panamericanas y luego de instituciones como la Organización de Estados Americanos, que busca organizar y ordenar mientras asegura esferas regionales de influencia. (p. 11).

A integração foi assim concebida como uma ferramenta dos países sul-americanos para ampliar tanto as capacidades estatais para a promoção do desenvolvimento quanto sua margem de autonomia no sistema internacional – uma visão que viria a ser retomada nos anos 2000 pelos governos do giro à esquerda, por meio do regionalismo pós-liberal. Esta é uma peculiaridade do pensamento integracionista/autonomista sul-americano, já que, conforme a tradição teórica hegemônica, a integração regional implicaria em perda de autonomia nacional. Contudo, na América do Sul, os projetos de integração mantiveram-se conectados à perspectiva do fortalecimento nacional dos Estados, não tendo jamais apostado na transferência de funções nacionais para o âmbito regional. Para as políticas externas dos governos envolvidos, integração significava, assim, uma forma de ganhar e não de ceder autonomia (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

De fato, a integração faz parte dos marcos explicativos das diferentes teorizações latino-americanas sobre autonomia, presente nas análises de Jaguaribe e Puig, 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 (2018b), Colacrai (2009), Briceño (2014), Granato (2014) e Burian (BURIAN; MÍGUEZ, 2021). No Brasil, a mesma tendência foi seguida por Sarti (SARTI et al., 2014). A retomada das análises sobre a autonomia latino-americana se dá, nessa produção do século XXI, justamente a partir de sua vinculação com a integração regional.

Sob o ponto de vista do debate intelectual e político acerca da autonomia, esta possui uma dimensão teórico-explicativa, voltada para a análise de como a distribuição assimétrica de poder no sistema internacional impacta sobre as margens de atuação dos Estados; e outra empírico-normativa, que consistia em orientações sobre como os países periféricos deveriam atuar para conseguir autonomia. Ou seja, foi tratada simultaneamente como conceito, teoria, objetivo, estratégia e metodologia (BRICEÑO; SIMONOFF, 2015). Em conjunto, sua complexidade e os graus de abstração de seus conceitos sugerem que o autonomismo sul-americano constitui uma teoria, e não simplesmente uma doutrina de política externa. Assim sendo, é passível de extrapolação de seu entendimento tradicional como assunto de política exterior em direção a novos cruzamentos teóricos com abordagens mais recentes das ciências sociais latino-americanas, como a decolonialidade e a geopolítica crítica. 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.

Este capítulo 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 as duas primeiras seções. Em seguida é abordada a ideia de ‘autonomia relacional’ de Russell e Tokatlian, que propuseram uma nova concepção do conceito face às mudanças na ordem internacional do pós-Guerra Fria. A terceira 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 capítulo 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.

2.1 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, estes autores retomaram a importância que o desenvolvimentismo havia dedicado aos processos de integração regional como forma de superar o subdesenvolvimento e a dependência e de conquistar maior autonomia para os países da América Latina. Nesta perspectiva, conforme Briceño (2014), pode-se observar uma evolução desde o saber autonomista novecentista, de conteúdo marcadamente empírico e normativo, até uma construção teórica mais aprofundada, que associou autonomia, política exterior e integração/cooperação regional.

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. Jaguaribe, formado em direito, atuou como advogado, empresário, professor, intelectual e político. Integrou diferentes *think tanks* dedicados a pensar as questões nacionais, com destaque para o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), onde permaneceu entre 1955 e 1959, que se tornou um importante núcleo de elaboração do debate ideológico sobre temas relacionados ao nacionalismo, desenvolvimento e industrialização, tendo sido responsável pela criação do conceito que ficou conhecido como ‘nacional-desenvolvimentismo’. Em 1988, participou da formação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mas, em 1992, renunciou aos cargos partidários para ser secretário nacional de Ciência e Tecnologia do governo Collor de Mello. Deixou o cargo no mesmo ano, após a abertura do processo de *impeachment* por corrupção do então presidente (PAIVA; SILVA, 2009). Já Puig, jurista, diplomata, pesquisador e professor, esteve associado ao peronismo ao longo de sua vida (BRICEÑO RUIZ; SIMONOFF, 2017). Entre maio e julho de 1973, foi nomeado chanceler do breve governo de Héctor Cámpora, cuja deposição o levou ao exílio em Caracas (Venezuela), onde permaneceu até o fim de sua vida¹⁶.

¹⁶ Cf. <<https://fcpolit.unr.edu.ar/puig-y-bologna-dos-personalidades-destacadas-de-la-facultad/>>. Acesso em 10/02/2023.

Com base nas propostas do pensamento cepalino e das teorias da dependência sobre o desenvolvimento periférico, correlacionadas às teorias de relações internacionais estadunidenses, particularmente o realismo, Jaguaribe e Puig traçaram uma ponte entre a ideia de autonomia como dimensão necessária para superar o subdesenvolvimento e a dependência e a ideia de autonomia como pilar de uma teoria de política exterior para Brasil e Argentina. Em ambos os casos, os objetivos subjacentes eram os de reduzir o alto grau de vulnerabilidade e dependência externas presentes historicamente na região, de modo a conquistar uma participação ativa e não-subordinada no sistema interestatal capitalista. Neste sentido, como assinala Preciado (2018, p. 54), a teoria da autonomia de Jaguaribe e Puig 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.

As análises da CEPAL detectaram diversos elementos problemáticos presentes nos sistemas socioeconômicos dos países latino-americanos, tais como: insuficiência da estrutura produtiva, capacidades institucionais inadequadas, atraso e estancamento da economia rural e excessiva concentração da estrutura fundiária, carência de uma base tecnológica dinâmica, extrema desigualdade na distribuição de renda, pobreza, exclusão etc. Esta situação, juntamente com a dependência externa, impossibilitava a recuperação dos termos de troca no sistema importador-exportador. Na base deste pensamento estava, portanto, o objetivo de superar a posição periférica e subordinada ocupada pela região no sistema econômico e político internacional. Nos anos 1960, este conjunto de ideias transformou-se em ideologia nacional e regional – o ‘desenvolvimentismo’ (BERNAL-MEZA; MASERA, 2008; RIVAROLA, 2021).

As teorias da dependência, por sua vez, analisaram as relações centro-periferia para além das questões econômicas que haviam caracterizado o pensamento estruturalista da CEPAL, somando ao seu quadro explicativo outras variáveis políticas, sociais, ideológicas e culturais. Seus principais pressupostos podem ser assim descritos: i) o subdesenvolvimento está estritamente conectado com a expansão dos países industrializados; ii) o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são aspectos diferentes do mesmo processo universal; iii) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a primeira condição para um processo evolucionista; iv) a dependência não é só

um fenômeno externo, manifestando-se também sob diferentes formas na estrutura social, ideológica e política interna. Essas interpretações destacaram o papel das burguesias nacionais dependentes e conservadoras para a manutenção das condições de dependência e a importância de incluir as camadas populares para superar essa situação. Os aspectos comuns dessa tradição teórica não foram, contudo, tratados de forma unívoca e, em seu interior, coexistiram divergências teóricas e ideológicas entre, por exemplo, os neomarxistas (Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra) e a corrente representada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que aceitavam um suposto papel positivo do desenvolvimento capitalista e acreditavam na impossibilidade ou não necessidade do socialismo para alcançar o desenvolvimento (DOS SANTOS, 2000).

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 impediavam 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 da dependência, enquanto Puig discordava da exclusividade dada as dimensões econômicas em detrimento das políticas e sociais. Puig e Jaguaribe também se afastaram da opção de autonomização via revolução socialista dos enfoques mais dialéticos da corrente neomarxista 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; BRICEÑO; SIMONOFF, 2017; 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. Assim, ainda que tenham utilizado autores realistas como fonte, não seria correto classificá-los a eles mesmos como realistas ou neorealistas. Ambos discrepam do cânone realista em pelo menos dois pontos centrais: (i) não consideravam o sistema internacional como anárquico, mas sim como estratificado e

hierarquizado, em que os países periféricos ocupam um lugar de subordinação; (ii) entendiam que os processos autonomizantes não se restringem às capacidades materiais e militares dos países e que não são impulsionados apenas pelos Estados, exigindo também a participação ativa das elites nacionais. (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017).

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 da definição 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 – é possível que um Estado soberano perca sua autonomia e ao mesmo tempo mantenha a sua soberania (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017; RUSSELL; TOKATLIAN, 2002). 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. 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 do Sul, América Central e 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 ampliação do MERCOSUL e pela criação da ALBA, UNASUL e CELAC, também observou, de modo geral, este protagonismo sul-americano. A partir do México, os trabalhos de Preciado sobre este debate em tempos recentes configuram uma exceção a esta tendência, conforme observado por Briceño (2018, p. 68). Ainda que arraigada no pensamento sul-americano – particularmente no Cone Sul – o autonomismo reúne as condições necessárias para ser utilizada na análise de outras regiões com situações similares de inserção periférica e dependente no sistema internacional (COLACRAI, 2009).

Para Simonoff e Briceño, 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, de forma equivalente ao estruturalismo cepalino e as teorias da dependência (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017, p. 82). Seus trabalhos contribuíram para o desenvolvimento das análises sobre a inserção latino-americana no sistema internacional, sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos e sobre a importância de considerar a integração regional como parte das estratégias de desenvolvimento e autonomia dos Estados latino-americanos. Ambos consideravam que, para que um país pudesse empreender estratégias autonomizantes, era necessário possuir um nível mínimo de capacidades econômicas e técnicas e, ainda, elites nacionais compromissadas, ou ‘funcionais’, em relação ao projeto autônomo. É o avanço nessas capacidades nacionais que produziria a passagem da dependência para a autonomia (SIMONOFF, 2020).

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’ (Quadro 1). O sistema internacional imperial se caracterizava pela existência de quatro graus de capacidade de autodeterminação dos Estados: ‘primazia geral’, ‘primazia regional’, ‘autonomia’ e ‘dependência’. Estes níveis não eram, entretanto, considerados como estáveis e permanentes, de modo que a estratificação não implicava em imutabilidade das posições dos países no sistema internacional (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 imperial 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’ a potenciais 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, por exemplo, os recursos petrolíferos 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.

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).

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 petrolíferos).	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
CONDIÇÕES PARA QUE OS PAÍSES DA PERIFERIA ALCANÇASSEM 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 viabilidade nacional é uma categoria essencialmente relativa e histórica, que se refere a que um país disponha, em um determinado momento histórico, de recursos humanos, materiais, socioculturais e de capacidade de intercâmbio internacional suficientes para garantir sua autonomia (JAGUARIBE, 1979, p. 96). O Estado, como provedor de políticas públicas que garantam estes três elementos, 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. Para Jaguaribe, a permissibilidade internacional não é concedida pelo sistema internacional e depende basicamente da situação geopolítica de cada país, 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 países (JAGUARIBE 1979, p. 97). No caso do Brasil, a aliança estratégica primordial era com a Argentina.

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, mas dentro dos limites do capitalismo (SIMONOFF; LORENZINI, 2019). Tratava-se do ‘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 sociocultural 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:

Como se desprende de allí, están claramente definidos tres elementos cruciales para la fórmula de la autonomía: 1)- un marco internacional que sea, en cierta forma, permisivo, 2)- condiciones objetivas de viabilidad del

Estado, fruto de recursos y capacidades que lo habiliten para jugar ese juego y, 3)- un componente de tipo político-ideológico-volitivo, que debe estar presente en las élites gubernamentales. De ese modo, el contenido de aquella y las estrategias en clave autonómica, estaban siendo pensadas en función del reforzamiento de las capacidades estatales para actuar en el medio internacional, y particularmente, para disminuir las vulnerabilidades frente a la potencia hegemónica del área. La integración, como así también otras medidas de concertación aparecían como estrategias que podían contribuir en esa dirección. (COLACRAI, 2009, p. 40).

Puig, por sua vez, coincidia com Jaguaribe no tocante ao entendimento sobre a natureza do sistema internacional – ou, conforme Simonoff e Lorenzini (2019), quanto à sua ‘cosmovisão’ do sistema internacional – como fundamentalmente estratificado/hierarquizado. Ambos compartilhavam as ideias propostas tanto pelo estruturalismo da CEPAL quanto pelas teorias da dependência a respeito de um sistema internacional 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 ‘distribuidores supremos’, ‘distribuidores intermediários’ e ‘receptores’¹⁷ (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

¹⁷ Tradução nossa. Os termos no original em espanhol são: ‘repartidores supremos’, ‘repartidores intermedios’ e ‘recipiendarios’.

choquem com as definições estratégicas realizadas no primeiro grau hierárquico. Era o caso da Europa Ocidental. Por fim estão os países receptores, aqueles aos quais cabem 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 (SIMONOFF; LORENZINI, 2019; PUIG, 1986).

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’¹⁸ (PUIG, 1980).

A dependência paracolonial se observa naqueles países periféricos em que, embora existam governos formalmente soberanos, as elites que representam o poder de fato nas sociedades nacionais se consideram 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 poderosos (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 ao modelo de desenvolvimento interno, que pode não coincidir com as preferências dos países hegemônicos, ou quanto a 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 e, dependendo das circunstâncias, mesmo a integração latino-americana. Na autonomia heterodoxa ocorre, portanto, uma separação entre o que são os interesses nacionais das elites das potências dominantes e o que são 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

¹⁸ Tradução nossa. O original é ‘*autonomía secesionista*’.

revolucionária, não era recomendável, pois levaria ao esgotamento dos recursos nacionais e à instabilidade política interna e externa.

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 uma variável central 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 (BRICEÑO, 2014). 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: *“El comportamiento que asuman las élites es fundamental, ellas pueden operar tanto como facilitadoras o minimizadoras*

del fenómeno de la dependencia.” (COLACRAI, 2009, p. 40). 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 (2017):

Cada una de estas categorías se definen por el rol que le asignan las élites a su Estado en el sistema internacional, ya sea por no poseer un proyecto propio y, por lo tanto, estar subordinado a la gran potencia (dependencia paracolonial), por poseer un proyecto, aunque sea dependiente (dependencia racionalizada), si tiene uno autonomista (autonomista heterodoxa), o si plantea uno que lleve a una ruptura estratégica (autonomía secesionista). (p. 60).

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, Puig e Jaguaribe coincidiam 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; BERNAL-MEZA, 2015; BRICEÑO, 2014).

Nesse sentido, conforme argumenta Colacrai (2009), o pensamento de Puig significou uma inflexão nos modos de compreender as possibilidades de ação no cenário internacional em função da permanente avaliação das capacidades próprias ou potencializadas por alianças estratégicas, incluindo as regionais:

Esta indisolubilidad de lo que el *afuera* permite y el *adentro* piensa, prioriza, crea, administra, gobierna legítimamente, se convierten en una fórmula de cálculo permanente para determinar las posibilidades de acción de los estados en un ámbito descentralizado como es el orden internacional. (COLACRAI, 2009, p. 46, grifos da autora).

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

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. A principal unidade de análise utilizada é o Estado-nação, apesar de ambos terem assinalado a importância do papel das elites nacionais na construção de projetos nacionais e regionais voltados para a conquista de maiores graus de autonomia.

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, de modo a conquistar maior grau de autonomia nas relações com países do centro do sistema e superar a dependência.

Ambos coincidiam, ainda, quanto ao papel central ocupado pelas elites na adoção e manutenção de ações regionais autonomizantes, as quais dependeriam diretamente da interpretação e, sobretudo, da decisão das elites nacionais 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. Para o autor, a integração era um fenômeno social, a partir do qual dois ou mais grupos humanos resolviam adotar uma regulação mais ou menos permanente em áreas que até então eram de sua competência exclusiva. A integração era assim entendida como

(...) el fenómeno social en el que dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de ciertos asuntos que hasta entonces eran de su dominio exclusivo [y] no solo implica a los Estados sino también a cualquier

agrupación, micro – como sociedades y empresas- y macro – la comunidad internacional (PUIG, 1986, p. 41).

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 destacavam-se a solidariedade e o desejo – tanto das elites quanto dos ‘povos’ – de construir países autônomos. Sua abordagem diferia, portanto, de uma visão puramente estadocêntrica, que foi a que predominou na maioria dos projetos de integração latino-americanos – senão em todos, com possível exceção da ALBA. Tratava-se da integração entendida como fenômeno social, ainda que o Estado fosse o instrumento que empurra o processo (BERNAL-MEZA, 2015). Neste sentido, do nosso ponto de vista, sua concepção de integração apresenta mais semelhanças do que diferenças com a definição conceitual que utilizamos nesta tese a partir das contribuições de Preciado (2018b).

Como derivação deste entendimento da integração como fenômeno eminentemente social, Puig propunha que não era qualquer modelo de integração regional que favorecia a autonomia, mas apenas aquelas propostas com objetivos realmente autonomizantes, as quais, para o autor, estavam 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 abogó desde un primer momento por una integración amplia, no restringida a los aspectos económicos y la generación de interdependencias en ese campo. Para entonces (1986), él tenía una visión muy crítica sobre el destino de una integración planeada en esos términos. Inclinar-se por una integración económica basada en la interdependencia era un camino lento e inseguro. Una integración basada en la concepción de un mercado amplio entre naciones sumamente desiguales en potencial y estatus, cuando algunas de ellas ya habían avanzado significativamente en su evolución industrial y desarrollado fuertes grupos de presión, y sin tener mayormente en cuenta las integraciones no estatales que inexorablemente serían alentadas por el fenómeno, estaba condenada desde el principio a la inanición y a languidecer (p. 107-108).

Para Simonoff e Lorenzini (2019), a integração solidária, ao sustentar-se em uma ideia de comunidade de valores e de ações, pressupunha o desenvolvimento paulatino de um ‘nacionalismo regional’. Isso ocorreria porque, apesar da integração tratar-se de uma decisão das elites nacionais, apenas a disposição por integrar-se não seria suficiente para garantir resultados autonomizantes, sendo necessário desenvolver também a percepção das sociedades envolvidas, em termos de perdas e ganhos outorgados pela integração, para que o processo pudesse ter êxito.

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 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:

(...) el “modelo autónomo del desarrollo e integración de América Latina”, que designaré con la sigla MADIAL, tendría como característica distintiva el hecho de poner en los conceptos usuales sobre “desarrollo nacional” y sobre “integración latinoamericana” un doble énfasis en torno a la idea de “autonomía”. En un primer sentido, esa autonomía se referiría al proceso de tomar decisiones. Un desarrollo autónomo y, asimismo, un movimiento autónomo de integración de América Latina consistiría, en ambos casos, en procesos cuyas decisiones relevantes serían tomadas, tanto en el aspecto político como en los aspectos económico, cultural y social, por autores y agencias latinoamericanas, basados en sus propios intereses, conforme a su propia perspectiva y a través de sus libres decisiones. (JAGUARIBE, 2017 [1969], p. 24).

Entre as 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:

La respuesta (...) consiste en la preservación del más amplio margen posible de autonomía interna, a través de procesos de integración regional o subregional. Ésta es la principal contribución del Mercosur (con sus posibles y necesarios perfeccionamientos) para sus países miembros. Será la principal contribución de un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, como ha sido propuesto en las diversas Cumbres Sudamericanas desde el año 2000, cuyo marco institucional actual es la UNASUR.

(...) La preservación, mediante apropiados mecanismos integradores, del más amplio margen posible de autonomía constituye, para los países subdesarrollados, de forma notoria en el caso de América Latina, el modo por el cual pueden mantener su identidad nacional en el curso de las próximas décadas, cuando estarán bajo fuerte presión hegemónica por parte de Estados Unidos. (JAGUARIBE, 2010, p. 24-25).

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: “*Tal aliança (...) proporcionará aos partícipes uma significação muito superior à resultante soma de seus recursos, conferindo-lhes, desde logo, significativa ampliação de seus respectivos espaços de permissibilidade internacional.*” (JAGUARIBE, 2008, p. 321).

2.3 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, conseqüentemente, 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 frente à nova realidade do sistema internacional. Na Argentina, mereceu destaque a ideia de ‘autonomia relacional’ proposta por Russell 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 o avanço da redemocratização e da integração, do ponto de vista do Cone Sul (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 166).

Sob essa perspectiva, os autores rechaçaram a relação entre autonomia e qualquer grau de isolamento, autossuficiência ou oposição entre países e consideraram que, no novo marco de ação internacional, a autonomia se correlacionava à cooperação, à integração regional e à participação ativa em organizações e regimes internacionais. Estes últimos eram vistos, em um cenário de crescente interdependência, como meio para enfrentar problemas comuns e alcançar objetivos compartilhados, sem que, em teoria, os governos fossem obrigados a se subordinar a sistemas hierárquicos de controle. Organizações e regimes multilaterais funcionariam, assim, como o ‘suporte institucional’ para o exercício da autonomia relacional (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 179-180).

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 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. 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; BRICEÑO; SIMONOFF, 2015; COLACRAI, 2009).

Este padrão de relações regionais e internacionais cooperativas, com base no fortalecimento dos regionalismos e das instituições multilaterais, foi denominado por Russell e Tokatlian como ‘autonomia relacional’, que foi definida pelos autores da seguinte forma:

La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable. La autonomía relacional como interés nacional objetivo -esto es la preservación y ampliación de grados de libertad- se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que "el otro", en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es. (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 179).

No marco explicativo da autonomia relacional, a integração ganha, portanto, 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). O exercício tanto da autonomia quanto da integração tem, como primeiro espaço geográfico, segundo Russell e Tokatlian (2002), a América Latina, principalmente os países da América do Sul.

O envolvimento dos atores sociais também foi destacado no modelo de Russell e Tokatlian, que propuseram a autonomia relacional como uma categoria vinculada a uma perspectiva de política mundial em que os atores não estatais desempenhavam um papel cada vez mais relevante:

(...) la Autonomía relacional tiene un fuerte componente democrático; se funda en identidades cívicas en contrastes con las identidades nacionales sectarias y excluyentes; implica un patrón de actividad que se sustenta en una creciente participación e influencia de las sociedades nacionales en las decisiones sobre temas internacionales; y requiere la cesión de espacio de soberanía (...) que sólo pueden pensarse y llevarse a cabo desde la democracia. (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p. 183).

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, que argumentaram que o autonomismo clássico não era aprioristicamente isolacionista, mas que condicionava a participação às intenções autonomistas de cada projeto regional ou internacional, ou seja, a projetos que permitissem promover políticas autonomizantes nacionais e regionais para aproveitar a permissibilidade do sistema internacional e aumentar a viabilidade nacional:

(...) en el autonomismo no se descarta una inserción en el mundo (como en el plano económico tampoco lo descarta el estructuralismo cepalista), pero no se trata de cualquier inserción [sino una] que permita incrementar los márgenes de maniobra de los países de sur. Así, se puede argumentar que no puede existir autonomía sin inserción, pero puede haber inserción sin autonomía y era justamente esto último lo que Puig y Jaguaribe rechazaban. (BRICEÑO; SIMONOFF, 2017, p. 77).

De fato, experiências como a do NAFTA ou propostas como a da ALCA – ou do acordo Mercosul-União Europeia, ainda por ser implementado – foram criticadas por diferentes analistas como causadores de maior dependência de parte dos países latino-americanos, e não de maior autonomia. O mesmo se pode argumentar a respeito da OEA, diretamente citada por Russell e Tokatlian (2002, p. 183) como instituição promotora da democracia no continente, mas que, historicamente, tem se comportado muitas vezes como um instrumento do pan-americanismo estadunidense e de seu conteúdo imperialista subjacente, como ocorre no caso do embargo a Cuba. Conforme Burian e Míguez (2021):

Prontamente se revelaron ilusorias las expectativas sobre la conformación de un “poder global”, un “gobierno mundial” ejercido igualmente y armónicamente por instituciones políticas o económicas internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el FMI, Banco Mundial (BM), Organización Mundial del Comercio (OMC), o regido sobre la base de acuerdos de las grandes potencias por medio del G-8, el Foro de Davos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc. En el caso de los países latinoamericanos, con el apogeo del tan mencionado Consenso de Washington, se configuraron modelos económicos que profundizaron la dependencia de la región, que fue escenario de privatizaciones, desregulación, pérdida de poder de decisión por parte del Estado y enorme endeudamiento público. (p. 202).

A crise do multilateralismo que se estabeleceu na segunda década do século XXI, com a eleição de Donald Trump, a retirada do Reino Unido da União Europeia e o retrocesso nos processos integracionistas sul-americanos (UNASUL, MERCOSUL) e

latino-americanos (CELAC), resultou, finalmente, em uma deterioração do conceito de autonomia relacional.

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 XXI.

A autonomia relacional foi acompanhada, naquele período, 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.

2.4 Autonomia como fio condutor da política externa brasileira

A ideia de autonomia é profundamente arraigada na história da política externa brasileira, consistindo o 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 sucessivas 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; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014). Conforme Vigevani e Ramanzini Júnior (201):

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 e, posteriormente, ao longo dos governos de Lula da Silva e Dilma Rouseff.

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 recebeu em países vizinhos (SARAIVA, 2014). Esta tendência pode ser observada, no início do século XXI, nas diferenças discursivas entre o bolivarianismo dos países andinos e o sul-americanismo neodesenvolvimentista brasileiro (NILSON, 2019).

Entre transformações e continuidades, a centralidade dada à autonomia pode ser rastreada até a política exterior do Império brasileiro. 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 XIX, viria a tornar-se uma constante da política externa brasileira, renovada, no século XX, por meio do MERCOSUL (SARAIVA, 2014).

Uma noção que unia política externa, autonomia e desenvolvimentismo também se impôs na Era Vargas (1930-1945). O conceito autonomista de Vargas e de seu chanceler Oswaldo Aranha, que tinha por base o nacional-desenvolvimentismo, aproximou o Brasil da América do Sul e da América Latina. A integração do país com seus vizinhos foi um processo que teve início naquele período histórico:

A busca de exercício da autonomia por meio da criação de elos com os vizinhos veio daquele tempo. E tal projeto poderia ser avançado pela aproximação logística, por intermédio de pontes e ferrovias, além de ligações de forma econômica e cooperativa no campo político. (SARAIVA, 2014, p. 26).

Do ponto de vista do sistema internacional, 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 específico de barganhas econômicas e políticas.

Foi nos anos 1960, por meio da Política Externa Independente (PEI), 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 JR., 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 um distanciamento em relação às ações do Bloco Ocidental, pela defesa de uma atitude crítica em relação às superpotências 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). Seu desenvolvimento esteve relacionado ao contexto político-econômico vivido pelo país à época, marcado pelo nacional-desenvolvimentismo e pela existência de um Estado que se pretendia indutor, empreendedor e protecionista, características que alicerçavam uma política econômica voltada para a industrialização via substituição de importações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; 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. Também contou para esta transformação a emergência de novos temas na agenda internacional – questões ambientais, direitos humanos, reformas liberais, abertura comercial, reforma do sistema internacional de comércio e o próprio fortalecimento dos regionalismos – que se relacionavam ao *soft power* de um país, em contraste com a prioridade dada à segurança internacional durante a Guerra Fria (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, assim, 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 (1998) seria semelhante à adotada por Russell e Tokatlian em sua autonomia relacional, publicada poucos anos depois (2002). Assim como o diplomata brasileiro,

Russell e Tokatlian [...] argumentam que a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição da autonomia antagônica (que é similar à autonomia pela distância) para a autonomia relacional (que é parecida com a autonomia pela participação). (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 524).

O paradigma da autonomia pela participação desenvolveu-se, de forma paulatina, durante os governos Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992), Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2003). Este último buscou unir a adesão às novas prioridades do contexto internacional com a busca por estabilidade econômica no âmbito doméstico. Internamente, esta nova inclinação da política externa coincidiu com a adesão das elites e de parte da opinião pública ao ideário liberal, o que influenciou a adoção de reformas econômicas voltadas para a liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, abertura comercial, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

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, que buscou então ampliar as relações com China, Índia, África do Sul e a União Europeia. 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 pelo governo Lula da Silva. 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).

As diretrizes do governo Lula nesse campo 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).

Ainda que existam características distintivas entre as autonomias pela distância, pela participação e pela diversificação, para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), verifica-se um ‘duplo padrão’ na política externa do Brasil, relacionado à existência de distintas esferas de análise que afetam a prática diplomática. Buscou-se, assim, ao longo do tempo, manter simultaneamente aspectos tanto da autonomia pela distância, quanto da autonomia pela diversificação ou pela participação, com vistas a maximizar os benefícios e afastar os riscos. Apesar dessas ambiguidades, prevaleceu o interesse pelo fortalecimento da cooperação e da integração:

O conceito de autonomia pela diversificação, que utilizamos de forma não totalmente contraposta aos de autonomia pela distância e pela participação, sugere uma explicação: interessa a cooperação, também a integração, sempre que não inviabilizem as possibilidades de projeção global e contribuam para o enfraquecimento do unilateralismo. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 542).

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. No entanto, os esforços em favor da integração e da cooperação com o entorno sul-americano vinham se concretizando como política de Estado desde a aproximação entre os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, em meados da década de 1980, posteriormente consolidando-se com Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e expandindo-se nas duas gestões de Lula da Silva (2003-2010).

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 - o regionalismo

aberto e o regionalismo pós-liberal - 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 o MERCOSUL, permanecendo como eixo da política externa do país sob o paradigma da autonomia pela participação (FONSECA JÚNIOR, 1998); nem com a UNASUL, quando a integração sul-americana passou a responder à lógica da autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O avanço no processo de integração regional foi visto como fator de incremento das capacidades externas, uma ferramenta apropriada para aumentar as margens de manobra nas relações com as grandes potências, especialmente com os Estados Unidos. Ao longo do tempo, foi-se estabelecendo umnexo entre integração regional, aliança com a Argentina, projetos institucionais como MERCOSUL e UNASUL e a preservação dos valores da autonomia: “*O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional brasileiro.*” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 526).

Assim, pode-se afirmar que, para as instâncias formuladoras de 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. Ceder capacidade decisória nunca foi uma unanimidade entre as elites brasileiras. No caso do MERCOSUL, por exemplo, entidades representativas da indústria e do agronegócio, bem como setores da diplomacia e da imprensa, apoiaram, em diferentes momentos, o entendimento de que o bloco seria um obstáculo para negociações econômicas bilaterais e multilaterais do país, defendendo a interrupção do projeto de união alfandegária e a permanência do estágio de área de livre comércio:

É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional (...) com conseqüente diminuição da margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em

particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519).

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 relacionam-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 muito mais sutis do que as fraturas entre regime militar e democracia ou Guerra-Fria e globalização (multilateral ou unilateral), de modo que, no século XXI, pode-se observar alterações nessas condições entre os períodos Cardoso e Lula da Silva, entre este e o de Dilma Rousseff e, de forma ainda mais aguda, entre estes e o dos quatro anos do governo autoritário-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, no século XXI, de uma país com as dimensões e características do Brasil.

2.5 Sentidos da teoria da autonomia na América Latina do século XXI

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 validade, 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 elemento estruturante 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-tecnológico, 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, de especial importância para esta tese, diz respeito à dialética entre subdesenvolvimento, dependência e autonomia como campo de disputa epistemológica e reflexo da geopolítica do conhecimento. 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).

A discussão sobre a vigência da autonomia como referente da inserção latino-americana na atualidade não pode, contudo, ignorar a heterogeneidade da região, especialmente levando-se em conta as diferentes concepções de autonomia reivindicadas pelos países do Cone Sul e pelos andinos e, ainda, a inclusão do Caribe no projeto da CELAC. Esta questão alude ao debate sobre o significado da autonomia para os países pequenos que, conforme Burian e Míguez (2021), implica que uma reconceitualização da autonomia regional tendo como lugar de enunciação os países pequenos demanda, necessariamente, o reconhecimento das assimetrias entre estes e os sócios maiores dos projetos regionais.

No caso do Uruguai, a ampliação da integração foi encampada pelos governos do *Frente Amplio* (2005-2020), que defenderam que a proteção dos países periféricos no sistema mundial a partir da coletividade regional potencializava a autonomia de um Estado pequeno. A aposta no desenvolvimento de cadeias produtivas regionais, ademais, foi vista como uma forma de contornar as limitações impostas pela escala de seu mercado interno (BURIAN; MÍGUEZ, 2021).

Em outros países da região, assim como ocorreu no caso do Uruguai, a chegada ao poder de setores de esquerda e centro-esquerda, historicamente ligados a projetos regionais autonomistas, injetou, nos primeiros anos do século XXI, um novo estímulo aos estudos da autonomia latino-americana em geral e sul-americana em particular. O

debate teórico se desenvolveu, assim, de forma simultânea à prática da política externa dos governos latino-americanos, que voltaram a priorizar em suas agendas questões como a coordenação de políticas e a adoção de posições comuns nos campos político, social e econômico (BRICEÑO; SIMONOFF, 2015; COLACRAI, 2009).

Nesse novo contexto, dois outros elementos do autonomismo também permanecem particularmente relevantes: em primeiro lugar, a proposição de que a integração é um processo crucial para que os países periféricos consigam aumentar seu grau de autonomia; 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. Por outro lado, em consonância com a agenda de pesquisa proposta por Preciado, é necessária a atualização/complementação do debate autonomista a partir do aprofundamento teórico do papel das sociedades, e não apenas dos governos, na construção de uma integração regional autônoma, no sentido de verdadeiramente atinente às necessidades emancipatórias dos países latino-americanos.

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 XXI, 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 de esa línea de renovación, una de mis propuestas para la discusión se relaciona con la idea de asignarle a la autonomía un contenido regional el cual (...) requiere una continuidad y profundización de la lealtad y confianza mutua entre los miembros (socios-parceiros-vecinos) y la acentuación de mecanismos en esa dirección, incluidos el desarrollo de redes académicas y sociales, que disminuyan cierta disonancia cognitiva que aún existe entre los países sobre sus respectivas realidades políticas, económicas y sociales. (COLACRAI, 2009).

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, de modo a superar a proeminência dos interesses do grande capital, que têm historicamente conduzido os projetos de integração latino-americanos.

CAPÍTULO 3 – O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL/PÓS-HEGEMÔNICO A PARTIR DA TEORIA DA AUTONOMIA

Ao longo da primeira década do século XXI, a América Latina vivenciou um conjunto de mudanças políticas relacionadas à tentativa de aumentar a autonomia da região em relação ao sistema mundial, particularmente aos Estados Unidos (PRECIADO, 2018a; 2014). Este fenômeno, chamado de ‘giro à esquerda latino-americano’ (ARDITI, 2009) ou ‘onda progressista’ (BARBOSA, 2019), teve como centro propulsor a América do Sul e coincidiu com a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda, com projetos políticos direcionados, em diferentes graus, a enfrentar os impactos recessivos do modelo econômico neoliberal que prevaleceu na região durante a década de 1990.

No cenário regional, a consequência foi uma reconfiguração dos esquemas institucionais de integração, o que deu lugar a novas modalidades de cooperação regional e concertação política que, em contraposição a projetos regionais anteriores, deram relevo a temas não especificamente comerciais, relacionados aos campos da geopolítica, energia, infraestrutura e políticas sociais. Surgiram novas instituições regionais – a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), criada em 2004, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011. O mesmo movimento abrangeu também o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que teve seu número de integrantes aumentado e sua agenda de negociações ampliada, com a intenção de adicionar conteúdo social e político a seu caráter original notadamente comercialista (MARIANO; MENEZES, 2021; BRICEÑO, 2021).

Essa tendência foi nomeada como regionalismo ‘pós-liberal’ (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009); ‘pós-neoliberal’ (PRECIADO, 2014) ou ‘pós-hegemônico’ (RIGIROZZI; TUSSIE, 2012). A utilização dos termos ‘pós-liberal/hegemônico’ por estes autores buscou evidenciar uma contraposição ao modelo de integração levado a cabo pelos organismos regionais na década anterior, chamado de ‘regionalismo aberto’, que, em consonância com o neoliberalismo, compreendia a integração como um mecanismo comercial com vistas a melhorar a inserção da América Latina nos processos de globalização. O regionalismo pós-liberal/hegemônico teve, na prática, uma

existência breve: acompanhando o giro à esquerda, durou aproximadamente entre 2003 (início dos primeiros mandatos de Néstor Kirchner na Argentina e Lula da Silva no Brasil) e 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Briceño (2021) atenta para a diferenciação entre ‘pós-liberal’ e ‘pós-hegemônico’. O primeiro refere-se à retomada das agendas de desenvolvimento, cooperação política e fortalecimento do papel dos atores estatais e sociais, ou seja, às medidas políticas implementadas para superar o modelo neoliberal prevalecente na década anterior. Já o regionalismo ‘pós-hegemônico’ busca explicar um período específico da história das instituições regionais governamentais latino-americanas caracterizado pela ausência de uma narrativa única, como haviam sido o neoliberalismo e o regionalismo aberto na etapa anterior: “*Por exemplo, a União de Nações Sul-Americanas emergiu na era pós-hegemônica e adotou políticas pós-liberais, como a criação do Banco do Sul. A Aliança do Pacífico também nasceu na era pós-hegemônica, mas continuou comprometida com o neoliberalismo*” (BRICEÑO, 2021, p.58).

Em parte como resultado da onda de proliferação de organismos regionais que deu origem à ALBA, UNASUL e CELAC, observou-se, no período assinalado, um aumento do interesse na pesquisa sobre o regionalismo latino-americano, o que resultou em novas investigações dedicadas a analisar a longa duração da história da integração e da unidade regional na América Latina e de jogar luz sobre os autores locais que, a partir de diferentes origens disciplinares, contribuíram para o desenvolvimento teórico da área. A teoria da autonomia, que havia perdido destaque ao longo da década de 1990, voltou a ganhar projeção em função de sua capacidade explicativa das decisões de política externa dos países da região (BURIAN; MÍGUEZ, 2021; SIMONOFF; LORENZINI, 2019; GRANATO; ODDONE; BATTAGLIA, 2016). Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal/hegemônico foi compreendido como uma proposta de uma integração mais voltada, em relação a períodos anteriores, para a constituição da região como um espaço de articulação e de exercício de maiores níveis de autonomia frente aos problemas impostos pelo cenário internacional:

La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese regionalismo condensado en nuevos organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) – así como la propia resignificación del Mercosur – demostró que es posible pensar una autonomía

regional, que potencie los desarrollos nacionales locales. Un espacio de construcción colectiva que permite márgenes de acción para cada una de las naciones que la conforman, impulsando, además, sus demandas históricas en el sistema internacional (BURIAN; MÍGUEZ, 2021, p. 183-184).

Esta leitura remete à teoria da autonomia do Cone Sul, conforme os trabalhos de Jaguaribe e Puig, ou seja, à concepção de autonomia como ampliação das margens de ação em termos de política externa dos países envolvidos. Já desde a perspectiva teórica da geopolítica crítica, para que possa ser considerado como produtor de espacialidades que demandam maior autonomia regional frente aos processos do centro do sistema-mundo, um projeto de integração não poderia limitar-se às esferas políticas e econômicas dominadas pelos Estados, pelas grandes corporações e pelo capital financeiro, sem enfrentar os legados do colonialismo que marcaram a construção sócio-histórica da América Latina e resultaram nas condições de desigualdade e exclusão que afligem a maior parte das populações da região, especialmente os grupos vulnerabilizados, dentre eles os povos originários, as mulheres e os afrodescendentes.

Nessa nova etapa do regionalismo sul-americano, o conceito de integração passa, assim, por uma ampliação teórica que assume dimensões múltiplas, incluindo processos não apenas econômicos, mas também políticos, sociais e culturais. Desta forma, constitui-se como prática espacial potencialmente questionadora da colonialidade do poder e propositora da construção de modelos alternativos de territorialidade do poder, em contraposição ao modelo de territorialidade global hegemônico (BARRENGOA, 2015; PRECIADO; UC, 2010a).

Esses diferentes elementos caminharam de forma interrelacionada, de modo que é possível notar a existência de uma conexão, nos anos 2000, entre o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas dos anos 1990, o giro à esquerda, a emergência de redes transnacionais da sociedade civil e a integração regional. Esta conjunção de fatores heterogêneos, mas que ocorreram de modo simultâneo no início do século XXI, acabou por gerar uma orientação, ou sentido compartilhado, de caráter regional, o qual, ao longo da pouco mais de uma década em que se manteve articulada, ajudou a promover as expectativas de autonomia e um certo otimismo regional, conforme descreve Ana Esther Ceceña:

El siglo XXI ha visto una América Latina y Caribeña rebelde, llena de movimientos descolonizadores en todos los terrenos y de amplitud diversa. Desde movimientos por la construcción de una sociedad postcapitalista, enmarcados dentro de las nociones del mundo en el que caben todos los mundos [desde la noción] zapatista hasta la de la vida en plenitud o buen

vivir de los pueblos andino-amazónicos, y un conjunto de dislocamientos sociales por la autogestión, la participación directa o la democratización en varios ámbitos, o de movimientos políticos que desde las instancias de gobierno han colocado algunos dispositivos de freno y aun de alternativa al sistema de poder como la creación de espacios de integración con criterios solidarios y no competitivos (CECEÑA, 2014, p. 132).

Contudo, esses processos foram, na prática, atravessados por contradições e tensionamentos diversos, provenientes tanto de fatores internos quanto externos, que matizam as visões idealizadoras da integração. Esses desafios resultam das disputas entre os diferentes atores políticos, econômicos e sociais, que se refletem em estratégias de integração distintas, ou mesmo divergentes (BARRENENGOA, 2015).

As expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda ampliada ou multidimensional dos projetos regionais pós-liberais/hegemônicos chocaram-se, de fato, com uma série de fatores: a conflituosa coexistência com expressões do regionalismo liberal, que nunca chegou a desaparecer do cenário regional; suas próprias contradições internas face à manutenção de práticas econômicas centradas na extração e exportação de matérias-primas; as fragilidades institucionais dos projetos pós-liberais conjugadas às baixas capacidades estatais dos países envolvidos e, finalmente, a contraofensiva neoliberal-conservadora, que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região e no abandono da visão pós-liberal da integração.

Este capítulo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção explora os contextos regionais e internacionais em que se deu, na América Latina do início do século, o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A periodização histórica realizada destaca a transição entre o regionalismo desenvolvimentista dos anos 1960-1970, o regionalismo aberto dos anos 1990 e, finalmente, o regionalismo pós-liberal/hegemônico, com o intuito de demonstrar os diferentes fatores que incidem, em diferentes momentos, sobre os processos que modificam os modos de articulação política, social e econômica em um determinado território. Na seção seguinte são analisadas as características centrais do regionalismo pós-liberal, especialmente suas prioridades discursivas e sua agenda multidimensional. Os pressupostos desse regionalismo e o papel que nele desempenharam os governos de esquerda e centro-esquerda ajudam a entender o fortalecimento da agenda da autonomia nos projetos regionais no período assinalado. Por fim, a quarta seção avalia as contradições e desafios, internos e externos, que

estreitaram as margens autonômicas que haviam beneficiado a região no período delimitado, levando à interrupção do ciclo do regionalismo pós-liberal.

3.1 Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal: histórico dos projetos regionais intergovernamentais na América Latina

Nesta seção utilizamos a periodização histórica como método de análise dos processos regionais institucionalizados na América Latina. Esta abordagem trata de distinguir as etapas da integração e do regionalismo levando em conta o contexto político, econômico e social em que cada uma se desenvolve; as continuidades e rupturas entre elas; as características centrais das principais iniciativas desenvolvidas; os padrões de relacionamento com os atores sociais e, ainda, as tensões e conflitos de interesse que envolvem distintos propósitos de integração que convivem a cada momento no espaço regional. Desta forma, é possível caracterizar as tendências regionalistas predominantes em um período ou momento histórico específico (KAN, 2018; BARRENENGOA, 2015). Em nosso caso, interessa contribuir para a descrição das condições regionais que permitiram o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico, com o objetivo de identificar em que medida as estratégias adotadas puderam aproveitar-se das condições objetivas apresentadas pelo contexto internacional para garantir maiores graus de autonomia para a região:

O tempo estrutural é cumulativo e irreversível, e as repetições cíclicas incidem sobre suas configurações concretas singulares, assumindo também formatos individualizados. Quanto maior a capacidade de as ciências sociais descreverem os processos estruturais e cíclicos em marcha e as formas concretas que assumem no tempo imediato, maior será a sua possibilidade de desenvolver um pensamento estratégico capaz de apontar as forças hegemônicas; as contra-hegemônicas; os arranjos de poder de longo, médio e curto prazo que resultam das guerras de posição e de movimento; e as bifurcações históricas que poderão dar lugar a uma ampla reconfiguração hierárquica do sistema mundo e das suas expressões de poder globais, regionais e nacionais. (MARTINS, 2018, p. 674).

O desenvolvimento institucional do regionalismo na América Latina passou por três momentos distintos: uma primeira onda, vinculada às teorias que então se irradiavam a partir da CEPAL, remonta às décadas de 1960 a 1970; um segundo período, que compreende os anos 1980 e, principalmente, 1990, sob o paradigma do regionalismo aberto e das políticas neoliberais e, finalmente, uma terceira onda, com início nos anos 2000 que, ao destacar a questão da autonomia, se deslocou do centro da

discussão teórica sobre o regionalismo latino-americano até então, ou seja, do debate economicista/comercialista sobre integração para a proteção ou integração para a abertura¹⁹ (RIGGIROZZI, 2012; SANAHUJA, 2009). Estas três periodizações são descritas a seguir, com maior aprofundamento na que corresponde ao surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico.

Os primeiros organismos regionais intergovernamentais exclusivamente latino-americanos e caribenhos surgiram sob a influência do pensamento estruturalista da CEPAL, que havia incorporado ao debate teórico sobre o regionalismo a ideia de integração econômica como elemento central para fazer avançar os processos de industrialização. Em 1960, foram criadas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)²⁰.

A própria CEPAL, de 1948, pode ser considerada como um antecedente desse processo, com a ressalva de fazer parte do Sistema ONU. Também a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) data de 1957. Nota-se, dessa forma, que organizações regionais dedicadas à produção de conhecimento sobre a América Latina precederam o estabelecimento de organismos intergovernamentais regionais propriamente ditos.

O objetivo da ALALC era alcançar uma zona de livre-comércio impulsionada por dispositivos multilaterais de modo a permitir a construção de grandes mercados regionais capazes de abrigar a industrialização em alta escala. No entanto, ao propor a superação do subdesenvolvimento via industrialização, o projeto da ALALC ignorou as particularidades dos países membros²¹ e estabeleceu uma agenda totalizante de abertura comercial. A questão das assimetrias, como são denominadas atualmente, não foi contemplada, causando entraves ao esquema regional e críticas dos países menores quanto aos resultados desiguais da integração para países grandes e pequenos (BRICEÑO, 2018; PAIKIN, PERROTTA; PORCELLI, 2016; BERNAL-MEZA; MASERA, 2008).

Puig foi um crítico das experiências da ALALC e do MCCA, em função da ênfase excessiva dada à dimensão econômica, cujo modelo ele batizou de ‘integração

¹⁹ Outros autores classificam os anos 1970, marcados pelo declínio do dinamismo integracionista da década anterior, como uma fase em si (BERNAL-MEZA; MASERA, 2008).

²⁰ Outros projetos sub-regionais foram criados no mesmo período: o Pacto Andino, em 1969; a Associação Caribenha de Livre Comércio, em 1965, substituída em 1973 pela Comunidade do Caribe (CARICOM); e o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975.

²¹ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

comercialista'. Para o autor, ao privilegiar a perspectiva da interdependência econômica, esse modelo reforçava as condições de reprodução do sistema internacional em termos de centro e periferia, de modo que, para que a integração pudesse ser funcional ao objetivo da autonomia, fazia-se necessário substituí-lo por uma 'integração solidária', baseada nos valores compartilhados entre os países latino-americanos e, dentre estes valores, especialmente o objetivo da autonomia (SIMONOFF; LORENZINI, 2019; PUIG, 1986).

Acompanhando as mudanças geopolíticas e econômicas que despontavam no cenário mundial, a ALALC foi substituída, já em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), alterando a abordagem geral da integração, que foi então deslocada do multilateralismo para o bilateralismo. A ALADI instaurou um sistema de preferências comerciais entre seus países membros²², deixando de lado a criação de uma zona de livre comércio integrada a uma proposta de industrialização e preparando o cenário para que, na década de 1990, a integração latino-americana iniciasse uma nova etapa, inspirada pelas estratégias do modelo descrito por técnicos ligados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial como 'novo regionalismo econômico'. A proposta foi adaptada pela CEPAL (1994) para a América Latina e rebatizada como 'regionalismo aberto'. Tanto um quanto outro modelo consideravam o regionalismo como uma tentativa de resposta regional aos processos de globalização de mercados e investimentos, um mecanismo comercial que tinha por objetivo melhorar a inserção dos países da região na economia mundial.

A ofensiva neoliberal sobre a região desarticulou o ideário desenvolvimentista aplicado à integração regional, afetando os processos de integração existentes e gerando novas formas de integração intergovernamental. Sob esta perspectiva, o regionalismo aberto significou a substituição de um padrão de integração voltado para o desenvolvimento relativo da indústria de bens de capital por um modelo baseado na abertura financeira e comercial e na sobrevalorização cambial. No lugar do propagado aumento da competitividade que deveria ensejar, seus resultados foram o protagonismo do setor financeiro, a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e o aprofundamento da inserção periférica da região na economia mundial, mantendo os

²² Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, ou seja, os mesmos países da ALALC mais Cuba e Panamá.

segmentos estratégicos dos processos de inovação sob monopólio dos grandes centros (MARTINS, 2013b).

Nesse novo contexto surgiram diferentes esquemas de integração, alguns do tipo Sul-Sul e outros, Norte-Sul. O MERCOSUL, criado em 1991, o Sistema de Integração Centro-americano (SICA), de 1993 e a Associação de Estados do Caribe (AEC), de 1994, são exemplos de esquemas do tipo Sul-Sul implantados nessa conjuntura. Também podem ser incluídos neste grupo os diferentes tratados bilaterais assinados entre países da região²³, bem como a reformulação do Pacto Andino, transformado, em 1996, na Comunidade Andina (CAN).

Já do lado dos esquemas Norte-Sul, foi criado, em 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte²⁴ (NAFTA, por sua sigla em inglês), que inaugurou novas propostas de integração subordinada, do tipo centro-periferia, entre a América Latina e os Estados Unidos e praticamente anexou a economia mexicana à estadunidense. Esse movimento coincidiu com as tratativas impulsionadas pelos EUA para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que significava a pretensão de estender o NAFTA ao conjunto dos países do continente. A proposta, lançada em 1994, representava uma nova versão do modelo de dominação hegemônica dos Estados Unidos em relação à região, uma vez que excedia amplamente a ideia de livre comércio, abarcando um leque de questões – investimentos, compras públicas, propriedade intelectual etc. – que comprometiam a autonomia dos países latino-americanos para implementar políticas públicas de desenvolvimento. Tratava-se, pois, de uma proposta de integração assimétrica, que obstaculizava a viabilidade nacional.

Diferentemente dos demais projetos regionais citados acima, a criação da ALCA foi rechaçada em 2005. No entanto, os EUA deram continuidade ao seu objetivo de promover a agenda do livre comércio mediante a assinatura de TLCs bilaterais²⁵ como

²³ No período 1985-1993, foram estabelecidos 21 TLCs envolvendo onze países latino-americanos. Onze destes acordos foram assinados na segunda metade dos anos 1980 e os dez restantes entre 1990 e 1993 (Preciado; Valencia, 2003).

²⁴ O NAFTA foi criado em 1992 por Canadá, Estados Unidos e México. Em 2018, negociações mantidas entre os Donald Trump, Enrique Peña Nieto e Justin Trudeau levaram à assinatura de um 'novo' NAFTA, rebatizado como USMCA (Estados Unidos, México e Canadá), que entrou em vigor em 1º de julho de 2020.

²⁵ Foram firmados TLCs entre os EUA e os seguintes países da região: Chile, assinado em 2003, em vigor em 2004; Peru, assinado em 2003, em vigor desde 2009; Colômbia, assinado em 2006, em vigor desde 2012; e Panamá, assinado em 2007, em vigor desde 2012. Também faz parte desta tendência o TLC plurilateral entre EUA, América Central e República Dominicana (DR+CAFTA, pela sigla em inglês), assinado em 2004 e colocado em vigor a partir de 2006.

substitutos à malograda proposta continental (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020; MARTINS, 2013b).

A prioridade dada à dimensão comercialista/economicista pelo regionalismo aberto correspondia ao marco ideológico neoliberal prevalecente na época, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas, tal como preconizado pelo chamado Consenso de Washington, e pelos receituários de organismos internacionais financeiros e comerciais como o FMI e o Banco Mundial (MARTINS, 2018; NAVARRO; RUDNIK, 2018). A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação, em detrimento das políticas de superação das assimetrias e complementação produtiva, bem como das agendas sociais, culturais, ambientais, étnicas e territoriais, praticamente irrelevantes nesses acordos (KAN, 2018; VIEIRA MARTINS, 2014).

A ênfase no livre comércio aumentou a técnicação do processo e contribuiu para o ocultamento da dimensão política da integração e do fato de que, ao se tratar de experiências impulsionadas por governos, essas iniciativas constituíam-se como políticas públicas e como projetos políticos. Nesse sentido, o regionalismo aberto, mais orientado ao mercado do que à sociedade como um todo, demonstrava que a voz dos setores econômicos dominantes, sobretudo oligopólios e multinacionais, se fez ouvir nessa disputa, diferentemente do que aconteceu com as camadas sociais populares (FALERO, 2014). Os resultados da aplicação do modelo neoliberal nas esferas nacional e regional foram a depreciação dos recursos naturais e destruição das capacidades produtivas nacionais, em função da abertura irrestrita das economias, além do crescimento indiscriminado das dívidas externas, precarização e privatização dos serviços públicos e dos sistemas de aposentadoria (NAVARRO; RUDNIK, 2018; MARTINS, 2013b).

A crise econômica de 1998 a 2001, que aumentou os níveis de desigualdade, pobreza, desemprego e exclusão social nos países da região, colocou em evidência as limitações daquele modelo de desenvolvimento que havia fragilizado tanto as realidades nacionais quanto a integração regional, levando ao aprofundamento da condição periférica e dependente da América Latina (MARTINS, 2013b; MIRZA et al., 2013). A debilitação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento produtivo e social não significou, contudo, que o neoliberalismo possa ser compreendido como sinônimo de

redução estatal – na verdade, o que houve foi sua ampliação, a partir do crescimento do uso do monopólio da violência, contenção de investimentos em bem-estar social e direcionamento dos gastos públicos para sustentar os processos financeiros de acumulação (MARTINS, 2018). Após a crise financeira internacional de 2008, essa constatação ficou mais evidente:

Os planos para mitigar os efeitos da crise de 2008 adotados pelos países do Norte global, sobretudo os Estados Unidos, demonstram como o eclipse do Estado não se consumou. Ao contrário do que afirmam os arautos da globalização econômica, o capitalismo global não solapou as atribuições dos Estados (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 166).

Já no início dos anos 2000, o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos projetos políticos na região, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda. O fracasso do neoliberalismo em promover tanto crescimento econômico quanto justiça social abriu espaço para o surgimento de projetos que se apresentavam como alternativos e, nesse contexto, a região se converteu em um elemento central na redefinição das políticas externas desses países, o que constitui uma das explicações do surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico e da decisão de criar organismos com pautas autonomistas, como a UNASUL e a CELAC. Conforme Carlos Eduardo Martins:

A crise do neoliberalismo projetou na região forças de esquerda e centro-esquerda que modificaram amplamente o paradigma de integração. De um enfoque comercialista busca-se outro onde se prioriza a redução das assimetrias, a promoção do desenvolvimento e erradicação da pobreza; a construção de alternativas monetárias ao dólar; a integração física e energética; a defesa dos recursos naturais e as soberanias alimentar, produtiva, científica, cultural e militar. Novos processos de integração se desenvolvem revelando ascensão de um capitalismo de Estado de base popular na região, com forte acento na temática da soberania. Isto implica o fortalecimento do planejamento público e das empresas estatais e a articulação crescente entre as dimensões política, social e econômica nos novos processos de integração. UNASUL, ALBA, Banco do Sul e CELAC são exemplos de outras formas de integração que expressam esta nova periodização histórica da região (MARTINS, 2013b, p. 14).

Os novos governos compartilhavam a defesa da integração associada à mais autonomia regional com a preocupação pela justiça social. Após décadas de estagnação, observou-se em diferentes países sul-americanos uma evolução positiva dos indicadores de emprego, recuperação do poder aquisitivo do salário e redução da pobreza extrema, especialmente por meio de políticas sociais focalizadas e programas de transferência

condicionada de renda²⁶. Em alguns casos também foram implementadas políticas específicas de igualdade de gênero e de promoção da igualdade étnico-racial e, na Bolívia e no Equador, a questão étnica conseguiu incidir sobre o debate hegemônico nacional e ser incorporada nas novas constituições desses países (NILSON, 2019; MENEZES, 2016).

Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal/hegemônico demonstrou uma dimensão prática, como resposta aos obstáculos colocados pela globalização neoliberal aos objetivos regionais de atingir desenvolvimento e autonomia, que contrasta com as críticas muitas vezes disseminadas de que as mudanças observadas em seu discurso seriam meramente retóricas:

Iniciativas como Unasur y Celac proponen algo más que la mera confrontación ideológica. Dicho de otra manera, la confrontación ideológica que expresan en su dimensión de agencia es una manifestación de la persistencia de fracturas profundas sobre los modelos de Estado y de desarrollo; sobre el papel de lo político y de la soberanía, que no se resolvieron mediante la pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto que dominaron durante los años 90 del siglo pasado (VIVARES; DOLCETTI-MARCOLINI, 2016, p. 33).

A redefinição das estratégias de integração levada a cabo pelos governos progressistas sul-americanos, a partir da qual a região passou a ocupar maior centralidade nos projetos domésticos de desenvolvimento e nas estratégias de política externa desses países, foi resultado tanto da reação à hegemonia neoliberal, quanto de certas margens de ação fornecidas pelos contextos mundiais que se impuseram na década de 2000. Este processo tratou-se, do ponto de vista dos ciclos histórico-econômicos de longa duração, de uma crise estrutural do capitalismo e de seus centros, marcada pelas seguintes características: (i) crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial a partir do declínio das potências marítimas europeias e, posteriormente, dos Estados Unidos; (ii) deslocamento do dinamismo econômico para o Leste Asiático, especialmente a China; e (iii) ascensão de regionalismos e dos *hinterlands*, esses últimos representados sobretudo pelos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, por sua sigla em inglês). O deslocamento do dinamismo da economia mundial para a China, em um contexto de aumento dos preços mundiais das

²⁶ Trata-se de políticas de transferência monetária a famílias em pobreza extrema de forma associada a condicionalidades de escolarização e cobertura sanitária, como os programas Bolsa Família, no Brasil; PANES e *Plan de Equidad*, no Uruguai; *Plan Jefes y Jefas de Hogar* e *Familias para la Inclusión Social*, na Argentina; e *Tekoporá*, no Paraguai (MIRZA; LORENZELLI; BANGO, 2010).

commodities, contribuiu para uma reversão temporária (entre 2003 e 2008) da deterioração dos termos da troca, o que proporcionou a formação de saldos comerciais positivos a favor da América Latina e, em particular, da América do Sul, e permitiu a acumulação de reservas monetárias que respaldaram materialmente os processos de mudança regional mencionados (MARTINS, 2018; 2013a).

Ademais, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos Estados Unidos foram em parte reorientadas da América Latina para outras regiões, especialmente o Oriente Médio. A esse cenário, somou-se o crescente questionamento das instituições de Bretton Woods; o aumento da importância das relações Sul-Sul e a crise do modelo neoliberal-institucionalista da União Europeia. Em conjunto, essas alterações geopolíticas alteraram, no início do século, as forças político-sociais nos espaços nacionais e internacionais, propiciando novas articulações que se projetaram como alternativa geopolítica para o século XXI, e uma maior margem de manobra para os países da América Latina quanto a suas políticas de integração regional, especialmente em relação aos Estados Unidos. Teve origem, assim, um sistema internacional denominado como ‘pós-ocidental’ ou ‘pós-hegemônico’, caracterizado não apenas pela ampliação da multipolaridade, mas também dos regionalismos (CORTÉS et al., 2018; SERBIN, 2015; MARTINS, 2013a; VIVARES; LOMBARDO; CVETICH, 2013).

Estas alterações geopolíticas e geoeconômicas resultaram em um aumento dos níveis de permissibilidade no sistema internacional e das condições de viabilidade nacional dos países latino-americanos (JAGUARIBE, 1979), o que viria a se articular com a capacidade de coordenação política dos governos da região, especialmente os sul-americanos, resultando em uma ampliação da autonomia regional. Esta conjuntura favoreceu a constituição de viabilidade nacional não apenas para países como Brasil e Argentina, mas também para os Estados pequenos, como o Uruguai, onde as forças políticas do *Frente Amplio* mantiveram historicamente uma relação de proximidade com as demandas integracionistas (BURIAN; MÍGUEZ, 2021).

O fracasso da ALCA em 2005, durante a V Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina), foi um momento-chave na história da constituição do regionalismo pós-liberal/hegemônico. A confluência entre as resistências expressas tanto por lideranças governamentais do giro à esquerda quanto pelos movimentos sociais transnacionais que se opunham à agenda liberalizante e pan-americanista da proposta

continental, que resultou no rechaço à iniciativa, marcou o início da articulação regional entre a Argentina kirchnerista, o Brasil do Partido dos Trabalhadores e a Venezuela bolivariana, que viria a sustentar o consenso político regional que tornou possível a criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC, bem como a ampliação do MERCOSUL²⁷. Este consenso, ao evitar propostas de alinhamento assimétrico como a da ALCA, privilegiar os laços de cooperação política e promover uma agenda caracterizada por temas de soberania e autonomia regionais, foi também o começo de um processo de questionamento da hegemonia dos Estados Unidos no espaço regional, marcando uma diminuição de sua capacidade de gerar consensos e de manter a ordem pan-americanista de alinhamento continental em torno à sua liderança, ainda que preservando seu poderio material (NILSON, 2019; KAN, 2018).

Tanto o Estado como a região se converteram novamente em elementos importantes na redefinição dos projetos políticos dos países latino-americanos. Tal mudança de orientação política levou a que, naquele momento, o panorama geopolítico sul-americano permitisse o surgimento de esquemas de integração regional funcionais às – diferenciadas entre si – pretensões autonomistas dos governos do giro à esquerda, da mesma forma como, nos anos 1990, o regionalismo aberto havia sido funcional ao receituário neoliberal dos governos de turno.

Não se pode ignorar, no entanto, a heterogeneidade de conformações dos governos do giro à esquerda. Em alguns desses países, como no caso do Brasil, a participação de elites que tradicionalmente exerceram o poder na região, como as agrárias e financeiras, resultaram em mais continuidade que ruptura com relação ao modelo neoliberal. Em outros, como na Bolívia e na Venezuela, a presença ampliada de setores sociais historicamente ligados a pautas de resistência ao neoliberalismo, incluindo os povos originários, gerou, pelo menos na primeira década do século, governos com perfis mais disruptivos com relação à etapa anterior (NAVARRO; RUDNIK, 2018).

Os papéis desempenhados por Brasil e Venezuela foram de particular centralidade nos novos processos regionais sul-americanos que levaram à constituição

²⁷ Conforme Barbosa (2018), a ALCA não avançou apenas em função das resistências do campo popular, mas também por não obter consenso entre as burguesias latino-americanas, bem como entre setores interessados dos Estados Unidos, resultando na incapacidade da gestão Bush de obter autorização do Congresso para acelerar as negociações do acordo.

do regionalismo pós-liberal/hegemônico. Para Preciado (2008), as estratégias de atuação dos dois países em relação à região estiveram associadas aos distintos posicionamentos ocupados por cada um, naquele período, em relação ao sistema-mundo. O Brasil, semiperiferia que buscava firmar-se como potência global autônoma, apostou na construção de autonomia para a região com bases em uma percepção pragmática, que incluía a manutenção de boas relações com os Estados Unidos. A Venezuela, por sua vez, procurava apresentar-se como semiperiferia emergente, que implicava em um discurso de confrontação aberta em relação à hegemonia estadunidense. No restante da América Latina, o México, em contraposição, manteve-se como semiperiferia subordinada ao modelo neoliberal ortodoxo, em função de sua dependência econômica dos Estados Unidos, situação que havia sido aprofundada com sua associação ao NAFTA (PRECIADO; FLORIDO, 2013; PRECIADO, 2008).

3.2 Autonomia e multidimensionalidade: discurso e prática do regionalismo pós-liberal/hegemônico

Nilson (2019) interpreta o surgimento do regionalismo pós-liberal/hegemônico a partir de uma concepção discursiva da hegemonia, com base nos trabalhos de Ernesto Laclau, como uma transição entre a hegemonia regional do projeto pan-americanista liderado pelos Estados Unidos e o surgimento de novos discursos com pretensões hegemônicas: o bolivarianismo, tendo a Venezuela à frente e a ALBA como institucionalidade relacionada; e o sul-americanismo, de corte neodesenvolvimentista e autonomista, liderado pelo Brasil e operado por meio da UNASUL e do MERCOSUL.

De formas diferenciadas, estes discursos funcionaram como eixos articuladores de posições políticas e de demandas econômicas e sociais que, apesar de historicamente presentes na região, encontravam-se dispersas: “*Ambos emergen como interpeladores de posicionalidades subalternas y constructores de sentidos, con crecientes pretensiones hegemónicas.*” (NILSON, 2019, p. 26). Muitas destas demandas relacionam-se aos legados do colonialismo e à conseqüente condição periférica e dependente da América Latina: soberania, autonomia, desenvolvimento, industrialização, democracia, fortalecimento estatal, superação da pobreza. Algumas delas, como o respeito à diversidade étnica, aos direitos humanos e à igualdade de gênero, estiveram tradicionalmente associadas a posições manifestadas por diferentes movimentos sociais da região.

O bolivarianismo como discurso se expressou em termos do antagonismo soberania/imperialismo e da confrontação da hegemonia regional estadunidense. Cumpriu, nesse sentido, um papel de alinhar os países da região em torno a um conjunto de demandas regionais insatisfeitas, dentre elas a demanda pela nacionalização dos recursos energéticos (Bolívia, Venezuela); a demanda contra as ações desestabilizadoras das potências estrangeiras (Bolívia, Cuba) e, em conjunto, a demanda de longa duração pela constituição da Pátria Grande, ou seja, pela integração latino-americana autonomista contraposta ao pan-americanismo. Sob esta perspectiva, o discurso bolivariano se aproxima da autopercepção de uma identidade regional professada por muitos dos atores sociais do campo popular: “*La expresión territorial del campo popular que emerge de esta dicotomización es la unión latinoamericana y caribeña, con la necesaria exclusión de EE. UU.*” (NILSON, 2019, p. 36). Apesar de permitir o estreitamento de laços entre movimentos sociais e países que compartilham as demandas articuladas em seu discurso, o tom confrontador do bolivarianismo foi considerado por outros países da região como possível fonte de instabilidade e desconfiança, limitando seu alcance regional.

Já o sul-americanismo neodesenvolvimentista, liderado pelo Brasil, constituiu-se como um discurso de tom mais moderado e conciliador, expressado a partir do antagonismo dependência/autonomia – ou seja, a mesma contraposição que consistia na base do pensamento puiguiano. Sua ênfase recaía sobre a construção do espaço sul-americano como unidade geopolítica, que envolvia demandas por desenvolvimento, industrialização, soberania energética e não ingerência em assuntos internos. Trata-se de um antagonismo mais difuso do que o bolivariano, pois se projetava não apenas em oposição aos Estados Unidos, mas ao conjunto de países do centro do sistema mundial cujas políticas econômicas imponham barreiras ao desenvolvimento da região (NILSON, 2019). Esta moderação permitiu a formação de consensos regionais mais amplos, porém mais frágeis:

No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 541).

A institucionalização da América do Sul e a reafirmação de sua identidade como

região formam parte de um processo, liderado pelo Brasil, de consolidação do território sul-americano como unidade geopolítica (RIVAROLA, 2021). A reorientação dos parâmetros da política externa brasileira, concedendo prioridade à América do Sul, emergiu durante a redemocratização, no governo Sarney (1985-1990) e aprofundou-se durante o governo Cardoso (1995-2002), em parte como reação à ofensiva pan-americanista dos EUA que culminou em 1994, ano em que o NAFTA entrou em vigor e em que foi realizada a primeira Cúpula das Américas, em Miami, ocasião na qual a administração Clinton apresentou a proposta da ALCA (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Dessa forma, o conceito de América do Sul substituiu, no discurso diplomático brasileiro, o de América Latina, considerado como demasiado amplo e de difícil operacionalização. Esta orientação se consolidou na política externa dos governos de Lula da Silva (2003-2010), que apresentava como objetivos principais para a região a formação de um espaço econômico sul-americano, a integração física, a associação estratégica com a Argentina e a revitalização e expansão do MERCOSUL, constituindo uma agenda que, em linhas gerais, se manteve durante o primeiro mandato (2011-2014) de Dilma Rousseff (MENEZES, 2016).

O regionalismo pós-liberal/hegemônico constituiu-se a partir dessas duas matrizes discursivas que promoviam uma contraposição às visões neoliberais dominantes nos anos 1990 e uma retomada dos elementos integracionistas, desenvolvimentistas e identitários – no sentido de uma identidade latino-americana compartilhada. Já quanto às ações efetivamente levadas a cabo, segundo Sanahuja (2009), o regionalismo pós-liberal se caracterizou por uma ênfase maior na agenda ‘positiva’ da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e no aumento da cooperação Sul-Sul, e por uma maior preocupação com a dimensão da participação e da legitimação social dos processos de integração.

A ampliação do leque de temas da agenda da integração modificou o foco tradicionalmente colocado nas negociações econômico-comerciais, em consonância com um modelo de regionalismo multidimensional, que incluía uma concepção ampliada da soberania, que englobava as ideias de soberania alimentar, energética, ambiental e monetária, resultando em uma proliferação de conselhos ministeriais, planos estratégicos, áreas de trabalho e agendas regionais (BARRENENGOA, 2015; PRECIADO; FLORIDO, 2013).

Nesse sentido, a lógica de funcionamento do regionalismo pós-liberal afastou-se do enfoque monista e totalizante da integração econômica, que havia se mostrado de difícil operacionalização, e se aproximou de uma concepção mais pragmática e flexível da integração, que incluía iniciativas de cooperação por projetos e setores em torno aos quais era possível atingir consensos (BERNAL-MEZA, 2015).

Nosso emprego do conceito de multidimensionalidade é similar à ideia de MERCOSUL ‘ampliado’ utilizado por Sarti, Costa Lima e Bragatti para designar a diversificação de temas em uma agenda de negociação até então notadamente concentrada nos aspectos comerciais, alfandegários ou tarifários da integração:

Tratava-se, então, de uma concepção ampliada, simultaneamente econômica, política, social e cultural de integração, que abrangia aspectos como territorialidade e que consolidava uma infraestrutura que garantia a integração física do continente, desde uma rede de energia elétrica, estradas, ferrovias e telecomunicações até a promoção do conhecimento, dos direitos de cidadania e da circulação dos povos no que se referia à educação, saúde, ciência, tecnologia, cultura e instituições. Ademais, envolvia o direito ao trabalho e demandava novas formas de pensar a educação e a institucionalização – por exemplo, um desempenho criativo das universidades e dos parlamentos. (SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021, p. 181).

Também nos apoiamos na abordagem de Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), que defendem a importância de uma consideração multidimensional do processo de integração do MERCOSUL, a partir da qual surge um quadro de integração regional variável no tempo e nos temas. A construção deste modelo regionalista que incluía aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais não significou que a integração comercial tenha sido abandonada. Entretanto, os momentos de estagnação da dimensão comercial foram, em ocasiões, acompanhados por uma evolução em outras áreas, tais como a político-institucional e a social. Esta abordagem afasta-se das leituras tradicionais que destacam a função explicativa da presença ou ausência de instituições supranacionais na interpretação de processos regionais. A análise da evolução do MERCOSUL, ao revelar outros critérios de institucionalização, demonstra que a institucionalidade regional não está circunscrita a um modelo específico, e que restringir o debate ao seu caráter supranacional é resultado de uma atitude epistemológica eurocêntrica (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Os acordos regionais latino-americanos e caribenhos caracterizam-se, de fato, pelo intergovernamentalismo que, em alguns casos, aproximou-se de um ‘hiperpresidencialismo’ (BARRENENGOA, 2015), tendência que foi de certa forma

aprofundada durante o regionalismo pós-liberal. A diplomacia presidencial se converteu em um mecanismo central nesta etapa das relações internacionais latino-americanas, dando origem ao que foi denominado como ‘política exterior das cúpulas’ ou ‘diplomacia das cúpulas’ que, no século XXI, se converteu na principal forma de multilateralismo na região. Essas reuniões têm a vantagem de funcionar como espaços privilegiados para o diálogo político e a tomada de decisões entre os escalões mais altos da hierarquia governamental, possibilitando assim a concretização de acordos estratégicos regionais em curtos espaços de tempo. Por outro lado, este modelo traz consigo o permanente risco de que os projetos sejam abandonados quando mudam os governos (BONILLA; ÁLVAREZ, 2013; ROMERO, 2013).

A opção pelo intergovernamentalismo está associada à articulação entre integração regional e autonomia que é consistente com as diferentes correntes autonomistas sul-americanas, nas quais a integração não foi concebida como uma restrição à autonomia nacional, mas, ao contrário, como um conjunto de instituições que potencializam em vez de limitar as decisões nacionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018).

Por outro lado, é preciso reforçar que o regionalismo pós-liberal nunca teve a exclusividade entre as expressões institucionais regionais da América Latina. Conforme exposto no início deste capítulo, durante a vigência do regionalismo pós-hegemônico, práticas regionais pós-liberais conviveram com expressões liberais da integração (BRICEÑO, 2021). A partir do debate da geopolítica crítica e das autonomias, Preciado propõe uma caracterização geral desses dois modelos distintos de integração que, aproximadamente entre os anos 2003 e 2016, se desenvolviam paralelamente na América Latina (PRECIADO, 2014; PRECIADO; FLORIDO, 2013):

1) *Esquemas de integração regional neoliberais*, que respondem à matriz Norte-Sul, como o NAFTA; o CAFTA+DR; os TLCs com potências externas e a Aliança do Pacífico, as quais são impulsadas pelos Estados Unidos, com o objetivo de disputar a influência chinesa no mercado mundial e manter suas posições de poder consolidadas na região latino-americana. A integração neoliberal está relacionada ao imaginário pan-americanista e responde a três condicionantes: (i) a democracia liberal ocidental, centrada no Estado Nação e num modelo formalista representativo; (ii) a adoção de medidas voltadas para a liberalização econômica e para a transnacionalização das corporações multinacionais, de acordo com o Consenso de Washington; e (iii) a geoestratégia de segurança estadunidense para a região da América Latina, como o

Projeto Mesoamericano/*Plan Puebla Panamá*. Na integração neoliberal predomina o paradigma de uma democracia elitista, sustentada por uma aliança com um polo burocrático/tecnocrático.

2) *Esquemas de integração pós-neoliberais*, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC e do MERCOSUL repaginado (que seriam ‘pós-neoliberais’) e da ALBA (que seria ‘contra-hegemônica’). Os esquemas pós-neoliberais apontam para a autonomia e para a multidimensionalidade, ao somar aspectos sociais, políticos e culturais a uma agenda tradicionalmente economicista/comercialista, e acrescentam a seus esquemas de governança experiências de democracia participativa, que em alguns casos dialogam com princípios de democracia comunitária de base étnica-nacional, apresentando uma coalização de interesses pluriclassistas, mais aberta (em diferentes graus conforme o país analisado) a processar o conflito social sobre bases deliberativas e inclusivas. Esta outra perspectiva latino-americana vem de tradições históricas autonomistas como o bolivarianismo e o martinianismo que, entretanto, foram assumidas pelos países envolvidos de forma distinta: em alguns casos, desde práticas pragmáticas e moderadas (Brasil) e, em outros, a partir de uma retórica de confrontação com a manutenção das posições de poder dos EUA na América Latina e Caribe (casos da Venezuela e da Bolívia).

Para Preciado, o cenário latino-americano de inícios do século XXI ajuda a esclarecer a correlação entre democracia e integração. Tanto o modelo neoliberal quanto o pós-liberal reivindicavam a democracia como base de sustentação interna e pilar de sua política externa, tornando necessário questionar de que forma as práticas de cada um destes modelos de regionalismo de fato impactam no fortalecimento de valores democráticos como os direitos humanos, o combate à desigualdade e a adoção de práticas sociais participativas. Este questionamento sobre se os processos de democratização nacional se refletem também em uma democratização das relações internacionais dos países envolvidos recebeu impulso após a entrada em cena dos governos do giro à esquerda e da emergência dos formatos de integração pós-neoliberal (PRECIADO, 2014). Face a um contexto de crise global e de aumento das brechas entre governo e sociedade, com consequente deterioração da qualidade da democracia, o papel dos atores sociais ganhou centralidade neste modelo explicativo:

En los procesos de integración regional que vive Latinoamérica, aumenta la tensión entre lo instituyente, que portan los movimientos sociales demandantes de reconocimiento y derechos no incorporados al mundo de las

instituciones, y lo instituido, propio de la supranacionalidad regional, como parlamentos, esquemas de gobernabilidad eficaces y eficientes, el reconocimiento de las autonomías étnicas y subregionales. Se trata de repensar la democracia, como paradigma de gobierno y de participación ciudadana, desde la interculturalidad, la pluralidad étnico-nacional fundadora de un nuevo Estado nacional, y del reconocimiento de nuevas instancias supranacionales que requieren estar sujetas a un proceso democratizador en el que la política internacional sea sensible a los registros de-coloniales y la autonomía. (PRECIADO, 2014, p. 48).

Somados, esses fatores – o giro à esquerda, as instituições do regionalismo pós-neoliberal e a presença dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal – deram origem ao que Preciado denominou de ‘nova gramática democrática latino-americana’, que tinha como características a defesa da autonomia; a promoção da democracia participativa; o sul-americanismo, em função do dinamismo integrador então experimentado na sub-região e, também, o latino-americanismo, que se refletiu sobretudo na criação da CELAC. (PRECIADO, 2014). Esta nova gramática democrática estava relacionada a uma postura de enfrentamento da colonialidade do poder, ao questionar os valores supostamente universais da democracia liberal, os quais encobrem uma realidade de fragmentação das comunidades, racismo e exclusão da maior parte da população das tomadas de decisão sobre os assuntos públicos. Como reação, propunha outros projetos políticos para a integração latino-americana, alinhados às necessidades de construção de autonomia social, política e econômica, em contraposição ao projeto de subordinação defendido por governos neoliberais e pelas grandes corporações:

En Latinoamérica, se busca: revalorizar la capacidad reguladora del Estado; mayor capacidad de negociación frente a la apertura y la liberalización comercial y financiera; cuestionar el modelo económico dominante; situar el tema de la justicia social y la redistribución del ingreso y actualizar el pacto social mediante nuevas relaciones entre movimientos sociales y gobierno. (PRECIADO, 2014, p. 47).

Sob essa perspectiva, o regionalismo pós-liberal impulsionou a autonomia conforme as concepções originais de Puig e Jaguaribe, ou seja, em termos de opções e condições de política externa e inserção no sistema mundial. Naquele contexto, a região foi percebida pelos governos do giro à esquerda como um espaço de construção coletiva de margens de ação mais amplas para suas demandas direcionadas ao sistema-internacional. As alterações geopolíticas e geoeconômicas que se impuseram no início do século resultaram em um aumento dos níveis de permissibilidade do sistema internacional e das condições de viabilidade nacional dos países latino-americanos (JAGUARIBE, 1979), o que viria a se articular com a capacidade de coordenação

política dos governos da região, especialmente os sul-americanos, resultando em uma ampliação da autonomia regional (BURIAN; MÍGUEZ, 2021). Ao mesmo tempo, o regionalismo pós-liberal também guarda semelhanças com a autonomia relacional (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002), já que propunha um modelo em que a integração consistia em uma dimensão primordial, e não agregada, da autonomia.

Por outro lado, desde uma perspectiva crítica da geopolítica, esta equação não se resume aos poderes políticos, econômicos e militares, sendo necessário incluir outros fatores relevantes no panorama regional da primeira década do século, especialmente a geopolítica dos movimentos sociais que, ao aumentar sua influência na esfera pública, questionam que os projetos regionais e a autonomia se construam fundamentalmente a partir dos interesses do capital financeiro e das grandes corporações. Dessa forma, o entendimento tradicional da autonomia que tem os Estados como atores únicos passa por um processo de modificação (PRECIADO, 2018b; PRECIADO; FLORIDO, 2013). Ademais, estes processos relativamente mais autonomistas do ponto de vista político foram acompanhados por projetos epistêmicos orientados à autonomia intelectual, dentre eles as correntes decoloniais (CAIRO, 2008).

No entanto, as práticas impostas pelos Estados Unidos em prol da manutenção de sua hegemonia regional, associadas às pressões comerciais e financeiras da União Europeia e da China, seguiram impondo obstáculos às tendências autonomistas latino-americanas ao longo do período delimitado. Por fim, as contradições e disputas internas, bem como as imposições externas, acabaram por impedir o êxito do projeto no longo prazo.

3.3 Contradições e obstáculos enfrentados pelo regionalismo pós-liberal e fim do ciclo autonomista

O regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico não ocorreu sem enfrentar diferentes contradições internas. A estas, somaram-se os desafios externos impostos pelo agravamento dos impactos da crise global sobre as economias latino-americanas e caribenhas; o retorno dos nacionalismos conservadores protecionistas, a reconfiguração das relações de poder mundial e, sobretudo, as transformações políticas que implicaram na interrupção do giro à esquerda. O regionalismo pós-liberal emergiu condicionado por contextos globais e regionais marcados por fatores como o aumento dos preços das commodities, a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda e os questionamentos

não usuais que estes fizeram em relação aos Estados Unidos, de modo que, no final do período assinalado, a mudança conjuntural, que estreitou as margens autonômicas regionais, acabou por obliterar tanto o discurso quanto as institucionalidades criadas ou modificadas sob a inspiração pós-liberal (CORTÉS et. al, 2018; PRECIADO, 2017).

Dentre estas contradições, destaca-se o fortalecimento, nos anos 2000, da posição da China como parceira comercial da América Latina, e especialmente da América do Sul, o que, inscrito no contexto de um novo ciclo expansivo da economia mundial e de aumento dos preços internacionais dos produtos primários, contribuiu para a persistência de uma orientação econômica centrada na exploração de recursos naturais como forma de impulsionar o crescimento e atrair investimentos privados internos e externos. Não houve, assim, alteração no modelo extrativista que marcou a incorporação da região ao sistema-mundo capitalista, resultando em reprimarização da pauta exportadora. Apesar das tentativas dos governos do giro à esquerda por proporcionar uma posição geopolítica relativamente mais autônoma da região, a continuidade de políticas domésticas alinhadas com o neoliberalismo e o neoextrativismo reforçaram o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo (SVAMPA, 2016; MARTINS, 2013a; NOVION, 2011).

Ademais, nesse contexto em que a geopolítica asiática ganhou um peso inédito na região, especialmente na América do Sul, cujas consequências de longo prazo sobre os processos de integração e cooperação não são claras, os governos nacionais não conseguiram atingir um consenso sobre como lidar coletivamente com os novos desafios impostos pelo aumento crescente da presença chinesa na região (SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021; KLEMI; MENEZES, 2016).

O neodesenvolvimentismo e o neoextrativismo estiveram relacionados a grandes obras de infraestrutura que, na América do Sul, podem ser identificadas nos projetos de transmissão de energia e nas estradas bi ou plurinacionais inseridas na IIRSA/COSIPLAN. Estes projetos ficaram marcados por seus impactos sociais e ambientais, causando diferentes conflitos com as populações tradicionais e indígenas que habitam as regiões afetadas, o que contribuiu para o questionamento tanto do caráter da integração pós-liberal quanto do modelo de desenvolvimento que ela pretendia incrementar. A aposta em uma maior autonomia não logrou, sob essa perspectiva, romper com a colonialidade que marca a história de longa duração da América Latina (PRECIADO, 2018; PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012). Como resultado, diferentes grupos

da sociedade civil organizada, sem precisamente rechaçar os processos de integração como a UNASUL e a versão pós-liberal do MERCOSUL, avaliaram criticamente seu desenvolvimento e sua continuidade paradoxal com os padrões tradicionais e hegemônicos de integração:

(...) la crisis global del capitalismo es acentuada por lo que podría llamarse una re-materialización de la base de acumulación, la cual está conduciendo hacia un modelo neo-extractivista que somete crudamente a los procesos de integración hacia conflictos de gobernabilidad intensos. Tanto en los países donde predomina la ortodoxia neoliberal, como en aquellos donde se buscan alternativas, los problemas relativos a ese neo-desarrollismo, provocan conflictos sociales, ambientales y políticos que incrementan la desigualdad social, disminuyen los márgenes de soberanía en el manejo de los recursos primarios y tensionan la relación entre gobernantes y gobernados, por la imposibilidad de atender las demandas de la población (PRECIADO, 2014, p. 60).

As pressões hegemônicas estadunidenses, como no caso do bloqueio à Cuba e dos projetos geoestratégicos implantados na região a partir da década de 1990 (Plano Dignidade-Bolívia, Planos Colômbia I e II, Projeto Mesoamérica/Plano Puebla-Panamá, Plano México/Iniciativa Mérida) constituíram um outro desafio geopolítico para a consolidação do regionalismo pós-liberal. Este contexto de tensionamentos entre o pan-americanismo e a integração autonomista latino-americana se refletiu também na coexistência em geral conflituosa com organismos regionais de caráter liberal. O NAFTA, os TLCs assinados entre países da região e os Estados Unidos, as negociações inconclusas para o estabelecimento da Parceria Transpacífico (TPP, por sua sigla em inglês) e a Aliança do Pacífico são provas de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extrarregional.

A Aliança do Pacífico foi criada em 2012 por Chile, Colômbia, Peru e México, tendo por objetivo central a liberalização comercial entre os países membros, com vistas a alicerçar sua inserção no polo asiático da economia mundial, ou seja, com preceitos semelhantes ao do regionalismo aberto. O acordo, que contou com o patrocínio dos Estados Unidos, caminhou, assim, em sentido oposto ao do sul-americanismo neodesenvolvimentista liderado pelo Brasil, uma vez que se apresentou como obstáculo à construção de um espaço sul-americano mais integrado do ponto de vista comercial e econômico (MENEZES, 2016).

A Aliança do Pacífico e a TPP teriam evidenciado uma suposta divisão entre um eixo atlântico e um eixo pacífico da integração sul-americana. O eixo atlântico corresponderia ao regionalismo pós-liberal, considerado como ‘bolivariano’, ideológico

e atrasado, enquanto o eixo do Pacífico era representado como despolitizado, eficiente e moderno (BURIAN; MÍGUEZ, 2021; CORTÉS et. al, 2018; SANAHUJA, 2016). Sanahuja questiona esta interpretação e pondera que, ainda que a Aliança do Pacífico se apresentasse como um projeto desideologizado e pragmático, era visível “*su alto perfil ideológico y su intención de erigirse en una alternativa atractiva ante los mercados y los socios externos, como Estados Unidos y la UE, resaltando las diferencias frente al eje bolivariano.*” (SANAHUJA, 2016, p. 49).

Existem, ademais, uma série de problemas estruturais internos que marcam a trajetória dos acordos de integração na América Latina, tais como baixa complementaridade econômica, baixa interdependência, assimetrias políticas e econômicas e, ainda, a baixa capacidade estatal e burocrática, que se traduz na dificuldade de implementar as decisões tomadas no âmbito desses acordos. Trata-se de um reflexo da debilitação da capacidade estatal e burocrática dos Estados-membros resultante das reformas estruturais implementadas sob a lógica neoliberal desde os anos 1980, com base na política de austeridade prescrita pelo Consenso de Washington e por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Tomando como exemplo o caso do MERCOSUL, nota-se que esta fragilidade institucional tem sido constante ao longo da existência do bloco, perpassando o regionalismo aberto, o pós-liberal e o contexto político mais recente de governos frontalmente contrários ao projeto de integração, como foi o de Jair Bolsonaro (MARIANO; MENEZES, 2021).

Nesse sentido, ocorreu, durante o regionalismo pós-liberal, em certa medida, um desajuste entre discurso e prática, ou seja, entre o funcionamento político-ideológico e o operacional. Dentre as iniciativas que foram anunciadas, gerando assim expectativas em diferentes setores da sociedade, mas que por fim não foram concretizadas, destacam-se, no MERCOSUL, o abandono do calendário para a implementação de eleições diretas para os representantes do PARLASUL, que só chegaram a ocorrer na Argentina e no Paraguai e, na América do Sul em geral, a não efetivação do Banco do Sul. Este último, cuja criação foi anunciada em 2007, poderia ter cumprido um papel de protagonismo no financiamento da integração e na montagem de uma arquitetura financeira soberana, funcionando também como um fundo de estabilização contra as crises internacionais e os ciclos especulativos do capital estrangeiro. O novo banco, entretanto, só chegou a ter uma existência meramente formal, já que a proposta esbarrou na oposição do congresso brasileiro, de seu capital financeiro e, mesmo, dos bancos públicos de investimento do

país. As promessas que não se cumpriram limitaram as possibilidades reais de mudança do projeto regional em direção a um paradigma de solidariedade e autonomia (MARTINS, 2017; DOS SANTOS, 2012).

Também a conjuntura econômica mundial em que os preços dos produtos primários aumentaram, em função do período de expansão econômica puxado pela China, foi modificada com a crise financeira iniciada em 2008. No entanto, as estruturas produtivas dos países latino-americanos não haviam sofrido grandes mudanças durante o ciclo de afluência de recursos advindos do *boom* das commodities (2004-2011) e as dificuldades impostas pelas mudanças no cenário internacional revelaram a persistência dessas debilidades (MARTINS, 2016).

Como resultado, não foram aproveitadas as oportunidades de desenvolvimento econômico, político e social. As mudanças nas tendências globais da economia levaram ao aumento do protecionismo e retração das exportações, fazendo baixar os níveis de crescimento econômico e, conseqüentemente, de autonomia dos quais a região havia disfrutado na década anterior (MARTINS, 2017; MENEZES, 2016). Sob a concepção de Puig (1980) e Jaguaribe (1979), pode-se interpretar que os governos e elites dos países da região não souberam aproveitar a ampliação da permissibilidade internacional para aumentar sua viabilidade interna de forma estável e, assim, transitar da dependência à autonomia.

A dependência das exportações de produtos primários aumentou a vulnerabilidade quando declinaram os preços das matérias-primas e a entrada de capital estrangeiro. Os governos do giro à esquerda não conseguiram reverter a financeirização da economia, amenizando apenas os efeitos mais regressivos das reformas tributárias neoliberais, sem impedir a ampliação da desigualdade, apesar de matizada pelo aumento do crescimento econômico. Um balanço do período pós-liberal explicita, assim, os limites para a mudança sem rompimento com a ordem herdada na América Latina e sem enfrentar os problemas estruturais que remetem à articulação entre dependência e desigualdade legada pelo passado colonial (BARBOSA, 2019; MARTINS, 2016).

Por fim, as expectativas do regionalismo pós-liberal chocaram-se com a contraofensiva neoliberal-conservadora que implicou na ascensão de governos de direita em países-chave da região. Esse processo teve início com os golpes de Estado parlamentares em Honduras (2008) e no Paraguai (2012), ganhando protagonismo com a vitória eleitoral de Mauricio Macri na Argentina, em 2015, e o *impeachment* de Dilma

Roussef, no Brasil, em 2016. A esse quadro somaram-se o recrudescimento dos conflitos internos na Venezuela e o crescente isolamento internacional do governo de Nicolás Maduro. A reação neoliberal por parte do imperialismo e das burguesias dependentes impôs sérios obstáculos às políticas autonomistas implantadas pelos governos do giro à esquerda no tocante à integração regional, em que pese o entendimento de que o abandono do paradigma neoliberal dos anos 1990 por parte desses governos tenha sido incompleto, de modo que tais agendas foram implantadas apenas parcialmente.

Os projetos políticos dos governos de direita continham outras prioridades para a região, incluindo a volta do exclusivismo da agenda comercial e da preferência às articulações externas com os Estados Unidos e a Europa. Conjugadas à estrutura eminentemente intergovernamental dos organismos regionais latino-americanos em geral, estas mudanças políticas resultaram no abandono do projeto regional pós-liberal e de seus vieses autonomistas, levando a uma revalorização da integração pan-americanista subordinada aos interesses dos EUA. Nesse sentido, este novo contexto incidiu sobre os processos de integração para reordenar as prioridades do regionalismo pós-liberal e desarticular suas realizações. Desapareceram, assim, as condições que haviam permitido, conforme algumas leituras, o estabelecimento temporário de uma autonomia com características relacionais nos processos de integração da região (PRECIADO, 2018b; CORTÉS et. al, 2018; MARTINS, 2017).

Retomou-se a lógica do regionalismo aberto, segundo a qual a integração é encarada como um mecanismo para inserir os países envolvidos na economia global, apesar das diferenças no cenário econômico e geopolítico internacional entre ambos os momentos históricos. Como consequência, as agendas culturais, sociais e participativas, que começavam a ganhar espaço nos planos de ação de organismos regionais como MERCOSUL e CELAC, foram esvaziadas uma vez finalizado o ciclo do regionalismo pós-liberal/hegemônico (SILVA, 2022; BRICEÑO, 2021; KAN, 2018).

Os próprios organismos criados nos anos 2000 sob inspiração do regionalismo pós-liberal foram abandonados, como no caso da UNASUL²⁸, ou relegados a um segundo plano, como no caso da CELAC, que teve o funcionamento de suas cúpulas paralisado entre 2017 e 2021. Os novos governos buscaram substituir essas estruturas

²⁸ A Colômbia anunciou sua retirada da UNASUL em 2018, seguida pelo Equador, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, em 2019, e pelo Uruguai, em 2020.

por iniciativas como o Grupo de Lima²⁹ e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)³⁰, que não chegaram a receber nenhuma institucionalidade, constituindo-se como dispositivos retóricos da política externa dos governos de direita que funcionavam por meio de reuniões avulsas entre mandatários e chanceleres.

O novo protagonismo das forças da direita conservadora tem aprofundado os conflitos sociais e as contradições do padrão de acumulação neoliberal e impedido o a continuidade dos processos de integração (MARTINS, 2017). Sem modificações na correlação de forças políticas nacionais, não parece factível, portanto, que a região possa adotar objetivos contra-hegemônicos, nem mesmo que consiga dar continuidade à aproximação entre os países promovida no período anterior. Aqui radica um ponto crucial do argumento utilizado nesta tese: diferentemente das teorias dos anos 1970 e 1980 e do padrão da política externa brasileira durante os séculos XIX e XX, entendemos que um projeto de autonomia regional latino-americana baseada tanto em sua dimensão estatal quanto social – ou seja, uma visão similar à da integração solidária de Puig – só pode ser levada a cabo no contexto de um ciclo progressista com capacidade de ação coletiva (BURIAN; MÍGUEZ, 2021; SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021). O regionalismo pós-liberal/hegemônico provoca, nesse sentido, uma reflexão acerca da dimensão propriamente ‘política’ da política externa:

[a abordagem do regionalismo pós-liberal] e sua natureza *política*, explicitada como *escolha*, foi orientada para a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a região esteve atada desde seus primórdios. O projeto, assim, reafirma a natureza não só geopolítica, mas também política da integração ao associar seu êxito a um desenvolvimento econômico, social e cultural como requisito para um novo equilíbrio entre norte e sul, em uma ordem global que se pretendia multipolar. (SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021, p. 177, grifos dos autores).

Nesse contexto, as iniciativas de integração Norte-Sul voltaram a ganhar prioridade, com destaque para a retomada das negociações do acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia, para o quê foram decisivas as concessões feitas pelos governos de Michel Temer e Mauricio Macri em temas como solução de controvérsias,

²⁹ Composto em 2017 pelos chanceleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Panamá, Paraguai e Peru, com o objetivo de coordenar a oposição continental ao governo de Nicolás Maduro.

³⁰ Criado em 2019 pelos presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai e Peru.

flexibilização de regras de origem, propriedade intelectual etc., o que resultou em críticas diversas dos movimentos sociais e setores políticos à esquerda aos termos negociados, em função de seu caráter assimétrico e reforçador da inserção internacional da região sul-americana como exportadora de matérias-primas (BRICEÑO, 2021; NAVARRO; RUDNIK, 2018). De qualquer modo, o acordo, aprovado em 2019, tem enfrentado um difícil processo de ratificação por parte dos parlamentos europeus, em parte pela perda de prestígio internacional do Brasil em função do governo de Jair Bolsonaro.

Durante a onda conservadora que articulou as forças políticas de direita da América Latina e o governo de Donald Trump, também a OEA aprofundou seu papel de instrumento político para o isolamento dos países considerados hostis pelos Estados Unidos, especialmente Cuba, Venezuela e Nicarágua. Este movimento fez parte de um retorno do pan-americanismo, marcado pela recusa do governo estadunidense em aceitar posições autônomas que pudessem condicionar suas ações na região (CAIRO; BRINGEL; RÍOS, 2020).

Configurou-se uma conjuntura de queda das condições de permissibilidade, que retirou de cena o ‘otimismo’ regional do momento anterior e o substituiu por uma percepção pessimista das potencialidades autonomistas da integração latino-americana: retraimento do multilateralismo, crise financeira global, poucos avanços no comércio intrarregional, crise venezuelana, giro político conservador, inexistência de respostas coletivas à pandemia de COVID-19 e ausência de lideranças políticas claras na região – acentuada pelo abandono por parte do Brasil, sob os governos Temer e Bolsonaro, de sua tradicional estratégia de exercer liderança regional na América do Sul (BRICEÑO, 2021; CORTÉS et. al, 2018).

Os vínculos políticos entre os países latino-americanos nos quais os governos executivos de turno eram de esquerda, centro-esquerda ou progressistas podem ter-se incrementado durante o período 2003-2016, mas a região não conseguiu superar sua dificuldade estrutural em estabelecer um sistema de concertação política que oriente um rumo comum, nem de promover respostas coletivas senão permanentes, pelo menos estáveis, aos contextos internacionais em constante transformação:

A adoção de posicionamentos políticos mais ambiciosos (como os encontrados no período de 2003 a 2016) foram importantes impulsionadores da integração no que se refere à sua importância dentro da política externa dos países e contribuíram para uma maior aproximação das sociedades. Contudo, também gerou expectativas que não se concretizaram e reforçam

percepções negativas sobre a validade desse projeto. As frustrações acabam ofuscando os avanços efetivamente obtidos. (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 174).

Também é preciso considerar que, após a interrupção do giro à esquerda e do regionalismo pós-liberal/hegemônico, também os movimentos sociais antiglobalização sofreram uma refração. Após um ciclo inicial de articulação, resistência ativa, avanços nas perspectivas de direitos e proposição de discursos que reverberam nas escalas regional e global, a segunda metade da década de 2010 esteve marcada por agendas mais reativas e defensivas que, face às mudanças políticas e geopolíticas vividas regional e globalmente, tiveram que se deslocar em direção à defesa de direitos que já haviam sido conquistados.

Ademais, os movimentos sociais autonômicos aos quais esta tese se refere se viram confrontados pelo surgimento de um novo tipo de sociedade civil que, acompanhando a contraofensiva das forças políticas de direita, pautam-se por valores opostos aos aqui tratados, ou seja, por agendas autoritárias, conservadoras e liberais.

No entanto, as massivas manifestações que tomaram as ruas no Chile (2019-2020) e na Colômbia (2021), as quais impactaram diretamente nos resultados das eleições presidenciais em ambos os países, apontaram para uma possível continuidade do papel dos movimentos sociais antiglobalização na definição dos destinos políticos da região. Em quaisquer dos casos, os diferentes repertórios de atuação desses movimentos são indicativos de que o objetivo da autonomia nacional e regional frente às imposições dos países do centro do sistema-mundo e das grandes corporações por eles protegidas continua pendente na atualidade histórica da América Latina.

Mesmo em face desses obstáculos e retrocessos, as iniciativas relacionadas ao regionalismo pós-liberal/hegemônico refletiram um imaginário de maior autonomia regional frente aos EUA, porém dentro de uma perspectiva reformista, demonstrando desse modo uma conformidade com a proposta autonomista de Jaguaribe e Puig. Os governos do giro à esquerda sul-americano não se constituíram, nesse sentido, como antiglobalistas, mas questionaram certos aspectos da globalização neoliberal a partir de uma perspectiva autonomista (BURIAN; MÍGUEZ, 2021).

De qualquer modo, o retorno da questão da autonomia demonstra que a América Latina e o Caribe do século XXI ainda não conseguiram implantar mudanças estruturais no âmbito doméstico e que continuam atravessados pelos interesses das potências

extrarregionais. Por outro lado, mesmo que com certos hiatos como o recentemente vivenciado, relacionados às restrições conjunturais e estruturais, a América Latina é uma região que busca reiteradamente, ao longo de sua história independente, iniciativas de integração regional (BRICEÑO et al., 2019). Daí a importância de refletir criticamente sobre qual foi o papel das experiências do regionalismo pós-liberal como ferramentas de política exterior para atingir a autonomia. Desde a perspectiva engajada adotada por esta tese, trata-se de valorizar a capacidade de intervenção institucional e político-social das forças políticas e sociais progressistas e analisar como suas propostas podem contribuir, desde o regional, para uma construção hegemônica alternativa (COSTILLA, 2014).

Partindo da consideração sobre as transformações que incidem atualmente sobre a geopolítica regional, a reflexão teórica sobre a integração não pode ser afastada da realidade empírica, conforme argumenta Preciado (2018b). Ao contrário, refletir sobre a autonomia no atual momento da América Latina torna-se essencial frente às tendências que configuram ameaças ou obstáculos à integração autônoma latino-americana, as quais o autor relaciona à uma crise civilizatória, que prefigura uma ‘geopolítica do caos’. Dentre estas, é possível enumerar: o avanço das fronteiras extrativas sobre a Amazônia e os Andes; o crescimento das disputas por matérias-primas, energia e água; o surgimento de novas direitas, com novos protagonismos que buscam apropriar-se das mudanças sociais, culturais e políticas na região; o crescimento de grupos do crime organizado que alcançam poder em bairros, cidades e na região. A superação destes desafios demanda a articulação entre as três dimensões da autonomia: a autonomia estatal, a autonomia social e a autonomia epistemológica.

Nesse sentido, os contextos nacionais, regionais e internacionais que se impõem na América Latina do início dos anos 2020 apresentam também um desafio intelectual, acadêmico e epistemológico ao objetivo de contribuir para a elaboração de estratégias de integração com pretensões contra-hegemônicas e potencializadoras da autonomia, que favoreçam a participação social e popular em articulação com as instituições regionais.

CAPÍTULO 4. MERCOSUL E CELAC: DIMENSÃO EMPÍRICA DA AUTONOMIA DURANTE O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL

No âmbito do debate intelectual e político em torno à noção de autonomia instalado na América Latina em geral, e na América do Sul em particular, esta possui, simultaneamente, uma dimensão teórico-explicativa e outra empírico-normativa, focada em como os países periféricos deveriam atuar para conseguir autonomia (BRICEÑO; SIMONOFF, 2015). Seguindo esta abordagem, este capítulo explora a dimensão empírica do regionalismo pós-liberal/hegemônico a partir do aprofundamento em dois casos: a agenda social e participativa do MERCOSUL e a constituição da CELAC como contraponto ao domínio do discurso e da prática pan-americanista estadunidense na América Latina e no Caribe.

A decisão de abordar diretamente os casos do MERCOSUL e da CELAC se deu em função da intenção de verificar de que forma pode-se utilizar o arcabouço teórico da autonomia, da geopolítica crítica e das conexões desta última com o pensamento descolonial para a análise dos projetos intergovernamentais do regionalismo pós-liberal. Para tanto, foi necessário identificar os temas inseridos na agenda de cooperação dessas organizações e verificar se e como estas abrangeram, além dos aspectos econômicos tradicionais, os direitos culturais, sociais, humanos e étnico-raciais e as demandas autonomistas regionais.

Esse é uma discussão ainda incipiente quando se busca analisar o regionalismo e a integração regional desde a proposta da geopolítica crítica, dado o distanciamento epistemológico desta abordagem em relação ao economicismo e a seu rechaço às referências intergovernamentais como único parâmetro para a integração. Sob esta perspectiva, pode parecer paradoxal defender uma institucionalidade exclusivamente intergovernamental como prática espacial descolonizadora e promotora da autonomia. O que se pode concluir a partir deste debate teórico é que, para que um projeto estatal de integração possa contribuir para a superação tanto da dependência quanto da colonialidade, é necessário que as estratégias autonomistas sejam articuladas às demandas dos movimentos sociais e populares, de modo a promover não apenas margem de manobra internacional do ponto de vista da política externa, mas também os direitos e demandas sociais regionais.

Trata-se de um debate que envolve o significado do regionalismo para Estados

e sociedades, implicando na análise sobre se esse regionalismo resulta em uma maior presença e autonomia em relação ao sistema mundial e se possibilita aos diferentes países envolvidos uma proposta ordenadora de conjunto. Um dos principais elementos para essa análise é a estrutura de governança das instituições regionais e o modelo que os Estados adotam para aplicar a política regional em vinculação com a sociedade em geral, e não apenas com as elites políticas e empresariais (SILVA, 2020; BIZZOZERO, 2011).

Sob essa perspectiva, ganhou importância o debate sobre a atuação da sociedade civil nas relações internacionais e sobre o acesso dos atores sociais aos processos de formulação e implementação das estratégias de inserção regional de seus países. Do ponto de vista dos organismos regionais intergovernamentais, essa relevância foi expressa sobretudo em termos de discurso, mas, em alguns casos, como no do MERCOSUL, algumas práticas institucionais de participação social foram de fato implementadas. As dimensões social e participativa da integração estão relacionadas, segundo este entendimento, à emergência de organizações e movimentos sociais que incorporaram à sua atuação a dimensão regional, por um lado, e a um entendimento das regiões como construções sociais e políticas que afetam a criação e a difusão de normas e de políticas públicas, por outro.

Assim, no caso do MERCOSUL, o aumento do interesse dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal no debate sobre a integração regional foi acompanhado pela criação de iniciativas institucionais voltadas para a participação social e para as agendas de políticas sociais, o que gerou novas formas de cooperação, envolvendo novos atores sociais e, também, áreas dos governos anteriormente menos ativas no processo intergovernamental de construção do bloco.

Em meio a esse debate, a CELAC significou a expansão das estratégias autonomistas do regionalismo pós-liberal, surgidas na América do Sul, para o contexto geopolítico latino-americano e caribenho, como construção alternativa à hegemonia regional do panamericanismo estadunidense e dispositivo de constituição de uma ideia de identidade regional latino-americana com base na autonomia, inclusive por meio do resgate das raízes novecentistas do discurso latino-americanista.

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira delas é feita uma análise sobre as relações entre a ascensão da sociedade civil como ator regional e o regionalismo pós-liberal, a partir das considerações teóricas da geopolítica crítica e do

novo transnacionalismo. Na segunda seção, a experiência da evolução institucional dos temas sociais e participativos no interior do MERCOSUL, sistematizada a partir de pesquisa realizada junto ao acervo normativo do bloco, é utilizada como referência empírica para o argumento proposto. A terceira seção, por sua vez, aprofunda-se no caso da CELAC, com foco em sua agenda, funcionamento e nos contextos intra e extrarregionais que corresponderam à sua criação. Para tanto, foi realizada sistematização da bibliografia especializada, complementada por pesquisa documental com foco nas declarações conjuntas aprovadas pelos presidentes e primeiros-ministros nas reuniões de cúpula da entidade, também chamadas de declarações políticas³¹. A proposta, em ambos os casos, consistiu em analisar os conteúdos discutidos e os acordos estabelecidos por estas instituições em busca de menções à autonomia, participação social e à agenda social da integração.

4.1 Sociedade civil transnacional e regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico

O regionalismo pós-liberal/hegemônico coincidiu com um aumento da visibilidade e, em certos exemplos, da incidência de movimentos e organizações da sociedade civil no cenário mundial, com destaque para a América Latina. Já no princípio da década de 1990, no contexto da resistência à proposta da ALCA, houve um fortalecimento das articulações entre diferentes lutas regionais, o que resultou no estabelecimento, entre os movimentos sociais, de uma série de coalizões e redes de movimentos sociais transnacionais. Este contexto regional articulou-se com as mudanças globais que alteraram o pilar político-territorial – o Estado nacional – no qual se assentava tradicionalmente a categoria da sociedade civil. Tanto a globalização quanto a regionalização modificam as referências espaciais e perspectivas de constituição de sujeitos sociais, tornando-se possível falar em sociedade civil global, ou em sociedade civil regional (FALERO, 2001).

Sob essa perspectiva, na conjuntura histórica da segunda metade dos anos 2000, a construção de um cenário regional alternativo ao projeto neoliberal demandava a ampliação dos mecanismos de participação, em função da necessidade de incluir os novos movimentos sociais nos espaços institucionais da integração. Esses movimentos se articulavam a partir de diferentes setores, constituindo redes de apoio transnacionais

³¹ As declarações foram publicadas em espanhol e inglês. Os trechos aqui citados são traduções nossas a partir das versões originais em espanhol.

que incidiam em processos concomitantemente nacionais e regionais (FALERO, 2014; 2006).

Na América Latina, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil; a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE); o movimento *cocalero* boliviano; o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), no México; e os *piqueteros* argentinos, todos surgidos entre as décadas de 1980 e 1990, são exemplos de iniciativas dos movimentos sociais e indígenas da região que se posicionaram contra o modelo de globalização neoliberal. O Fórum Social Mundial (FSM), que se reuniu pela primeira vez em Porto Alegre, em 2001, foi um ponto de confluência e culminação destas experiências de articulação. O FSM converteu-se em um espaço transnacional central de encontro, formação e convergência política de uma ampla gama de atores sociais e teve uma importância central para o desenvolvimento do movimento antiglobalização neoliberal.

Um dos elementos centrais deste debate foi o papel que o território passou a ocupar na atuação de boa parte dos movimentos sociais latino-americanos. Ao envolver-se no debate sobre a região, a sociedade civil transnacional questionava sua ausência em acordos regionais em que são tomadas decisões que podem ter impactos em seus territórios, como no caso dos projetos de infraestrutura regional localizados na Amazônia inseridos na IIRSA/COSPLAN.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi lançada no ano 2000 pelo governo Cardoso. Seu desenho original foi operacionalizado a partir do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). A iniciativa foi concebida, portanto, como a dimensão logística de um projeto de integração referenciado no regionalismo aberto, orientada à construção de corredores de exportação de matérias-primas que pretendia, em termos territoriais, superar os ‘obstáculos naturais’ representados pelos Andes e a Amazônia à integração subcontinental e, dessa forma, fortalecer as conexões físicas entre as costas do Atlântico e do Pacífico, como resposta à reorientação das exportações regionais em direção à Ásia (BARBOSA, 2018).

Em 2010, a IIRSA tornou-se o órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL. Conforme Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), no contexto da criação da UNASUL, a questão da infraestrutura passou a ser

encarada como central para a política brasileira de integração, que considerou que as dificuldades para o adensamento regional da circulação de pessoas e de mercadorias e, conseqüentemente, da interdependência, localizava-se na insuficiente conexão física entre os países. Esta perspectiva, contudo, não se consolidou, uma vez que a concepção de regionalismo aberto associada ao período em que a IIRSA foi criada não chegou a ser abandonado pelo COSIPLAN. Estabeleceu-se, assim, nos anos 2010, uma contradição entre o discurso do sul-americanismo desenvolvimentista propagado a partir do Brasil e a prática de sua dimensão logística/infraestrutural, que tem se mostrado inadequada para a geração de autonomia ou mesmo de interdependência.

As obras relacionadas à IIRSA receberam grandes volumes de recursos que beneficiaram, especialmente, as empreiteiras brasileiras. Muitas delas implicaram em desrespeito às legislações trabalhistas e em impactos socioambientais nocivos, o que levou à sua contestação por parte do campo popular dos países da região (BARBOSA, 2018). Trata-se do que Preciado (2014) denominou como ‘geopolítica dos conflitos locais’, produto do modelo neoeextrativista, que gerou uma brecha entre os atores sociais de base popular e as estratégias de desenvolvimento dos governos regionais para a Amazônia e os Andes. Verificou-se, desse modo, uma incapacidade de gerar alternativas ao modelo econômico agroexportador que é tradicional da região e que foi encampado pela IIRSA, à cuja racionalidade aderiram, nos anos 2010, tanto os governos de centro-direita quanto os do giro à esquerda:

Los efectos depredadores del modelo neoeextractivista, generan conflictos sociales en todos los países, independientemente de sus políticas nacionales, o de las prácticas integradoras que caracterizan a los diversos esquemas de integración, sea el eje MERCOSUR-CAN-UNASUR o el eje ALBA-TCP, o los países adscritos a modelos neoliberales ortodoxos. (PRECIADO; FLORIDO, 2013, p. 208).

Alguns exemplos empíricos que obtiveram ampla visibilidade nacional e regional são os conflitos causados pelo projeto de construção de uma estrada que cortaria o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), na Bolívia e que, apesar de eventualmente suspenso, foi considerado como um divisor de águas na relação do governo Morales com os movimentos indígenas; e pela iniciativa do governo Rafael Correa de permitir a exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuní, na Amazônia equatoriana. No Brasil, durante os governos Lula da Silva e Dilma Rouseff, ganharam destaque a construção, ambas na região amazônica, do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, composto pelas usinas de Jirau e Santo Antônio,

construídas entre 2008 e 2016 no estado de Rondônia, e da Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, cujas obras se estenderam entre 2011 e 2019.

Essa centralidade do território existente na relação entre movimentos sociais e integração regional demanda uma leitura com base em multiescalas geográficas, em contraste à concepção tradicional segundo a qual a integração é fundamentalmente interestatal e definida de cima para baixo, o que leva à inviabilização da escala local – onde se desenvolvem os conflitos que são objeto da atuação dos movimentos sociais. Nesse processo, o Estado se desconstrói como marco referencial para a política dos movimentos sociais, que passam a envolver-se em um processo – a integração regional – antes exclusivo da economia mundial e do Estado, num movimento de transnacionalização da política e do território (PRECIADO; UC, 2010b; PRECIADO, 2008; BRINGEL; FALERO, 2008).

O território relaciona-se, sob essa perspectiva, ao debate étnico/identitário que, na América Latina, está no centro das agendas de movimentos indígenas e camponeses, mas que, dependendo do contexto, pode ter referenciais e significados amplos, como idade, gênero, região de origem, o urbano e o rural, entre outros. No contexto geopolítico do regionalismo pós-liberal, as questões étnico-identitárias, associadas ao territorialismo, complexificam a dimensão da luta de classes, que segue sendo estrutural:

[...]o territorialismo poderá se afirmar como um bloco histórico que articule as lutas dos trabalhadores das periferias, semiperiferias e centros contra a produção de riqueza oligárquica, assimetrias e guerras no sistema mundial. Seu epicentro deverá estar nas periferias e semiperiferias, em particular nas potências emergentes que as articulem, mas deverá se desdobrar aos grandes centros europeus e atlantistas, alcançando as massas de trabalhadores superexplorados, os migrantes e os setores médios que sofrem com o avanço da desigualdade (...) Ao priorizar os mercados internos, a erradicação da pobreza, os regionalismos, suas alianças e a democratização do poder mundial, o territorialismo constitui-se como uma força com alto potencial de contradição com a dinâmica do lucro extraordinário na economia mundial que estrutura a civilização capitalista. (MARTINS, 2018, p. 691).

A atuação regional dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal está relacionada ao seu papel na construção coletiva da resolução de uma necessidade – tal como o acesso à terra, ao território e à moradia – como um direito, e não como produto de uma atividade mercantil. O acesso à terra, por exemplo, pode ser construído socialmente como um direito, como propõe a Via Campesina e o MST, com um sentido emancipatório frente ao projeto hegemônico, ou abordado de forma regulatória e

mercantilizada, como o faz o agronegócio monopolista. Trata-se, nesse sentido, de uma adaptação da concepção gramsciana de sociedade civil como campo de disputa hegemônica à análise do regionalismo e da integração regional, a partir de um entendimento da hegemonia própria do século XXI, em que aumentam as imbricações entre o local, o regional e o global (BRINGEL; FALERO, 2008).

Sob essa perspectiva, a intenção de incidir sobre as políticas públicas que fomentam direitos e fortalecem a democracia é um dos motivos pelo qual os movimentos sociais expandem sua atuação além de seus territórios. Sua análise revela os conflitos entre hegemônias e contra-hegemonias que, assim como no plano nacional, também estão presentes no plano regional. O fato de que tais direitos estejam circunscritos a limites e fronteiras demonstra que estes estão vinculados a uma geografia específica de poder e jurisdição, cuja definição é resultado das ações dos atores políticos, sistemas e instituições que os administram, os quais determinam quem exerce e quem é privado de exercer tais direitos (PRECIADO, 2018b; PRECIADO; UC, 2010a).

Nesse sentido, o avanço da interdependência econômica requereria que as políticas públicas, e não só o capital, viessem a transcender os territórios nacionais. Este entendimento da integração como um mecanismo para a implantação de políticas sociais comuns direcionadas a melhorar os padrões socioeconômicos dos países da região e a fomentar a perspectiva dos direitos ajuda a explicar o interesse da sociedade civil organizada em atuar de forma articulada com instituições regionais governamentais, como o MERCOSUL e a CELAC:

En estos ámbitos, la región en tanto geografía y el regionalismo en tanto proyecto político debe ser entendido como herramienta fundamental para el ejercicio de la acción colectiva y para dar nueva expresión a modalidades de acción transfronterizo (...) El regionalismo post-hegemónico permite pensar de modo diferente las prácticas de activismo social y político a nivel regional. Muestra cabalmente al regionalismo como una extensión de la política nacional. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018, p. 17).

De qualquer modo, os movimentos sociais antiglobalização neoliberal mantiveram sempre uma relação diferenciada e não isenta de conflitos em relação às organizações intergovernamentais regionais surgidas nos anos 2000 e às modificações inseridas na pauta dos acordos regionais, já sejam de caráter liberal ou pós-liberal. Preciado (2008) identifica três diferentes estratégias de envolvimento dos movimentos e organizações sociais e suas redes transnacionais nos processos de integração regional

latino-americanos e caribenhos:

(i) Na primeira tipologia estão as ações regionais organizadas autonomamente pela sociedade civil, a partir de suas bases auto-organizadas que se opõem ao poder imposto de maneira vertical pelos governos e criticam “*las limitaciones del carácter cupular y elitista que representa los tratados y acuerdos comerciales de inspiración (neo)panamericanista, que convoca el gobierno estadounidense, y el carácter neoliberal que impulsa a la integración con la Unión Europea, o con diferentes países del Pacífico Asiático*” (PRECIADO, 2014, p. 59). São os casos da Cúpula dos Povos das Américas e da Aliança Social Continental³², articulações criadas em 1998, especificamente em função das dinâmicas de integração na América Latina e no Caribe, no contexto da oposição à ALCA. Também é o caso de movimentos nacionais que acabaram por reverberar na região, como o MST e o movimento zapatista.

(ii) O segundo tipo de vinculação entre sociedade civil e processos de integração regional definido por Preciado está relacionado a uma perspectiva que procura conciliar as agendas de organizações e movimentos com as dos governos no que diz respeito aos blocos regionais intergovernamentais, especialmente MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Esta estratégia conforma relações por vezes conflituosas, pois alguns dos movimentos sociais, sem serem exatamente detratores destes esquemas institucionais, cobraram dos governos do giro à esquerda uma maior radicalidade desses processos em relação à superação do modelo neoliberal.

(iii) A terceira categoria descrita pelo autor, por fim, diz respeito ao caso específico da ALBA, que recebeu a colaboração e o compromisso político de parte dos movimentos sociais, como a Via Campesina e suas filiadas regionais, muitos deles reunidos na *Articulación Continental de Movimientos Sociales y Populares Hacia el ALBA*. Em escala nacional, também foi o caso do movimento indígena boliviano para com o governo de Evo Morales, pelo menos nos anos 2000 (PRECIADO; UC, 2010a; PRECIADO, 2008).

Desconsiderando a ALBA e suas especificidades, no que concerne à

³² A Aliança Social Continental é uma rede transnacional de organizações civis da região (sindicatos e movimentos sociais) que impulsionou as campanhas contra o NAFTA, a ALCA e o conjunto de TLCs bilaterais assinados entre Estados Unidos e os Estados latino-americanos. As Cúpulas dos Povos de América, por sua vez, consistiam em encontros que se opunham às Cúpulas presidenciais das Américas, dedicados a denunciar os possíveis impactos negativos da ALCA e do livre comércio (NAVARRO; RUDNIK, 2018).

institucionalização de instrumentos de participação social durante o regionalismo pós-liberal foi, paradoxalmente, o MERCOSUL, e não a UNASUL ou a CELAC, a instituição que apresentou maiores avanços. O aumento do interesse dos movimentos sociais no debate sobre a integração regional foi acompanhado, por parte do MERCOSUL, pela criação de iniciativas institucionais voltadas para a participação social e para as agendas de políticas sociais, o que gerou novas formas de cooperação, incluindo novos temas e atores no processo intergovernamental. Assim, segundo a classificação proposta por Preciado (2008), o envolvimento das organizações e movimentos sociais nos espaços institucionais de participação do MERCOSUL se enquadra na segunda tipologia, que se refere a um ‘apoio crítico’. Nessa perspectiva, os movimentos sociais decidem não abandonar a arena estatal às classes dominantes tradicionais sem, contudo, subestimar o caráter conflitivo inerente a qualquer formação social.

Exceto no caso dos movimentos sindicais, esse tipo de atuação da sociedade civil ainda é pouco explorado pela literatura, que tem se concentrado em casos associados aos confrontos entre setores excluídos e as esferas institucionais, restando menos atenção às experiências participativas que incluem os Estados e as instituições internacionais e regionais. Na prática da América Latina, especialmente da América do Sul, contudo, vê-se que as organizações da sociedade civil têm muitas vezes usado táticas de confronto e, simultaneamente, participado de canais de diálogo criados por governos nacionais e instituições regionais e internacionais. A participação em canais institucionais é assim considerada como uma estratégia adicional ao repertório de confrontos, gerando espaços que podem contribuir para a incidência em políticas públicas e, também, para a sustentação da ação transnacional para além das campanhas e dos protestos episódicos (BUDINI, 2015).

4.2 Evolução da agenda social e participativa no MERCOSUL

O MERCOSUL foi criado com uma estrutura de funcionamento exclusivamente intergovernamental, em que estavam envolvidos diretamente apenas os poderes executivos, especialmente as chancelarias e ministérios econômicos³³. Foi dado ao

³³ Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul. A Bolívia encontra-se em processo de adesão como

bloco o objetivo precípua de formar um mercado comum entre seus Estados membros, o que implicava na livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados, ou agrupamentos de Estados (Artigo 1º do Tratado de Assunção).

A abordagem do regionalismo aberto prevaleceu, portanto, sobre a lógica desenvolvimentista que permeou o início do processo de integração entre Brasil e Argentina, o qual havia resultado na criação, em 1986, do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e, em 1988, na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, acordos considerados como precursores do MERCOSUL (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

A valorização das dimensões sociais e participativas da integração dificilmente poderia estar presente quando da assinatura do Tratado de Assunção, pois eram outros o contexto internacional e as prioridades políticas domésticas, que se encontravam sob a hegemonia dos preceitos neoliberais, segundo os quais os projetos regionais eram vistos como instrumentos de inserção econômica na globalização que resultaram, em todos os países da região, em maior ou menor grau, em políticas de privatização e desmantelamento do Estado, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas.

Comprometidos com as reformas pró-mercado, os governos da época mantinham uma relação de distanciamento e confronto com os movimentos sociais e sindicais que, por sua vez, estavam empenhados na resistência ao retrocesso nos direitos sociais e nas conquistas trabalhistas. O estilo tecnocrático contaminou o modelo de gestão de MERCOSUL, em que prevaleceram as negociações secretas e a falta de transparência (VIEIRA MARTINS, 2014).

A partir de 2003, o bloco iniciou um processo de superação das suas concepções originais centradas exclusivamente no mercado e em uma agenda marcada por assuntos comerciais, aduaneiros e tarifários, passando a incorporar outras pautas da integração regional, como as agendas política, social e participativa. Isso se tornou possível em função da articulação e da pressão exercida por setores dos governos nacionais, por

membro pleno, restando ratificação por parte do parlamento brasileiro e a Venezuela, tornada Estado Parte em 2012, foi suspensa do bloco em 2016.

alguns governos locais e organizações a eles ligados, como a Rede Mercocidades, e por redes regionais de atores não-estatais, como a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, que passaram a pressionar os governos do giro à esquerda no sentido da adoção de medidas de superação do regionalismo aberto. A valorização de políticas sociais e participativas pelo bloco durante o regionalismo pós-liberal deveu-se, assim, à combinação de três fatores centrais: o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990; a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e o surgimento de movimentos sociais transnacionais que atuavam em escala regional.

Sob essa perspectiva, nenhum espaço de participação da sociedade civil organizada foi previsto no Tratado de Assunção. Somente em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto³⁴ foram criados os primeiros espaços institucionais de participação política e social. Com a instalação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) foi incorporada ao MERCOSUL a dimensão parlamentar e criados os primeiros canais de participação dos segmentos econômicos e sociais. O foco na integração comercial, porém, permaneceu inalterado, preservando-se o modelo de regionalismo aberto defendido pelos governos e apoiado pelas grandes empresas nacionais e multinacionais presentes no Brasil e na Argentina (CAETANO, 2011).

No Tratado de Ouro Preto, o FCES é descrito como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais do MERCOSUL (Art. 28), com função consultiva, submetido hierarquicamente ao Grupo Mercado Comum – GMC (Art. 29). A ausência de qualquer poder decisório e o desequilíbrio entre representantes dos trabalhadores e das empresas no tocante aos recursos para a participação nas reuniões regionais (passagens, diárias), debilitou o papel do Foro ao longo do tempo. Ademais, o fato de haver permanecido restrito à participação de associações empresariais e centrais sindicais fez com que outras organizações sociais e movimentos populares se sentissem pouco representados (BUDINI, 2015; VELASCO, 2013).

Apesar das limitações, as centrais sindicais conquistaram, por intermédio do Foro, certos avanços relacionados ao reconhecimento de direitos trabalhistas, a defesa do emprego e a promoção da seguridade social no bloco, por meio da aprovação de normativas como a Declaração Sociolaboral, em 1998, e do Acordo Multilateral de

³⁴ MERCOSUL. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre Estrutura Institucional do Mercosul, 1994.

Seguridade Social, em 2005.

Mecanismos de participação ampliada foram constituídos apenas a partir de 2004, com a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Em 2005 foi lançado o programa Somos MERCOSUL e, no ano seguinte, passariam a ser realizadas as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Por fim, em 2010, foi criada a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

O papel dos presidentes foi central nesse processo. No caso brasileiro, é necessário levar em conta que, para o Partido dos Trabalhadores, formado a partir de uma base popular, a participação social era um elemento indissociável de seu projeto de governo, que se refletia em programas como o orçamento participativo, no nível local, e na multiplicação de conselhos e conferências setoriais, no nível nacional (AVRITZER, 2013). A demanda por participação estendeu-se à política exterior dos governos petistas, mas não sem grandes resistências de alguns setores do Itamaraty, já que o autoritarismo tradicionalmente presente na história do país se reflete também em sua política externa, causando um estranhamento quanto à participação de movimentos sociais e populares em um assunto considerado como ‘de Estado’, pretensamente não relacionado às flutuações políticas.

Nesse sentido, o ‘Consenso de Buenos Aires’, declaração conjunta emitida em 2003 pelos presidentes Lula da Silva e Néstor Kirchner, é apontada como uma das origens das transformações institucionais relacionadas às políticas sociais e a participação da sociedade civil vivenciadas pelo bloco nos anos 2000. O tema da participação aparece no parágrafo 3 do documento:

Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural. (ARGENTINA; BRASIL, 2003).

Logo depois foi aprovado o Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006³⁵, que incluiu um capítulo denominado ‘MERCOSUL Social’, no qual se menciona a adoção de ações conjuntas que propiciem “*a ampliação da participação da sociedade civil*”. No mesmo capítulo, apresenta-se a ideia do ‘MERCOSUL cidadão’, que mencionava os aspectos educacionais, sociais e culturais da integração.

³⁵ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03.

Experiências nacionais se desenvolveram paralelamente às discussões sobre a institucionalização da participação da sociedade civil em nível regional. Em 2003, foi criado na Argentina o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, que funcionava no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. No Brasil, o Programa MERCOSUL Social e Participativo, instituído pelo decreto presidencial nº 6.594, de 06 de outubro de 2008, oficializou um processo de reuniões entre sociedade civil e governo que se iniciara em 2006. Experiência semelhante ocorreu também no Uruguai, que em 2005, estabeleceu um espaço informal de intercâmbio entre governo e sociedade civil com vistas à criação de um espaço de diálogo social permanente acerca da inserção regional do país, que resultou no Mecanismo de Diálogo e Consulta, criado em 2014 (SILVA; VIEIRA MARTINS, 2016).

A terminologia ‘MERCOSUL Social e Participativo’, originalmente utilizada pelo governo brasileiro, a partir de 2006, para se referir à combinação entre as pautas das políticas sociais e a pauta da participação social no bloco, foi por nós sistematizado para abranger o movimento similar que se desenvolvia em todos os países membros (SILVA; VIEIRA MARTINS; GOMENSORO, 2010). Esta denominação acabaria por ser resgatada, posteriormente, por outros autores:

O perfil de um Mercosul social e participativo não se restringia ao êxito na esfera comercial nem na coordenação de políticas macroeconômicas, mas implicava construir espaço para conter temas e questões esquecidos, como direitos humanos, meio ambiente, cultura, juventude, agricultura familiar, população originária e outros. (SARTI; LIMA; BRAGATTI, 2021, p. 180).

O programa Somos MERCOSUL, lançado pela presidência *pro tempore* do Uruguai em 2005, com o apoio do presidente Tabaré Vázquez, foi um dos primeiros desdobramentos dessas novas orientações. O programa não viria a transformar-se em um espaço institucional, mas, ainda assim, deu alguma visibilidade, por meio de ações como seminários, reuniões e publicações, a uma diversidade de iniciativas e atores da sociedade civil que vinham se ocupando dos temas regionais (CEFIR, 2011).

A ampliação do debate sobre o papel da participação social e popular no bloco facilitou a implantação das Cúpulas Sociais do MERCOSUL, que tiveram início em Córdoba (Argentina), em julho de 2006. A iniciativa consistia em reunir representantes dos movimentos sociais, dos governos nacionais e dos órgãos próprios do bloco de forma articulada às cúpulas de chefes de Estado. Entre 2006 e 2015 foram realizadas dezoito cúpulas, com a participação de organizações e movimentos sociais de diferentes

setores, contabilizando mais de 6.500 participantes individuais (Quadro 3)³⁶. Em 2015, as Cúpulas Sociais foram transformadas em um evento regular e oficial do organograma do bloco (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 10/15).

QUADRO 3 – CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL		
Cúpula	Local	Data
I-Córdoba 2006	Córdoba, Argentina	19-20 de julho de 2006
II-Brasília 2006	Brasília, Brasil	13-15 de dezembro de 2006
III-Assunção 2007	Assunção, Paraguai	26-27 de junho de 2007
IV-Montevidéu 2007	Montevidéu, Uruguai	14 de dezembro de 2007
V-Tucumán 2008	Tucumán, Argentina	27-29 de junho de 2008
VI-Salvador 2008	Salvador, Brasil	14-15 de dezembro de 2008
VII-Assunção 2009	Assunção, Paraguai	22-23 de julho de 2009
VIII-Montevidéu 2009	Montevidéu, Uruguai	7-9 de dezembro de 2009
IX-Isla del Cerrito 2010	Resistencia e Isla del Cerrito, Argentina	24-26 de julho de 2010
X-Foz do Iguaçu 2010	Foz do Iguaçu, Brasil	14-16 de dezembro de 2010
XI-Assunção 2011	Assunção, Paraguai	28-29 de junho de 2011
XII-Montevidéu 2011	Montevidéu, Uruguai	18-19 de dezembro de 2011
XIII-Mendoza 2012	Mendoza, Argentina	27-28 de junho de 2012
XIV-Brasília 2012	Brasília, Brasil	4-6 de dezembro de 2012
XV-Montevidéu 2013	Montevidéu, Uruguai	9-11 de julho de 2013
XVI-Caracas 2014	Caracas, Venezuela	27-31 de janeiro de 2014
XVII-Paraná 2014	Paraná, Argentina	11-12 de dezembro de 2014
XVIII-Brasília 2015	Brasília, Brasil	14-16 de julho de 2015

Fonte: Elaboração própria.

Os atores sociais que participaram das cúpulas representavam uma ampla gama de temas e setores, incluindo, entre outros, agricultura familiar, migrações, juventude, trabalho, cooperativas, educação, saúde, cultura, gênero, direitos sexuais e reprodutivos, igualdade racial, direitos humanos, economia solidária. Ao lado de organizações tradicionais – como é o caso de sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais – envolveram-se com a iniciativa movimentos sociais que emergiram das mobilizações contra a globalização neoliberal, a exemplo de diferentes movimentos camponeses, feministas e de defesa de direitos sociais, como a Via Campesina, a Marcha Mundial de Mulheres e a Campanha Mundial pelo Direito à Educação. Também se registrou a presença de organizações regionais e sub-regionais, como a Aliança Social Continental, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e a Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do MERCOSUL (SILVA; VIEIRA MARTINS, 2016). A participação de redes regionais de organizações e movimentos sociais articula a análise das Cúpulas Sociais com o debate teórico sobre o caráter e a atuação dos movimentos

³⁶ Os dados referentes aos participantes e temas de trabalho das Cúpulas Sociais constam do estudo “As Cúpulas Sociais do Mercosul. História e Acervo” (2016), elaborado pela autora e por José Renato Vieira Martins para a UPS-Mercosul.

sociais transnacionais e sobre como tais conceitos se desenvolvem no contexto específico dos processos de integração regional.

É possível observar que as organizações e movimentos participantes possuíam abrangência territorial muito distinta: redes regionais, organizações nacionais, estaduais e municipais e, ainda, organizações locais, às vezes por bairro, como pontos de cultura e associações de educação popular. Sob essa perspectiva, a experiência das cúpulas sociais se aproximou da proposta da ‘nova gramática democrática latino-americana’ de Preciado (2014, 2017). Esta concepção pressupunha uma interpretação dos processos políticos nacionais e regionais simultaneamente multidimensional – ao incluir a democracia participativa e sua agenda multitemática, que abrange a preservação do meio ambiente e dos modos de vida, o papel das comunidades, o combate à desigualdade social, políticas sociais e culturais etc. – e multiescalas – em função da necessidade de atender a esta variada agenda de temas, o que implicava em uma atuação em todas as escalas da geografia política: o global, o regional, o nacional e o local.

As Cúpulas Sociais produziram declarações finais por meio das quais as organizações e movimentos expressavam suas posições com respeito ao MERCOSUL. Estes documentos apresentam propostas e demandas por políticas públicas, reforçam a defesa de um modelo autonomista e multidimensional de integração e, ainda, fazem referência a eventos políticos que marcaram a conjuntura regional, manifestando, por exemplo, condenação aos golpes de Estado em Honduras (2009) e no Paraguai (2012); repúdio ao episódio da retenção do avião do presidente Evo Morales em território europeu (2013); e apoio à manutenção da ordem democrática na Venezuela e à demanda argentina pela devolução das Malvinas.

As declarações das Cúpulas Sociais eram encaminhadas aos governantes que participavam das cúpulas presidenciais do bloco. A partir daí, entretanto, não foram constituídos instrumentos claros de seguimento do tratamento, ou ausência de tratamento, que os governos deram para tais documentos. A generalidade dos temas tratados resultou em avanços concretos limitados e, na maioria dos casos, as propostas foram ignoradas pela agenda oficial negociadora. Ainda assim, algumas propostas das cúpulas foram encaminhadas pelo bloco, por exemplo, a criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) e da Reunião Especializada de Juventude (REJ). Foi na Cúpula Social de Córdoba, em 2006, que se discutiu pela primeira vez a ideia de elaboração de um Plano de Ação Social para o Mercosul. Levada aos presidentes, a

proposta foi aprovada e incorporada à agenda oficial, dando origem ao Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), que será discutido mais adiante.

A experiência não foi, portanto, isenta de críticas por parte das organizações e movimentos sociais participantes, que apontaram não apenas a baixa incidência junto às instâncias decisórias do bloco, como também as flutuações no financiamento público para a viabilização da participação dos movimentos e a necessidade de ampliar as convocatórias que, na maioria dos casos, restringiam-se aos atores que já vinham participando do processo (VELASCO, 2013; BUDINI, 2015).

Ainda assim, prevaleceu a avaliação de que as cúpulas sociais conformaram uma experiência relevante nos marcos de uma inflexão em direção a um projeto de integração mais porosa à participação social, especialmente ao propiciar um espaço de encontro que favorecia a articulação entre movimentos sociais de distintos países e, também, por contribuir para a socialização das informações acerca da agenda de negociação do bloco, ainda que com exceção das negociações comerciais, em relação às quais continuou prevalecendo a falta de transparência.

Já no que concerne a iniciativas setoriais, a prática institucional de participação social de maior destaque no âmbito do MERCOSUL, no período assinalado, foi a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), instituída em 2004 como um espaço de articulação entre governos e produtores/as familiares dos países membros e associados do bloco. A criação da reunião especializada contou com o apoio das organizações sociais da agricultura familiar da região, articuladas, principalmente, a partir da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado – COPROFAM (BROCH, 2009), o que se viu refletido na normativa que estabeleceu a instância³⁷.

As atividades agropecuárias ocupam um papel de protagonismo no Cone Sul, inclusive definindo, de muitas maneiras, a inserção da sub-região no sistema internacional, especialmente a partir do agronegócio exportador. A agricultura familiar, contudo, ainda que ausente até então na agenda da integração regional, possui um impacto decisivo para a segurança alimentar, o crescimento e a estabilidade econômica dos países do MERCOSUL. Assim, a relevância da REAF para os governos do bloco

³⁷ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/04. No Art. 2º: “A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL será coordenada pelos representantes governamentais dos quatro Estados Partes. As respectivas Seções Nacionais assegurarão a participação das entidades representativas da Sociedade Civil”.

esteve relacionada, por um lado, à participação expressiva do setor da agricultura familiar na estrutura agrária de seus países e, por outro, a um histórico de insuficiência de estratégias e políticas públicas para o setor. Para a academia e sociedade, a atuação das organizações e dos movimentos sociais agrários latino-americanos também ganhou importância no início do milênio. O crescimento da presença pública de uma série de movimentos como o MST no Brasil, o EZLN no México e o movimento indígena na Bolívia e no Equador, indicava que estavam ocorrendo modificações nas formas de ação coletiva das organizações representativas da agricultura familiar, camponesa e indígena na região (PIÑEIRO, 2004).

A agricultura familiar possui uma relevância estratégica para o desenvolvimento sustentável dos países do MERCOSUL e da América Latina e Caribe como um todo, em função de sua importância no contexto regional, em que cumpre um papel fundamental na produção de emprego agrícola, na geração de renda e no desenvolvimento territorial equilibrado das áreas rurais. Os dados disponíveis revelam que as explorações que pertencem à agricultura familiar na América Latina e Caribe alcançavam, em 2013, cerca de 17 milhões de unidades, que agrupavam aproximadamente 60 milhões de trabalhadores rurais. Cerca de 57% dessas unidades encontravam-se na América do Sul. A agricultura familiar representava uma proporção do total de unidades produtivas superior a 75% em quase todos os países latino-americanos, ultrapassando os 90% em muitos destes (CEPAL; FAO; IICA, 2013). No Brasil, o Censo Agropecuário de 2017³⁸ apontou que 77% dos estabelecimentos agropecuários do país eram considerados como agricultura familiar, empregando mais de 10 milhões de pessoas, o que representava 67% das pessoas ocupadas no meio rural. O setor, no entanto, ocupava apenas 23% da área de todos os estabelecimentos rurais do país, reflexo de uma estrutura fundiária profundamente concentrada.

A REAF foi o primeiro espaço institucional a ocupar-se exclusivamente da agenda do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, camponesa e indígena no contexto da integração latino-americana. Seus objetivos eram fortalecer as políticas públicas dirigidas à agricultura de base familiar e promover a facilitação do comércio de seus produtos nos países membros, por meio de iniciativas de cooperação técnica regional envolvendo funcionários de governos e representantes das organizações e

³⁸ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 14 jun. 2022.

movimentos sociais³⁹ (SILVA, 2017b).

A adoção deste método de diálogo político se mostrou adequada para a consecução dos objetivos a que a REAF se propunha. Esta metodologia baseava-se no entendimento de que a participação social efetiva é particularmente importante no caso de políticas públicas direcionadas a parcelas da cidadania em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como as mulheres e jovens rurais (RAPHAEL; JÍMENEZ, 2006). A partir de uma complexa correlação de forças, tal método estimulou a atualização da agenda temática regional e o seguimento nacional dos compromissos assumidos na região, contribuindo para a transformação dos diálogos e intercâmbios realizados pela REAF em políticas públicas concretas, muitas vezes com recursos nos orçamentos nacionais, respeitando a autonomia e as peculiaridades de cada Estado, mas com aspectos similares e características comuns construídas desde a perspectiva regional.

Entre 2004 e 2016, a REAF obteve resultados nas áreas de compras públicas dos produtos do setor, políticas de promoção da igualdade e autonomia econômica das mulheres rurais e formação da juventude rural. Além disso, implantou um fundo setorial próprio, o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL⁴⁰. Destaca-se a atuação da reunião especializada na construção de registros nacionais da agricultura familiar. Em 2007, foi aprovada resolução que dotava o bloco de parâmetros comuns para a identificação da agricultura familiar e instava os países membros a registrar o segmento⁴¹. Até então, os instrumentos de registro da agricultura eram ausentes nos países do MERCOSUL, com exceção do Brasil. Uma segunda normativa foi aprovada em 2012⁴² e atualizada em 2014⁴³, estabelecendo o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar dos países do bloco, o que forneceu lastro para a elaboração conjunta de políticas públicas específicas, de corte regional, para o desenvolvimento da agricultura familiar, por exemplo na área de compras públicas dos

³⁹ Da Seção Nacional brasileira da REAF participaram, em 2014: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES) (SILVA, 2017b).

⁴⁰ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 45/08

⁴¹ MERCOSUL/GMC/RES. Nº 25/07

⁴² MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 59/12

⁴³ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/14

produtos do setor. A experiência da REAF demonstra as possibilidades de incidência em políticas nacionais a partir de decisões regionais, além de ser um dos escassos exemplos de real participação da sociedade civil na elaboração de uma normativa regional, caso dos registros nacionais.

As deliberações das reuniões especializadas, como a REAF, são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum (GMC). Dependendo do tipo de solicitação, o GMC pode ainda elevá-las ao Conselho do Mercado Comum do Sul (CMC), instância decisória máxima do MERCOSUL. Até 2014, treze diferentes normativas relacionadas à agricultura familiar, de todos os níveis institucionais do bloco (recomendações, resoluções e decisões) foram criadas por solicitação da REAF (Quadro 4). As recomendações são normas não-vinculantes, mas que podem ser tomadas como instrumentos políticos, que orientam as ações comuns e indicam a intenção de atuar em conjunto em uma mesma direção. Já as normas vinculantes (resoluções GMC e decisões CMC), uma vez aprovadas por este órgão, devem ser internalizadas pelos governos dos Estados membros do bloco, de forma automática ou via Congressos Nacionais, dependendo das legislações nacionais.

QUADRO 4 - NORMATIVA MERCOSUL PROPOSTA PELA REAF			
Tipo de Norma	Número e Ano	Título	Internalização
Decisão	45/2008	Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul	Argentina: Resolução MAGyP N° 186/2010; Brasil: Decreto Legislativo N° 150, de 10/05/12; Paraguai: Lei N° 4390, de 25/08/11; Uruguai: Decreto PE N 156/2010, de 13/05/10.
Decisão	06/2009	Regulamento do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul	Não se aplica
Decisão	59/2012	Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar do Mercosul	Não se aplica
Decisão	20/2014	Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar dos Estados Partes - Substitui a Decisão 59/12	Não se aplica
Resolução	11/2004	Cria a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul	Não se aplica
Resolução	25/2007	Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul	Argentina: Resolução MAGyP N° 255/2007; Brasil: Lei N° 11326, de 24/07/06; Paraguai: Resolução MAG N° 2095, de 21/10/11; Uruguai: Decreto PE N° 769/2008, de 07/01/09.
Resolução	42/2012	Acordo entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a	Não se aplica

		Alimentação (FAO) e os Estados Partes do Mercosul Integrantes do Fundo da Agricultura Familiar (FAF Mercosul) para a Administração Financeira do FAF Mercosul	
Recomendação	06/2008	Diretrizes para a Igualdade de Gênero em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar	Não se aplica
Recomendação	03/2009	Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar	Não se aplica
Recomendação	05/2010	Diretrizes para a Elaboração de Políticas Diferenciadas de Financiamento para a Agricultura Familiar	Não se aplica
Recomendação	02/2011	Educação Rural	Não se aplica
Recomendação	01/2014	Ano Internacional da Agricultura Familiar	Não se aplica
Recomendação	02/2014	Selos de Identificação da Agricultura familiar	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, no campo das institucionalidades para a participação social no MERCOSUL, registra-se a criação, em dezembro de 2010, da Unidade de Apoio à Participação Social⁴⁴, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil, apoiar a organização das cúpulas sociais, manter um banco de dados de organizações da sociedade civil dos Estados membros e financiar a participação de representantes de movimentos sociais em reuniões do bloco, sendo esta sua proposição mais relevante. De fato, a norma que criou a UPS previa a criação de um fundo específico⁴⁵ para o financiamento da participação da sociedade civil no bloco que, caso tivesse sido implementado, teria respondido à demanda pendente pela definição de fontes de recursos para o custeio das cúpulas sociais e outras iniciativas correlatas, que consistia em um desafio particular para Paraguai e Uruguai, em função das dimensões de suas economias e orçamentos. De início, ficou definido que a UPS faria parte da estrutura do Alto Representante Geral do MERCOSUL, figura criada também em 2010⁴⁶. Em 2017, após a extinção do cargo de Alto Representante, uma nova decisão⁴⁷ estabeleceu que a

⁴⁴ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10

⁴⁵ Art. 9º - "Para o financiamento da participação social e de atividades da Cúpula Social do MERCOSUL, deverá ser criado e regulamentado um Fundo de Participação Social, que será administrado pela UPS. Para esse fim, a UPS, por intermédio do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, apresentará os projetos de normas correspondentes". (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10).

⁴⁶ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 63/10

⁴⁷ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 30/17

UPS passaria para a estrutura da Secretaria do MERCOSUL e, desde então, seu desempenho foi na prática paralisado.

A adoção de iniciativas na área da participação da sociedade civil foi acompanhada pela criação de espaços institucionais e de normativas na área das políticas sociais durante o período considerado (Quadro 5), com a implantação de instâncias de coordenação das agendas sociais e de direitos, casos do Instituto Social do MERCOSUL⁴⁸ (2007), com sede em Assunção; da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais⁴⁹ (CCMASM), em 2008; do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)⁵⁰ (2009), com sede em Buenos Aires; do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)⁵¹ e do Estatuto da Cidadania⁵², ambos aprovados em 2010 (BRICENÑO, 2021; SILVA, 2020).

QUADRO 5: INSTITUCIONALIDADES E NORMATIVAS DO MERCOSUL SOCIAL (2003-2016)		
Norma	Título	Descrição
Decisão CMC 03/2007	Instituto Social do MERCOSUL	Apoio técnico à dimensão social da integração por meio de pesquisas, identificação de 'boas práticas' e iniciativas de formação.
Decisão CMC 39/2008	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL	Coordenação interinstitucional da agenda social do bloco, incluindo ministérios de desenvolvimento social, saúde, educação e outros.
Decisão CMC 14/2009	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL	Apoio técnico à agenda regional de direitos humanos, em áreas como direito à verdade, memória e justiça, crianças e adolescentes e direitos da população LGBTQIA+.
Decisão CMC 64/2010	Estatuto da Cidadania do MERCOSUL	Estabelecimento de padrões de igualdade de direitos civis e sociais entre os cidadãos do bloco.
Decisão CMC 67/2010	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL	Estabelecimento de eixos e diretrizes de atuação para a superação da pobreza e garantia dos direitos sociais e econômicos.

Fonte: Elaboração própria.

O aprofundamento das políticas voltadas para a dimensão social da integração foi dessa forma encarado como um caminho para a constituição de um sistema regional de proteção social, que complementaria as políticas nacionais direcionadas para a redução do grau de vulnerabilidade dos cidadãos frente às carências sociais existentes nos países da região. Segundo essa concepção, o MERCOSUL passaria a ter

⁴⁸ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07

⁴⁹ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 39/08

⁵⁰ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 14/09

⁵¹ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 67/10

⁵² MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 64/10

responsabilidades sobre a provisão de serviços e bens considerados como direitos de cidadania (segurança alimentar, educação, saúde, renda, moradia), que deixariam de constituir-se como uma obrigação exclusiva dos Estados Nacionais. Tais mudanças na agenda do bloco aconteceram depois que estes temas ganham prioridade nos cenários nacionais. O êxito inicial de políticas como as de compras públicas da agricultura familiar, no Brasil, por exemplo, serviu de referência prática e conceitual para os trabalhos da REAF.

Esta agenda mais permeável aos temas do desenvolvimento social se deu de forma associada à emergência da participação social como novo elemento da governança. Por outro lado, é necessário esclarecer que os vínculos nem sempre visíveis entre políticas nacionais, políticas regionais e a valorização das práticas da democracia participativa analisados neste capítulo não constituem uma relação de causa e efeito, na qual uma das dimensões prevalece ou determina as demais. Trata-se, na verdade, de dinâmicas independentes, marcadas por um sentido comum, que se combinam e se atraem reciprocamente.

Os três novos órgãos criados nesse período pretendiam dar institucionalidade ao ‘Mercosul Social’, que já havia se estabelecido como discurso do regionalismo pós-liberal. Consistiam na CCMASM, responsável por articular as áreas de governo que atuavam direta ou indiretamente com temas sociais; o ISM, ao qual compete subsidiar tecnicamente as políticas sociais do bloco; e o IPPDH, cujo objetivo era contribuir aos processos de planejamento, implementação e consolidação das políticas públicas em direitos humanos como marca central da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países do MERCOSUL.

A aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul foi um dos principais desdobramentos efetivos desse enfoque. Estruturado a partir de oito eixos e 26 diretrizes de atuação, o PEAS estabeleceu como objetivos: erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde pública; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; promover a sustentabilidade ambiental; assegurar o diálogo social; e estabelecer mecanismos de cooperação regional para a execução e financiamento de políticas sociais.

O plano apontava para uma perspectiva de harmonização e convergência das políticas sociais, o que pressupunha o fortalecimento da coesão social e a constituição de uma futura cidadania regional, fundada em direitos sociais comuns ou similares (MARTINS, 2014; MIRZA et al., 2013;). Uma vez que não possuía recursos específicos vinculados, o PEAS foi concebido, de certa forma, como uma declaração de princípios, que guardava relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

Por fim, o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL propunha uma série de ações com vistas a garantir a todos os cidadãos do bloco a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, incluindo áreas como a livre circulação de pessoas; ampliação das áreas de controle integrado de fronteira; harmonização dos documentos de identificação e integração dos cadastrados previdenciários. A plena execução do estatuto deveria ter sido concluída até o trigésimo aniversário do MERCOSUL, expectativa que, como muitas outras ao longo da história do bloco, não se concretizou.

Também mereceram consideração, no período descrito, a tentativa de fortalecimento do Parlamento do MERCOSUL e os mecanismos voltados para a redução das assimetrias existentes entre os países do bloco. Foi criado, em 2004, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)⁵³, constituído por contribuições anuais não-reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões, dos quais 70% correspondiam ao Brasil. Embora modesto para os objetivos que pretendia alcançar, o FOCEM sinalizou para uma lógica distinta de integração, mais voltada para o equilíbrio entre as assimetrias e para a cooperação, e não apenas para a liberalização dos mercados. Já a dimensão parlamentar mostrou menos resultados, uma vez que nem todos os países chegaram a realizar eleições específicas para o PARLASUL, criado em 2005⁵⁴, e que este possui funções meramente consultivas. Conforme Mariano e Menezes:

Entre 2003 e 2014 houve um processo de complexificação da estrutura organizacional do Mercosul com a institucionalização de novas instâncias, ampliação da agenda de negociações e de atores participantes, e o reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas estruturais do Mercosul como o das assimetrias, a fim de possibilitar que a integração pudesse se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento e ampliasse as

⁵³ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 45/04

⁵⁴ MERCOSUL (2005). Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL.

capacidades estatais de seus membros. (MARIANO; MENEZES, 2021, p. 162).

É importante ressaltar que esse processo significou uma ampliação de agenda e não uma mudança completa a outro modelo de integração – este último continuou em disputa entre os defensores de uma concepção comercialista da integração e aqueles que propunham um modelo multidimensional para o processo, que viesse a incorporar as demandas das organizações e movimentos sociais da região, criando um campo de tensão com as ideias, estruturas e práticas remanescentes do modelo de integração anterior.

Em termos gerais, nessas três décadas de existência, a maior parte dos esforços do bloco foi empenhada em tentativas de harmonizações tarifárias e comerciais. A estrutura intergovernamental do acordo também permaneceu inalterada. Os países grandes e pequenos, por motivos diferentes, resistem a ceder parcelas de sua soberania para órgãos regionais e/ou supranacionais. O que de fato se ampliou consideravelmente durante os anos do regionalismo pós-liberal foi o grau de participação de outras áreas de governo para além das chancelarias e dos ministérios de economia e comércio, que sempre estiverem à frente do MERCOSUL.

Ademais, o aumento da relevância dos novos atores sociais nacionais e supranacionais de caráter antineoliberal não chegou jamais, exceto no caso da ALBA, a transcender a capacidade de *lobby* privado que, como na fase anterior, seguiu majoritariamente nas mãos das grandes empresas, tanto nacionais quanto multinacionais, o que impôs obstáculos à capacidade desses movimentos em contrapor-se à hegemonia.

Uma análise de longo prazo revela que, após 30 anos de sua instituição, poucos foram os projetos e expectativas criados pelo MERCOSUL que de fato se cumpriram, incluindo tanto as iniciativas sociais e participativas do regionalismo pós-liberal, quanto a proposta original de conformar uma União Aduaneira. Ainda que o bloco tenha conseguido superar as ameaças à sua continuidade apresentadas pelas mudanças governamentais – diferentemente do que ocorreu com a UNASUL, por exemplo – seu desenvolvimento não foi linear nem isento de contradições, o que reflete não somente as baixas capacidades estatais dos países membros e a conseqüente dificuldade em implementar as decisões tomadas regionalmente, mas também a incapacidade de construir um consenso estável sobre o significado da integração. Por outro lado, nos

períodos históricos em que foi possível estabelecer algum consenso, ainda que momentaneamente, a integração ganhou dinamismo, independentemente das visões políticas em jogo, como quando da institucionalização do bloco (1991-1994) e no período 2003-2010, já sob a influência do regionalismo pós-liberal (MARIANO; MENEZES, 2021).

Quanto ao Brasil, essa dificuldade em construir concordância a respeito das metas que se quer atingir por meio do MERCOSUL está relacionada à falta de consenso a respeito na própria sociedade brasileira e às resistências impostas por setores das elites ao aprofundamento da integração, que limitam os parâmetros reais da ação do Estado (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014). Nos termos de Jaguaribe e Puig, é possível argumentar que essas elites, cujas posições são semelhantes às dos demais países do bloco, não têm sido ‘funcionais’ a um projeto integracionista autônomo.

Ao mesmo tempo, a relação complexa entre autonomia nacional, integração e intergovernamentalismo também ajuda a explicar as dificuldades vivenciadas pelo bloco. O intergovernamentalismo, na medida em que resguarda o poder decisório dos governos nacionais, se compatibiliza com a tradição de autonomia da política exterior do Brasil. No entanto, apesar de refratária à perda de autonomia decisória, a política externa brasileira também acredita que seja possível conseguir, por meio da integração regional, um maior nível de autonomia em relação ao sistema internacional. Essa percepção não é substancialmente diferente nos demais países do bloco:

Daí a necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem, ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum. Trata-se de uma opção de grande dificuldade operacional: isso explica boa parte dos problemas existentes. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 543).

Na ausência de consenso sobre as pendências econômicas, especialmente a concretização da União Aduaneira, a cooperação setorial em uma agenda multidimensional, conforme adotada pela lógica do regionalismo pós-liberal/hegemônico, se mostrou mais adequada para o avanço da integração. Ao nosso ver, essa leitura se aplica também ao MERCOSUL e à CELAC, mas foi ainda mais clara no caso da UNASUL (BERNAL-MEZA, 2015; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

A forte dependência da vontade política dos governos e o rechaço à intromissão nos assuntos internos contribuem para a explicação do distanciamento tradicionalmente mantido pelo MERCOSUL em relação aos problemas vizinhos. Durante o regionalismo

pós-liberal, este foi o caso dos conflitos entre Argentina e Uruguai devido à instalação de uma fábrica de celulose no Rio Uruguai, próximo às cidades fronteiriças de Fray Bentos e Gualeguaychu. Uma exceção se deu quando do golpe parlamentar que, em 2012, destituiu o presidente paraguaio Fernando Lugo. Os então presidentes dos demais países do bloco, Cristina Kirchner, Dilma Roussef e José Mujica, reagiram suspendendo o Paraguai das atividades do MERCOSUL, além de terem utilizado a crise estabelecida para formalizar a adesão da Venezuela como membro pleno. Nota-se, desse modo, que as relações intrarregionais combinam sistematicamente elementos de cooperação e de conflito (BRICEÑO-RUIZ, 2021; MARIANO; MENEZES, 2021).

Entretanto, as limitações enfrentadas pelo regionalismo pós-liberal não foram apenas relacionadas às contradições internas dos governos do ‘giro à esquerda’. As possibilidades de ação tanto destes quanto dos movimentos sociais antiglobalização neoliberal se viram limitadas pela continuidade dos interesses hegemônicos dos EUA e de outras potências extrarregionais e, sobretudo, pela contraofensiva conservadora que se fortaleceu a partir de 2015. As experiências sociais e participativas do MERCOSUL aqui descritas não resistiram ao avanço das forças de direita sobre os governos dos países-chave do bloco, Argentina e Brasil, os quais esvaziaram ou diretamente suspenderam tais iniciativas, voltando a concentrar as negociações regionais em temas comerciais. O ISM e o IPPDH, por exemplo, tiveram suas estruturas e funções reduzidas por meio de normativa aprovada em 2021⁵⁵.

Contudo, apesar de suas limitações originais e dos retrocessos vividos, experiências como a REAF e as Cúpulas Sociais formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que coincidiu com um redescobrimento do espaço regional como espaço de debate e ação coletiva. A promoção da agenda da participação social significou, sob esta perspectiva, a defesa de um modelo de integração regional segundo o qual o MERCOSUL poderia vir a configurar-se como um espaço de oportunidades compartilhadas pelos seus habitantes em suas vidas cotidianas. Caso tivessem sido mantidas e aprofundadas, as políticas sociais e de participação poderiam, com o tempo, contribuir para que os cidadãos do bloco aumentassem seu sentido de pertencimento a uma comunidade política, consolidando-se como um fator de legitimação do processo de integração regional.

⁵⁵ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 01/21.

A inclusão das agendas políticas e sociais fez parte de um processo a partir do qual o MERCOSUL se constituiu como uma instância de articulação em sentido mais amplo do que havia sido durante o regionalismo aberto, o que possibilitou, ainda que momentaneamente, a ampliação das margens autonômicas regionais em relação às potências mundiais. Nesse sentido, o desenvolvimento pendular do bloco e as dificuldades em estabelecer um consenso sobre seus objetivos são fatores que estão relacionados à alternância entre motivações comercialistas e autonomistas, e evidencia que, em qualquer destes casos, a ideia de autonomia segue sendo uma referência recorrente das reflexões sobre a integração regional e a inserção internacional dos países latino-americanos.

4.3 A CELAC como referência de construção de autonomia nos marcos do regionalismo pós-liberal

A preponderância estadunidense nas relações interamericanas tem sido historicamente o elemento central do debate sobre a autonomia na América Latina e no Caribe. Após o fracasso da ALCA, em 2005, as propostas pan-americanistas concentram-se no tripé formado pela implementação de TLCs; pela determinação de um imaginário democrático condicionado à execução de reformas de mercado; e pela imposição da doutrina de segurança estadunidense concretizada a partir da implantação de novas bases militares na região, da reativação da IV Frota no Atlântico Sul e de projetos geoestratégicos como a Iniciativa Mérida, o Projeto Mesoamericano/Plano Puebla Panamá, Planos Colômbia I e II e Iniciativa Andina (NOVION, 2014; PRECIADO, 2014).

Trata-se, nesse sentido, da longa duração da questão imperialista na história latino-americana, que tem início no século XIX com as lutas emancipatórias contra os impérios ibéricos, cuja influência na região foi posteriormente substituída por outras potências europeias, especialmente a Grã-Bretanha e, em seguida, pelos EUA. (RIVAROLA, 2021). Os primeiros exemplos das práticas expansionistas e de imposição hegemônica estadunidense sobre a região, 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 XX por meio de intervenções diversas, como nos casos de Cuba, Nicarágua e do apoio aos golpes militares na América do Sul.

A partir do fim da Guerra Fria, com as transformações nos contextos geopolíticos continental e mundial, houve uma mudança dos Estados Unidos em direção a uma nova lógica em suas pretensões hegemônicas, que foi denominada de ‘dominação de espectro completo’. Esta renovação do imperialismo estadunidense respondeu a dois objetivos gerais: garantir o acesso aos recursos naturais e de mão-de-obra de todo planeta, de modo a assegurar o funcionamento do capitalismo e a preservação de suas hierarquias e dinâmicas de poder; e conter potenciais resistências e insurgências que poderiam advir das localidades. Além disso, visava também bloquear as tendências governamentais anti-hegemônicas com potencial de gerar lacunas na ordem mundial, caso em que se localizavam países como Venezuela, Cuba e Bolívia, mas também regiões com discursos geopolíticos dissidentes, dentre as quais podemos situar os projetos do regionalismo pós-liberal/hegemônico surgidos na América Latina na década de 2000, como a ALBA, a UNASUL e a CELAC (CECEÑA, 2014; CECEÑA, 2021).

Esta estratégia estadunidense e de seus aliados locais para a América Latina diferia das anteriores ao fragmentar e multiplicar seus elementos constitutivos, incluindo o narcotráfico, o meio ambiente e as migrações. Distanciou-se, assim, da doutrina anticomunista, centrada em um inimigo ideológico único, e envolveu ofensivas em áreas diversas: economia (NAFTA, ALCA, TLCs); reordenamento territorial (apoio à IIRSA e promoção do Plano Puebla-Panamá/Projeto Mesoamérica); e desestabilização de regimes democráticos (respaldo ao golpe de Estado em Honduras e às tentativas de golpe no Equador, Bolívia e Venezuela). A dimensão cultural da hegemonia tão pouco foi descartada, incluindo a cooperação acadêmica e a produção de conhecimento. Estas políticas reconfiguram a geopolítica continental e promovem um reordenamento territorial das práticas espaciais capitalistas, que passaram a concentrar seus interesses em áreas que até então estavam à margem do sistema, mas que são abundantes em recursos naturais e conhecimentos tradicionais – como a Amazônia, a região andina e a Patagônia – provocando cooptações, desterritorializações e criminalizações (CECEÑA, 2014, 2021; NOVION, 2014).

Sob tal perspectiva, a autonomia regional foi afirmada pelo regionalismo pós-liberal por meio do mencionado rechaço à ALCA e, também, pela resistência à presença militar estadunidense na região e pela busca por alternativas a seus projetos

geoestratégicos, como no caso da criação do Conselho de Defesa da UNASUL⁵⁶. Um dos principais resultados dessa orientação foi a criação de uma instituição intergovernamental regional que excluía os Estados Unidos de sua composição – a CELAC:

Por primera vez desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, los países latinoamericanos conforman organizaciones internacionales que excluyen deliberadamente a Estados Unidos de su membresía y se proponen objetivos alternativos a las recetas que éste promueve: desde priorizar la superación de la pobreza o el fortalecimiento del Estado, hasta abandonar la guerra a las drogas o negociar en La Habana un acuerdo de paz para Colombia con garantes latinoamericanos. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018, p. 16-17).

Para Preciado, ao se contrapor frontalmente às relações interamericanas protagonizadas pelos Estados Unidos, a CELAC constituiu-se na máxima expressão de institucionalidade intergovernamental autonomista implementada pelo regionalismo pós-liberal – ou ‘pós-neoliberal’, termo utilizado pelo autor – configurando-se como um exemplo de autonomia relacional (PRECIADO, 2018b; 2017; PRECIADO; FLORIDO, 2013).

No contexto do regionalismo pós-liberal, a especificidade da CELAC consistiu precisamente em ser a primeira instituição intergovernamental, em 200 anos de história independente, a reunir todos os 33 países soberanos da América Latina e do Caribe, sem a participação dos EUA ou de países europeus. A iniciativa representou, assim, uma exceção na história da integração regional latino-americana e caribenha, tradicionalmente protagonizada pelo panamericanismo estadunidense. Nesse sentido, a mera constituição da CELAC pode ser considerada como um marco no desenvolvimento de institucionalidades intergovernamentais na América Latina, que só se tornou possível como resultado de uma conjuntura política particularmente favorável (ESTAY, 2013; YEPE, 2013).

A CELAC significou a expansão do regionalismo pós-liberal/hegemônico, surgido na América do Sul, em direção ao México, à América Central e ao Caribe,

⁵⁶ O Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) foi criado em 2008 com a intenção de fortalecer a cooperação regional em temas de defesa e segurança e de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, especialmente na região andina. Representou, assim, uma iniciativa de autonomia militar frente ao modelo pan-americano de defesa na região, impulsionado pelos Estados Unidos. O CSD também foi concebido para utilizar a institucionalidade da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul – um papel que vinha sendo historicamente desempenhado pela OEA (VIGEVANI, RAMAZINI JÚNIOR, 2014).

traçando, assim, uma conexão entre o sul-americanismo, fenômeno que, iniciado nos anos 2000, ganhou impulso com a ampliação do MERCOSUL e a criação da UNASUL, e o latino-americanismo que, por sua vez, configurava um “*imaginario que persiste en la memoria y las prácticas estatales y colectivas como aspiración de unidad y de convergencia*” (PRECIADO, 2014, p. 61).

Sob essa perspectiva, a lógica da CELAC esteve relacionada a uma noção identitária em torno da união latino-americana e da ideia de um pertencimento mais amplo e superador das identidades nacionais, que remonta ao século XIX e às lutas independentistas (BARRENENGOA, 2015). A ressignificação do legado dos próceres da independência, especialmente da figura emblemática de Bolívar, foi recorrente na retórica dos discursos que marcaram a criação da instituição: a declaração final da reunião de mandatários latino-americanos e caribenhos realizada na Venezuela, em 2011, ocasião em que a CELAC foi oficializada, foi batizada de ‘Declaração de Caracas no bicentenário da luta pela independência em direção ao caminho de nossos libertadores’. Nesse sentido, a CELAC, em comparação com os demais projetos intergovernamentais latino-americanos, foi o que mais se aproximou da ideia de uma institucionalidade para a Nossa América de Martí ou para a Pátria Grande de Ugarte.

Seu processo de criação teve início em 2008, com a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em Salvador, Bahia, e concluiu-se com a realização conjunta da III CALC e da XXII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio⁵⁷, em 2011, em Caracas, tendo sido, na prática, a fusão dessas duas iniciativas até então independentes. Desde o início das negociações, a integração econômico-comercial recebeu menor atenção, com exceção da cooperação para o desenvolvimento, de modo que a CELAC se consolidou como foro de concertação política e de articulação e promoção da cooperação Sul-Sul (SILVA, 2017a; 2022).

Sob esta perspectiva, assim como o papel da Argentina, do Brasil e da Venezuela havia sido central para o surgimento de iniciativas como ALBA e UNASUL e para as mudanças observadas no funcionamento do MERCOSUL, para compreender a criação da CELAC é preciso destacar o envolvimento de México e Cuba. Juntamente com o Brasil, ambos foram protagonistas da criação da organização, tendo sido

⁵⁷ Nome pelo qual ficou conhecido o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, estabelecido em 1986.

inclusive anfitriões de encontros oficiais: a Cúpula da Unidade, na Riviera Maia, em 2010, e a Cúpula CELAC de Havana, em 2014.

No que diz respeito ao México, um relacionamento mais próximo com o restante da região foi visto como positivo do ponto de vista do fortalecimento de sua identidade cultural, além de potencialmente resultar em benefícios econômicos via diversificação do comércio e investimentos, em que pese o fato de que esta aproximação dificilmente poderia superar as limitações impostas pela vinculação econômica e política do México com os EUA em função de sua participação no NAFTA. O governo de Felipe Calderón, em final de mandato, pareceu reagir ao êxito inicial da UNASUL, que ajudou a evidenciar o distanciamento que a dependência econômica dos Estados Unidos havia promovido no tocante às relações entre o México e seu entorno latino-americano (PRECIADO, 2018b; CARRIÓN, 2013).

Já a associação de Cuba tinha uma conotação de natureza simbólica e estratégica, sobretudo no que diz respeito à pauta da construção de autonomia regional em relação às ingerências estadunidenses. Cumpre ressaltar que, em 2009, Cuba decidiu não se reincorporar à OEA, de onde havia sido expulsa durante a Guerra Fria, apesar da decisão de levantar a suspensão adotada pelo organismo continental, razão pela qual a CELAC representou uma alternativa para que o país pudesse vincular-se institucionalmente com o espaço latino-americano e caribenho (CARRIÓN, 2013).

A CELAC foi criada com uma estrutura de funcionamento exclusivamente intergovernamental, em que a instância suprema era a cúpula de chefes de Estado, que toma as decisões políticas e decide a evolução do organismo. Estas reuniões resultam em declarações conjuntas aprovadas pelos presidentes e primeiros-ministros, também chamadas de declarações políticas. As decisões adotadas nas cúpulas não possuem caráter vinculante em termos jurídicos, de modo que sua validade reside em sua conotação política, que lhes confere legitimidade.

Apesar das limitações operacionais impostas por esta institucionalidade mínima, as Cúpulas da CELAC propuseram um contraponto às Cúpulas das Américas, que reúnem a todos os mandatários do continente com exceção de Cuba, e por meio das quais os Estados Unidos constroem as prioridades de sua política externa para a América Latina (PRECIADO, 2014). A análise das declarações presidenciais aprovadas nas reuniões de cúpula realizadas até 2021 (Quadro 6) revela dois objetivos preponderantes: a CELAC deveria constituir-se como um ator internacional relevante,

levando aos foros multilaterais posições construídas a partir da identidade histórica e cultural da América Latina e Caribe; e a multidimensionalidade da agenda da cooperação em projetos comuns e complementares, capazes de acelerar o desenvolvimento dos países membros.

O primeiro destes objetivos diz respeito à pretensão da organização em consolidar-se como um instrumento de construção de identidade regional, com efeitos políticos independentes de suas capacidades executivas, “*un dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades, a partir de las cuales se ordenan varios procesos de toma de decisión en América Latina y el Caribe*” (BONILLA; ÁLVAREZ, 2013, p. 8). A CELAC contribuiria, sob essa perspectiva, para a superação do fracionamento prevalecente na América Latina e Caribe, que tem historicamente limitado o reconhecimento internacional da região como um ator coeso (ROMERO, 2013). A intenção de incrementar as capacidades de negociação internacional a partir de uma integração baseada mais em aspirações e valores compartilhados do que em interdependência econômica conecta, assim, a CELAC à proposta de integração solidária de PUIG (1986).

Em função de suas implicações geopolíticas, o principal resultado do relacionamento externo da CELAC foi a aproximação com China e União Europeia, que demonstrou a disposição destes atores em reconhecer a instituição como interlocutora. As negociações resultaram na constituição da Cúpula CELAC-UE (2013) e do Foro CELAC-China (2015), espaços que implicaram em encontros bilaterais periódicos realizados até, pelo menos, 2018. O deslocamento do dinamismo econômico dos centros atlantistas em direção à Ásia-Pacífico abria, assim, uma oportunidade de afirmação autonomista da América Latina e do Caribe em relação à disputa inter-hegemônica entre China e os EUA:

Frente a una nueva geopolítica asiática, cabe preguntarse si avanzan prácticas socioespaciales autónomas a escala latinoamericana desde lo intergubernamental, y particularmente si la CELAC ofrece un ámbito a partir del cual se cuestione el nuevo escenario abierto por estas rivalidades interhegemónicas. La misma pregunta vale desde lo social, pues en la medida que distintas acciones colectivas se oponen a los impactos negativos del proceso de integración, sea de inspiración neoliberal o postneoliberal, cuestionan el trasfondo capitalista que subyace en las prácticas comerciales y de inversión extranjera, vengan de donde vengan. (PRECIADO; FLORIDO, 2013, p. 204).

QUADRO 6: CÚPULAS DA CELAC E DOCUMENTOS APROVADOS PELOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO			
Reunião	Local	Ano	Documentos aprovados
“Cúpula da Unidade” (II CALC + XXI Cúpula do Grupo do Rio)	Riviera Maia, México	2010	Declaração da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe
Cúpula Fundacional da CELAC (III CALC + XXII Cúpula do Grupo do Rio)	Caracas, Venezuela	2011	- Declaração de Caracas “ <i>En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores</i> ” - Plano de Ação de Caracas 2012 - Procedimentos para o funcionamento orgânico da CELAC - Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na CELAC
I Cúpula CELAC	Santiago, Chile	2013	- Declaração de Santiago - Nove declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2013
II Cúpula CELAC	Havana, Cuba	2014	- Declaração de Havana - 20 declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2014
III Cúpula CELAC	Belén, Costa Rica	2015	- Declaração Política de Belén - 26 declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2015
IV Cúpula CELAC	Quito, Equador	2016	- Declaração Política de Quito “Metade do Mundo” - 21 declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2016
V Cúpula CELAC	Punta Cana, República Dominicana	2017	- Declaração Política de Punta Cana - 20 declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2017
VI Cúpula CELAC	Cidade do México, México	2021	- Declaração Política da Cidade do México - Sete declarações especiais
VII Cúpula CELAC ⁵⁸	Buenos Aires, Argentina	2023	- Declaração de Buenos Aires - 11 declarações especiais

Fonte: Elaboração própria.

O segundo objetivo destacado a partir da leitura das declarações políticas aprovadas pela CELAC se refere à multidimensionalidade da agenda discutida nas cúpulas, abarcando temas como a proclamação da América Latina e Caribe como zona de paz; reestruturação das dívidas externas; segurança alimentar e erradicação da fome e da pobreza, agricultura familiar, direitos das mulheres, migrações, educação, trabalho, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente e mudanças climáticas (CELAC, 2017a; 2017b; 2014c).

⁵⁸ A VII Cúpula da CELAC, marcada pelo retorno do Brasil à organização, foi realizada em janeiro de 2023, de modo que os documentos resultantes não puderam ser incluídos na análise realizada nesta tese.

Desde a perspectiva da geopolítica crítica, esta diversidade temática presente no marco discursivo das cúpulas interestatais da CELAC pode exemplificar a articulação entre práticas e representações espaciais da integração regional e dos direitos econômicos, sociais e humanos como uma das espacialidades alternativas que emergiram na América Latina do início do século (PRECIADO; UC, 2010a). A hipótese levantada é a de que a integração fortalece a autonomia regional quando encampa as demandas históricas dos movimentos sociais e populares e propõe ações que enfrentam a colonialidade do poder, ou seja, os padrões de marcação racial e geográfica que determinam as relações de poder no sistema-mundo. As demandas dos povos indígenas relacionadas a sua autonomia cultural, defesa de seus territórios e modos de produção tradicionais, por exemplo, são mencionadas na Declaração de Caracas, quando da criação da CELAC, que reconhece, ainda, as constituições plurinacionais dos países andinos:

Que, tendo em conta a diversidade dos processos de formação da identidade latino-americana e caribenha, a CELAC se converta em um espaço que reivindique o direito à existência, preservação e convivência de todas as culturas, raças e etnias que habitam nos países da região, bem como o caráter multicultural do nosso povo, e plurinacional de alguns dos nossos países, especialmente das comunidades originárias que promovem e recriam a memória histórica, os saberes e conhecimentos ancestrais (CELAC, 2011a, parágrafo 22).

Os documentos oficiais da CELAC também mencionam a necessidade de proteger os direitos da agricultura familiar, camponesa e indígena sobre seus conhecimentos tradicionais e ancestrais, em conformidade com seus “*sistemas comunais de posse da terra e os tradicionais de fornecimento de sementes*” (CELAC, 2014b, parágrafo 16). Também na cúpula realizada em Cuba foi aprovada a ‘Declaração Especial sobre a questão das reparações pela escravidão e o genocídio das populações nativas’, na qual é reconhecido o “*permanente e nefasto legado do genocídio das populações nativas, a escravidão e o saque dos recursos e sua incidência nas condições de subdesenvolvimento que padecem muitos países da região*” (CELAC, 2014c, parágrafo 1).

Os documentos analisados revelam, ainda, uma preocupação particular com a dimensão cultural, um fator central para o processo de integração da América Latina e do Caribe, na medida em que é o âmbito em que se concretiza a identidade regional e a consciência solidária. O potencial autônomo que a incorporação da dimensão cultural

aporta ao projeto integracionista reside neste possível fortalecimento de uma identidade regional que pudesse dar suporte e legitimidade ao processo, inclusive em momentos de crise do projeto regional, como o vivenciado pela região a partir de 2015 (SILVA, 2022). Na Declaração de Caracas, os mandatários mencionam a intenção de avançar na integração cultural

[...]fazendo um sábio equilíbrio entre a unidade e a diversidade de nossos povos, para que o mecanismo de integração regional seja o espaço ideal para a expressão de nossa rica diversidade cultural e, ao mesmo tempo, para reafirmar a identidade da América Latina e do Caribe, sua história comum e suas contínuas lutas por justiça e liberdade. (CELAC, 2011a, parágrafo 21).

Em 2013, foi constituída a Reunião de Ministros de Cultura (CELAC, 2013), responsável pela construção dos documentos setoriais da organização, como o Plano de Ação Cultural da CELAC 2015-2020 (CELAC, 2015) e a Declaração Especial sobre a Cultura como Promotora do Desenvolvimento Humano (CELAC, 2014a). A cooperação na área da proteção do patrimônio cultural material, com foco no estímulo à cooperação para a recuperação de bens culturais objetos do tráfico ilícito, foi o tema que ganhou maior impulso, tendo sido objeto de dois outros documentos, as Declarações Especiais nº 25 (CELAC, 2015b) e nº 8 (CELAC, 2016b). Esse conjunto de declarações revela, em resumo, dois tipos de tratamento dados à questão cultural: algumas menções abordam a questão geral da identidade/diversidade cultural na região e apresentam, portanto, um caráter eminentemente discursivo. Um segundo conjunto de declarações busca, por sua vez, estabelecer os parâmetros para a construção de agendas de cooperação Sul-Sul na área das políticas públicas de cultura.

Destacam-se, ainda, as declarações de apoio a demandas geopolíticas regionais autonomistas, tais como o processo de paz na Colômbia (CELAC, 2014b); a descolonização de Porto Rico (CELAC, 2016a); o fim do embargo a Cuba e devolução da Baía de Guantánamo (CELAC, 2016a; 2017a); e a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas (CELAC, 2014b; 2021). Tais posições conectam-se às expectativas de que a CELAC pudesse vir a projetar uma voz coordenada nas negociações internacionais não apenas em relação aos temas em que a região possui interesses comuns, mas também em questões nacionais que pudessem inspirar posições solidárias. Ainda que essas declarações configurem apenas ‘reconhecimentos’, ou seja, de não serem objeto de nenhum encaminhamento prático obrigatório, estas configuram uma ruptura com os discursos e conteúdos comercialistas e tecnicistas do regionalismo aberto e ilustram de

que modo uma instituição regional pode ser considerada como uma prática espacial questionadora da representação geopolítica tradicional sobre a América Latina e o Caribe.

Apesar dos elementos autonomistas presentes na própria decisão de criar uma institucionalidade latino-americana e caribenha que excluía os EUA e o Canadá de sua composição, elementos estes que foram posteriormente inseridos no discurso oficial da organização, a CELAC enfrentou, desde sua criação, diferentes empecilhos à sua capacidade de superar as limitações impostas por cenários internos e externos adversos. Uma série de elementos se relaciona ao debate sobre os desafios enfrentados pela CELAC em suas pretensões autonomistas, tais como as limitações que a inserção periférica impõe ao comércio intrarregional; a dificuldade dos países em diversificar suas matrizes econômicas e as instabilidades causadas pela volatilidade dos preços dos produtos primários (FRIGGERI; RICOBOM, 2020).

Destaca-se nesse cenário a diversidade da América Latina e do Caribe em relação às estratégias e princípios encampadas pelos governos nacionais, não apenas com respeito às relações entre os países da região, ou entre estes e o resto do mundo, mas, também, no que se refere ao funcionamento econômico e social interno de cada um desses países. Este debate tem a ver com o grau de alinhamento dos governos com os EUA e com o grau de implantação do ideário neoliberal no nível doméstico, o que se expressou por meio do tensionamento entre o regionalismo liberal e pós-liberal no período delimitado. Sob essa perspectiva, é importante levar em conta tanto o histórico interesse das potências extrarregionais, especialmente dos Estados Unidos, por obstaculizar a unidade autonomista da América Latina e do Caribe, bem como as associações entre estas potências e as elites nacionais da região (PRECIADO; FLORIDO, 2013; FIGUEROA, 2012).

Estas circunstâncias ambivalentes de afinidades e necessidades entre os países membros da CELAC os levou a buscar consensos em bases mínimas, com o objetivo de auxiliar o enfrentamento de problemas comuns e a defesa dos interesses compartilhados frente a terceiros países ou regiões. Estes dilemas estruturais e conflitos internos foram manejados com base na adoção dos princípios de consenso, flexibilidade, participação

voluntária e gradualismo⁵⁹, os quais permitiram que os trabalhos da organização seguissem adiante até a erupção da direita conservadora na região.

Ainda que a CELAC não tenha sido desmantelada formalmente, como foi o caso da UNASUL, o fim do giro à esquerda e conseqüente desaparecimento dos atores políticos que haviam impulsionado a integração autonomista levou a uma interrupção do funcionamento normal da organização. A reunião de cúpula – sua principal instância decisória – foi interrompida após Punta Cana, em 2017. No entanto, a aliança entre os governos progressistas eleitos no México (em 2018) e na Argentina (em 2019) conseguiu reverter esta tendência e, após um hiato de três anos, a VI Cúpula da entidade foi realizada, em setembro de 2021, na capital mexicana, ainda que com menor presença de presidentes e primeiros-ministros e com a ausência do governo brasileiro, que havia anunciado sua saída do acordo no ano anterior (SILVA, 2022; FRIGGERI; RICOBOM, 2020).

Mesmo em face da paralisia sofrida e das incertezas quanto a seu futuro, a CELAC representou uma novidade no cenário regional tradicional, ao vincular as disputas pelo modelo de desenvolvimento regional às questões da dimensão cultural, dos direitos regionais, da abordagem territorial e do debate étnico, assim como ao construir-se como ator internacional a partir de uma ideia de unidade latino-americana e caribenha, o que se concretizou, especialmente, por meio da interlocução multilateral obtida com a China e a União Europeia. No entanto, a partir de 2016-2017, o estreitamento da autonomia relativa e da permissibilidade internacional resultou na diminuição da importância das relações externas da CELAC. A União Europeia, por exemplo, passou a privilegiar o diálogo com a sub-região do Cone Sul, com vistas à finalização do acordo estratégico que vinha sendo negociado com o MERCOSUL.

Esta inflexão na trajetória da instituição faz parte do contexto de interrupção da articulação entre giro à esquerda latino-americano e regionalismo pós-liberal, que derivou na crise generalizada deste último. Sob essa perspectiva, o enfrentamento à contraofensiva neoliberal e a retomada de um projeto de integração autônoma para a América Latina passa, necessariamente, pela rearticulação entre as três categorias utilizadas nesta investigação: os movimentos sociais de base popular, os Estados Nacionais e as instituições regionais.

⁵⁹ Sobre o funcionamento da CELAC, ver os Procedimentos para o funcionamento orgânico da CELAC (CELAC, 2011b), o parágrafo 3 da Declaração de Havana (CELAC, 2014) e o parágrafo 19 da Declaração de Quito (CELAC, 2016).

Nesse sentido, é importante ressaltar que, mesmo após as vitórias das forças da direita conservadora, pela via eleitoral ou por meio de golpes de Estado, na América Latina persistiram, em todo momento, movimentos sociais autonômicos, ainda que a ofensiva reacionária tenha incidido também sobre eles, por meio da repressão estatal, da criminalização de sua atuação e, mesmo, por meio do aparecimento de expressões conservadoras e autoritárias da sociedade civil, com as quais os movimentos sociais antiglobalização neoliberal se viram em uma situação de disputa do espaço das mobilizações de rua (COSTA, 2016). Ainda assim, articulações indígenas, camponesas, estudantis e da juventude negra periférica, por exemplo, continuam criando distintas práticas espaciais de resistência ao neoliberalismo, que prefiguram alternativas ao capitalismo e são, portanto, críticas aos processos de integração subordinada:

En donde residen, por tanto, los portadores de integración autónoma regional, es en los movimientos sociales, en las resistencias supranacionales organizadas contra la integración neoliberal, sea en su formato liberal o conservador y en la superación de las referencias intergubernamentales como único parámetro integrador, sin olvidar que en el campo electoral y gubernamental, también hay una disputa por ganar nuestra autonomía política. (PRECIADO, 2017, p. 17).

De qualquer modo, segue sendo necessário analisar como e se essas experiências aportaram para a construção de um modelo de desenvolvimento diferenciado do padrão de dependência em relação ao centro do sistema mundial, que caracterizou a região desde tempos coloniais. A hipótese subjacente a esta concepção é a de que regionalismo pós-liberal/hegemônico, representado sobretudo pela ALBA, UNASUL e pela CELAC, mas que encontra ecos em certas mudanças observadas no MERCOSUL nos anos 2000, teve um impacto singular nessa disputa. A adoção de um discurso contrário ao panamericanismo estadunidense, a participação social e o estabelecimento de políticas voltadas para a melhora dos níveis de vida das pessoas são variáveis substantivas deste modelo (PRECIADO, 2014; FALERO, 2006).

As dimensões autonomistas, sociais e participativas da interação regional expressam uma realidade plausível, ainda que não homogênea, da atuação de instituições como a CELAC e do MERCOSUL ‘repaginado’, diferente dos aspectos comerciais, alfandegários ou tarifários presentes nos modelos neoliberais de integração. No entanto, reconhecer os avanços e potenciais de atuação conjunta aqui descritos não significa desconsiderar os muitos obstáculos e fracassos vividos no cotidiano do processo de construção da integração regional, já que o abandono do paradigma

neoliberal dos anos noventa foi parcial e incompleto. O que parece ter mudado, no período assinalado, foi a disposição geral dos Estados em comprometer-se com ações coordenadas para a sustentação de programas nas áreas citadas, que ganharam, naquele momento, maior prioridade no conjunto do esforço público.

Este debate está relacionado a uma compreensão da integração regional como fenômeno multidimensional e interdisciplinar. Para compreendê-lo, é necessário explorar como foram tratados, pelas instituições do regionalismo pós-liberal, os temas vinculados à construção de um modelo de desenvolvimento para a região e se esse modelo abrangeu, além dos aspectos econômicos tradicionais, questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a consolidação de alternativas econômicas diferentes do extrativismo dependente. Nesse sentido, tanto a constituição da CELAC quanto a criação da REAF e das Cúpulas Sociais do MEROSUL representaram exemplos práticos de um modelo de integração multidimensional e autonomista.

A análise de seus pressupostos teóricos e o registro de sua evolução institucional, em articulação com os contextos regionais e internacionais, vincula-se, desse modo, ao objetivo de aportar à contribuição feita desde a América Latina ao campo de estudos da integração regional, situado como parte das ciências sociais como um todo e não limitado à sua dimensão de política externa, e compreendido na perspectiva da geopolítica do conhecimento e, conseqüentemente, do regionalismo como campo de disputa epistemológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Autonomia, desenvolvimento e integração regional são ideias que têm caminhado juntas ao longo da história independente da América Latina, influenciando, ainda que com diferentes características e ênfases - derivadas das sucessivas mudanças nos contextos geopolíticos regionais e internacionais - tanto a produção teórica quanto a prática dos projetos políticos e instituições de integração e cooperação gerados na região.

No início do século XXI, este debate ganhou novo impulso, em função da articulação, que teve como centro propulsor a América do Sul, entre o esgotamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1990, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de novos atores sociais no cenário regional. Esta conjunção de fatores heterogêneos, mas que ocorreram de modo simultâneo, acabou por gerar uma reorganização regional que, durante pouco mais de uma década, promoveu as expectativas relacionadas ao aumento da autonomia latino-americana em relação ao sistema mundial, particularmente aos Estados Unidos.

Nesse contexto, renovou-se o interesse em revisitar a tradição teórica sul-americana em torno à autonomia, especialmente a partir da releitura dos trabalhos de seus precursores, Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Suas contribuições, realizadas entre fins dos anos 1960 e meados dos 1980, relacionam-se a uma proposta de reflexão sobre as relações internacionais desde uma perspectiva genuinamente latino-americana, 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 da dependência à autonomia.

Na base de sua interpretação estava a consideração de que, agindo individualmente, nenhum país periférico poderia modificar sua situação de dependência. Este é o caso da América Latina, que carrega os efeitos negativos de seu passado colonial, os quais se refletem na vulnerabilidade externa e na dependência econômico-financeira de suas economias de matriz extrativista. Puig e Jaguaribe propuseram a integração regional como uma das estratégias válidas frente à necessidade de agir de modo coletivo e coordenado para aumentar as margens de manobra dos países latino-americanos no sistema internacional. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, novas teorizações continuaram vinculando autonomia e integração, como no caso

do conceito brasileiro de autonomia pela participação e, particularmente, na autonomia relacional proposta pelos argentinos Russell e Tokatlian.

Já no século XXI, no contexto do giro à esquerda, a dimensão da integração e cooperação regional ganhou maior destaque, configurando-se como elemento central nas novas análises sobre autonomia. Sob a perspectiva da prática da integração regional, surgiram novas modalidades de cooperação regional e concertação política que, em contraposição a projetos regionais anteriores, deram relevo a temas não apenas comerciais, mas também políticos, sociais e culturais. Nessa nova etapa do regionalismo latino-americano, denominado como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, o conceito de integração passou, assim, por uma ampliação teórica que assumiu dimensões múltiplas.

Ganharam projeção regional uma série de novas ou renovadas expressões geopolíticas, dentre as quais se destacaram, do ponto de vista estatal, as instituições regionais que foram criadas no período e que cobravam um imaginário de maior autonomia da região em relação nos assuntos internacionais, como a UNASUL e a CELAC; e, do ponto de vista social, as redes transnacionais da sociedade civil, que se organizaram em plataformas críticas à hegemonia neoliberal em torno de temas como meio ambiente, direitos humanos, direitos indígenas etc., em uma conjuntura em que a questão das formas de ocupação dos territórios passou a ocupar um lugar central na atuação de boa parte dos movimentos sociais latino-americanos.

O regionalismo pós-liberal/hegemônico foi resultado de um exercício de maior autonomia frente aos países centrais, por meio da priorização da integração regional dentro das estratégias de inserção internacional da região, com a intenção de colocá-la a serviço dos projetos nacionais em marcha e de dotá-la de novos princípios, conteúdos e atores, bem como de ampliar o espectro de atores sociais que se favorecem do esforço de integração. Dentre os projetos institucionais intergovernamentais relacionados ao regionalismo pós-liberal/hegemônico, destacamos aqui os casos da criação da CELAC e das mudanças ocorridas no MERCOSUL.

A CELAC significou a expansão das estratégias autonomistas do regionalismo pós-liberal, surgidas na América do Sul, para o contexto geopolítico latino-americano e caribenho, como construção alternativa à hegemonia regional do panamericanismo estadunidense e dispositivo de constituição de uma ideia de identidade regional latino-

americana com base na autonomia, inclusive por meio do resgate das raízes históricas do discurso latino-americanista, que remontam ao século XIX.

O mesmo movimento abrangeu também o MERCOSUL, concebido originalmente de acordo com os preceitos neoliberais prevaescentes nos anos 1900, quando de sua criação. O bloco teve seu número de integrantes aumentado e sua agenda de negociações ampliada, com a intenção de adicionar conteúdo social e político à sua agenda marcadamente comercialista. No período que corresponde ao regionalismo pós-liberal (entre 2003 e 2016, aproximadamente) novos espaços de interação com as organizações e movimentos sociais regionais foram criados, como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Estas iniciativas surgiram simultaneamente com a multiplicação das negociações ligadas à diminuição das assimetrias entre os países do bloco, caso do FOCEM, e às políticas sociais em áreas como saúde, educação, segurança alimentar e livre trânsito de pessoas.

Apesar das críticas legítimas às suas limitações e dos retrocessos vividos uma vez finalizado o ciclo do regionalismo pós-liberal, experiências como as da REAF e das Cúpulas Sociais formaram parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que coincidiu com um redescobrimento do espaço regional como espaço de debate e ação coletiva. A promoção da agenda da participação social significou, sob esta perspectiva, a defesa de um modelo de integração regional segundo o qual a região poderia configurar-se como um espaço de oportunidades compartilhadas pelos seus habitantes em suas vidas cotidianas. Caso tivessem sido mantidas e aprofundadas, as políticas sociais e de participação poderiam, com o tempo, contribuir para que os cidadãos do bloco aumentassem seu sentido de pertencimento a uma comunidade política, consolidando-se como um fator de legitimação do processo de integração regional.

As expectativas de aumento da autonomia e implementação de uma agenda ampliada ou multidimensional dos projetos regionais pós-liberais/hegemônicos chocaram-se, no entanto, com uma série de fatores, dentre eles, a continuidade dos interesses hegemônicos dos Estados Unidos em relação à região e da manutenção de suas práticas espaciais de poder via militarização e exercício do imperialismo, concretizadas, sobretudo, por meio da geoestratégia dos projetos militares

estadunidenses na região, como a Iniciativa Mérida, os Planos Colômbia I e II e a Iniciativa Andina.

As possibilidades de aprofundamento do regionalismo pós-liberal/hegemônico também se viram limitadas por obstáculos nacionais e regionais, como a tensão advinda da coexistência com expressões do regionalismo liberal, tais como o NAFTA, a Aliança do Pacífico e o Acordo MERCOSUL-União Europeia; as contradições internas dos governos de esquerda face à manutenção de práticas econômicas centradas na extração e exportação de matérias-primas; as fragilidades institucionais dos projetos pós-liberais conjugadas às baixas capacidades estatais dos países envolvidos e, finalmente, a contraofensiva neoliberal-conservadora, que implicou no abandono da visão pós-liberal da integração. As tentativas de afirmação de uma identidade regional autônoma por meio da CELAC e as experiências sociais e participativas do MERCOSUL aqui descritas não resistiram ao avanço das forças de direita sobre os governos de países-chave da região, como Argentina e Brasil, os quais esvaziaram ou diretamente suspenderam tais iniciativas, voltando a concentrar as negociações regionais em temas comerciais.

Sob essa perspectiva, nos questionamos se as experiências do regionalismo pós-liberal/hegemônico contribuíram, ainda que momentaneamente, para a construção de um modelo de desenvolvimento diferenciado do padrão de dependência em relação ao centro do sistema mundial, que caracterizou a região desde tempos coloniais. A resposta é: em certa medida, ao ampliar os espaços institucionais da participação social, estabelecer políticas voltadas para a melhora dos níveis de vida das camadas populares e, também, ao reafirmar um discurso contrário ao panamericanismo estadunidense.

Por outro lado, as estruturas produtivas dos países latino-americanos não foram alteradas durante o ciclo de afluência de recursos advindos do *boom* das commodities (2004-2011) e as dificuldades impostas pelas mudanças no cenário internacional causadas pela crise financeira mundial revelaram a persistência das debilidades relacionadas à manutenção dos fundamentos agroexportadores das economias regionais. Seguindo as concepções de Puig e Jaguaribe, os governos e elites dos países da região não souberam aproveitar a ampliação da permissibilidade internacional para aumentar sua viabilidade interna de forma estável e, assim, transitar da dependência à autonomia.

É nesse sentido que se impõe o questionamento sobre a continuidade da validade da autonomia regional como estratégia e objetivo dos países latino-americanos para a

superação de sua situação de dependência e subordinação em relação ao sistema internacional. Sob essa perspectiva, dois elementos do autonomismo presentes em Jaguaribe e Puig permanecem particularmente relevantes: em primeiro lugar, a proposição de que a integração é um processo crucial para que os países periféricos consigam aumentar seu grau de autonomia; 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. Além disso, consideramos que o grau de abstração dos conceitos contidos no marco explicativo desses autores permite a explicação do sistema internacional em diferentes períodos históricos e contextos geopolíticos, de modo que continuam sendo válidos para o esforço de traçar as melhores estratégias para atingir os dois elementos anteriores.

Também destacamos que, em consonância com a abordagem da autonomia relacional, a vigência do conceito de autonomia na América Latina e no Caribe está, no século XXI, inextricavelmente conectada à integração regional. Esta última é entendida não apenas como mecanismo de aumento da interdependência econômica, mas como processo de criação/fortalecimento de identidade nacional e regional. Trata-se, desde nosso ponto de vista, de avançar na proposição 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.

Por outro lado, em consonância com a agenda de pesquisa proposta por Preciado, é necessária a atualização/complementação do debate autonomista a partir do aprofundamento teórico do papel das sociedades, e não apenas dos governos, na construção de uma integração regional autônoma, no sentido de verdadeiramente atinente às necessidades emancipatórias das maiorias populacionais dos países latino-americanos.

Nesse sentido, resgatamos, como proposta de um modelo de integração que promova a autonomia estatal e social na América Latina do século XXI, a proposta de integração solidária entre grupos humanos de Puig, que toma como base desses processos os valores e aspirações compartilhados pelos povos latino-americanos, de

modo a superar a proeminência dos interesses do grande capital, que têm historicamente conduzido os processos de integração na região. Em uma região tão profundamente heterogênea como a América Latina, são a solidariedade e os valores comuns, e não a expectativa de interdependência, que podem fornecer as bases para a integração.

Concluimos, nesse sentido, que a possibilidade de uma integração que fortaleça a autonomia regional e, conseqüentemente, a materialidade da transformação social dos povos latino-americanos, está atrelada à consideração do eixo epistemológico e dos contextos próprios da região, a partir de uma identificação regional desde a diversidade social, cultural, política, econômica e territorial que nos caracteriza. Trata-se de analisar a integração e o regionalismo como campo de disputa epistêmica, desde uma postura teórica descolonizadora, de modo a prescrever caminhos de pesquisa que possibilitem a inclusão de temáticas como justiça social, responsabilidade ambiental e defesa da diversidade cultural e territorial da América Latina, com base em valores civilizacionais contrapostos à desigualdade, a exclusão e ao racismo inerentes ao sistema-mundo moderno, colonial e capitalista descrito por Quijano.

O debate sobre a vigência da autonomia como referente da inserção latino-americana na atualidade não pode, sob essa perspectiva, ignorar as especificidades culturais e fraturas históricas existentes no interior da região, especialmente levando-se em conta as diferentes concepções de autonomia reivindicadas pelos países sul-americanos e pelos andinos. Trata-se, assim, de explorar os diferentes sentidos que a autonomia terá para os diferentes 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. Esta questão relaciona-se também ao debate sobre o significado da autonomia para os países pequenos, que recrudescem com a inclusão do Caribe no projeto da CELAC.

Abre-se, assim, um caminho analítico para explicar a existência simultânea de diferentes projetos regionais na América Latina, com escopos geográficos, ideológicos e programáticos diferenciados. Antes de ser um 'defeito' das práticas de regionalismo latino-americanas, tal como apontam as análises que focam na sobreposição de diferentes institucionalidades como desperdício de recursos e ausência de projeto regional verdadeiro, essas diferentes instâncias são o reflexo de diferenças profundas nos processos sócio-históricos das distintas sub-regiões que compõem a América Latina. Para utilizar um exemplo, o MERCOSUL não poderia, dadas as condições

objetivas atuais, ‘submergir’ na institucionalidade da CELAC exceto que renunciando ao acervo já construído em termos de harmonização de regras comerciais, uma vez que em curto ou médio prazo não é realista pensar na América Latina e no Caribe como uma união aduaneira. Esta é, contudo, uma possibilidade factível para o Cone Sul, que já possui uma tarifa externa comum, ainda que incompleta. A CELAC, por sua vez, tem razão de existir, mesmo em face da baixa interdependência da região como um todo, ao estabelecer-se como mecanismo de concertação tanto em temas de cooperação Sul-Sul como de projeção de uma identidade coletiva regional em relação ao sistema-mundo.

O método multidimensional e multiescalar da geopolítica crítica oferece ferramentas de análise para o entendimento desses processos sócio-históricos diferenciados segundo seu referente territorial, ao contextualizar a relação entre atores políticos, econômicos e sociais e as práticas espaciais que se desenvolvem nos níveis local, nacional, regional e internacional. Nesse sentido, a geopolítica crítica incorpora a dimensão social e a escala local aos fenômenos que se relacionam com o território, ampliando as perspectivas teóricas do imaginário geopolítico moderno, centrado na escala dos Estados nacionais. A reflexão espacial sobre integração e autonomia não pode, segundo esta abordagem, limitar-se às relações interestatais, sendo necessário incluir na análise sobre a integração regional as práticas e representações espaciais dos movimentos sociais e populares antiglobalização neoliberal, bem como de pesquisadores e de intelectuais dissidentes do projeto hegemônico.

De qualquer modo, a persistência da questão da autonomia na agenda teórica e prática da América Latina no século XXI demonstra que a região ainda não conseguiu implantar mudanças estruturais no âmbito nacional e que continuam atravessados pelos interesses das potências extrarregionais. Nesse sentido, os contextos nacionais, regionais e internacionais que se impõem na América Latina do início dos anos 2020 apresentam também um desafio intelectual, acadêmico e epistemológico ao objetivo de contribuir para a elaboração de estratégias de integração com pretensões contra-hegemônicas e potencializadoras da autonomia, que favoreçam a participação social e popular em articulação com as instituições regionais. Este desafio demanda examinar as transformações conjunturais e estruturais da região e do sistema-mundo desde uma perspectiva integral e sócio-histórica, o que implica adequar e atualizar as teorias existentes e elaborar novas abordagens teórico conceituais para permitir a interpretação

e conceitualização corretas da atualidade, tendo a América Latina como lugar de enunciação.

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.

Permanece, desse modo, a relevância de pesquisar as propostas do regionalismo pós-liberal/hegemônico, de modo a contribuir para o debate sobre os múltiplos modelos de integração que podem ser concebidos em contextos político-territoriais específicos, em contraposição ao entendimento de que existe um só caminho, de caráter marcadamente comercialista e eurocêntrico, para a construção de acordos e organismos regionais.

Para tanto, é necessário manter um enfoque crítico da integração com vistas a equilibrar tanto as visões idealizadoras desses processos quanto aquelas que negam as conquistas efetivamente realizadas em função de suas contradições internas entre prática e discurso, sem desconsiderar os muitos obstáculos e fracassos vividos no cotidiano do processo de construção da integração pós-liberal/hegemônica.

No momento em que concluíamos esta tese, os contextos nacionais e regionais já haviam se transformado substancialmente daqueles que caracterizaram a crise do regionalismo pós-liberal/hegemônico a partir de meados da década passada. Com os resultados de suas últimas eleições presidenciais, Argentina, Chile e Brasil voltaram a ser governados por forças de esquerda, sendo ademais acompanhados nessa tendência pela Colômbia e pelo México, algo que não correu no ciclo de 2003-2016. Sob essa perspectiva, o enfrentamento à contraofensiva neoliberal e a retomada de um projeto de integração autônoma para a América Latina passa, necessariamente, pela rearticulação entre autonomia estatal, autonomia social e autonomia epistemológica, de modo a reagir ao desmonte das capacidades estatais nacionais, à interrupção da cooperação Sul-Sul e à fragmentação regional promovida pelos governos de direita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Armitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds a New Agenda for International Studies. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 4, 2014.
- AGNEW, John. **Geopolitics: Re-visioning World Politics**, 2.ed., Londres: Routledge, 2003.
- ALEMANY, Cecilia.; LEANDRO, Beatriz. **Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul**. Montevideu: Friedrich Ebert Stiftung, 2006.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008 [1983].
- ARDAO, Arturo. Panamericanismo y latinoamericanismo. In BATTHYÁNY, Karina; CAETANO, Gerardo (Orgs.). **Antología del pensamiento crítico uruguayo contemporáneo**. Buenos Aires: CLACSO, 2018 [1986].
- ARDITI, Benjamin. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 45, N.3. set/dez 2009.
- ARGENTINA; BRASIL. **Consenso de Buenos Aires**. (2003). Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5. Acesso em: 5 de ago. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: Avritzer, L.; Souza, C. (Orgs.). **Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- BARBOSA, Fabio L. Neodesenvolvimento do subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. In FLORES, Consuelo; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina**. Una integración regional fragmentada y sin rumbo. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.
- BARBOSA, Fabio L. S. Neodesenvolvimento do subdesenvolvimento: O Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina**. Una integración regional fragmentada y sin rumbo. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.
- BARBOSA, Fabio L. S. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998–2016). Texto atualizado e ampliado**. São Paulo: Elefante, 2019.
- BARRENENGOA, Amanda C. El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. **Cuestiones de Sociología**, Buenos Aires, nº 13, 2015.
- BARRIOS, Miguel A. Patria Grande. In DEVÉS, Eduardo; ÁLVAREZ, Silvia T. (Eds.). **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano**. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras. Editores. Santiago: Ariadna Ediciones, 2020.
- BENZI, Daniele; NAREA, Marco. El regionalismo latinoamericano más allá de los “pos”. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Nº275, mai./jun., 2018.

BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo A. El Retorno del Regionalismo, Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 7, n. 12, 2008.

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.

BIZZOZERO, Lincoln. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, 2011.

BOESNER, Demetrio. **Relaciones Internacionales de América Latina: Breve historia**. Caracas: Editora Nueva Sociedad, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 6.594**, de 6 de outubro de 2008, Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm>. Acesso em: 5 de ago. 2021.

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. No. 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.

BRICEÑO, José. El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio. **Análisis Político**, Bogotá, n. 94, set./dez., 2018.

BRICEÑO, José; LEAL, Jorge; VALENCIA, Alberto R.; FORCHERI, Miguel S. **Introducción**. In Briceño, José et al. (Coords.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019.

BRICEÑO, José. O auge e a crise do “novo Mercosul” no período pós-hegemônico (2003-2016). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112: 55-86, 2021.

BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, 2008.

BRINGEL, Breno et al. Entrevista com Fernanda Beigel (UNCuyo). **NETSAL Dossiê Temático**, Rio de Janeiro, n. 4, 2014.

BROCH, Alberto. Historia de la REAF. **Agropolis**, Año 1, nº 1, Buenos Aires, 2009.

BUDINI, Terra F. **Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional**. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia,

Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2015.

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.

CAETANO, G. (Coord.). **Mercosur** – Breve Historia, cronología y marco conceptual. CEFIR, Montevideú, 2011.

CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, 2008.

CAIRO, Heriberto. La colonialidad y la imperialidad en el sistema-mundo. **Revista Viento Sur**, Madri, 2009.

CAIRO, Heriberto; BRINGEL, Breno; RÍOS, Jerónimo. Geopolítica externa del regionalismo latinoamericano: nuevas configuraciones en el orden mundial contemporáneo. **Controversias y Concurrencias Latinoamericanas**. Vol.11 N.19., 2020.

CARRIÓN, Francisco. **Política Exterior de América Latina y las Cumbres de la CELAC**. In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: Flacso, 2013.

CARVALHO, Priscila. **Ação coletiva transnacional e Mercosul**: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf). Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

CASANOVA, Pablo G. Colonialismo interno (una redefinición). In: BORON, Atilio, AMADEO, Javier e GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.) **La teoría marxista hoy**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

CASTRO GOMES, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. Prólogo: giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. In: **El giro decolonial**: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

CECEÑA, Ana Esther. Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites. In: CECEÑA, Ana Esther. **Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

CECEÑA, Ana Esther. La Dominación de Espectro completo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. Brasília, v.8, n. 2, 2014.

CECEÑA, Ana Esther. La soberanía y los 4 jinetes del Apocalipsis. **Tramas y Redes**, (1), 21-34, 2021.

CEFIR. **Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales**. Balance y perspectivas. CEFIR. Montevideú, 2011.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **El regionalismo abierto en América Latina**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: CEPAL, 1994.

CEPAL; FAO; IICA. **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas** - una mirada hacia la América Latina y el Caribe 2014. Disponible em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37136>>. Acesso em: 26/02/2023.

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.

CORTÉS, Claudio L.; FLORES, Consuelo S. **Crisis del multilateralismo**: La emergencia de China y la contracción de América Latina. *In* FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina**. Una integración regional fragmentada y sin rumbo. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.

COSTA, Jales D. Novos movimentos sociais na América Latina. **OIKOS**. Rio de Janeiro, 15(1), 2016.

COSTILLA, Lucio O. Carácter das mudanças na América Latina. Algumas questões metodológicas. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. Brasília, v.8, n. 2, 2014.

DE OTO, Alejandro. Notas metodológicas en contextos poscoloniales de investigación. *In* DE OTO, Alejandro et al. **Metodologías en contexto: intervenciones en perspectiva feminista, poscolonial, latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO, 2017.

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

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización. **História Unisinos**, São Leopoldo, v. 17, n. 1, 2013.

DODDS, Klaus. **Global geopolitics**. A critical introduction. Essex, England: Pearson Education Limited, 2005.

DOS SANTOS, Theotônio. A teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

DOS SANTOS, Theotônio. Integración: fenómeno de larga duración. América Latina en Movimiento N° 480-481, 2012.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidad y eurocentrismo. *In* Lander, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

ESCOBAR, Arturo. Mundos e Conocimientos de Otro Modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. **Tabula Rasa**, No.1: 51-86. Bogotá, 2003.

ESTAY, Jaime. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: una revisión inicial de sus potencialidades y límites. *In* MARTINS, Carlos Eduardo (coord.): **Los retos de la integración y América del Sur**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

FALERO, Alfredo. La sociedad civil, globalización y regionalización. **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires, n. 171, 2001.

FALERO, Alfredo. **Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en la América Latina**, 2006. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/articulo%20cedep.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

FALERO, Alfredo. Procesos de integración regional en América Latina y pensamiento crítico: desencuentros persistentes y una propuesta de análisis. In Sarti, Ingrid *et al.* **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

FALERO, Alfredo. Transformaciones globales, dinámicas de construcción de consenso social y desafíos de formación para las luchas sociales en América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. Brasília, v.8, n. 2, 2014.

FERES JR., João. **A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos**. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

FIGUEROA, Oneida A. **La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe**. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012.

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

FRIGGERI, Felix Pablo; RICOBOM, Gisele. CELAC y el Grupo de Puebla: ¿Se retoma la integración latinoamericana y caribeña? **Sul Global**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 153-171, 2020.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008 [1969].

FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

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

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**. São Carlos, v. 25, n. 1, 2016.

GROSGOUEL, Ramón. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluriversalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas. In **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-44, 1995.

IANNI, Octavio. **O labirinto latino-americano**. Petrópolis: Vozes, 1995.

INOUE, Cristina; TICKNER, Arlene. Many Worlds, Many Theories? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 2, 2016.

JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. In JAGUARIBE,

H. 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**. Brasília: Funag/MRE, 2008.

JAGUARIBE, Helio. América Latina y los procesos de integración. **Cuadernos de Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, Venezuela, vol. 5, no.9, 2010.

KAN, Julián. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina**. Una integración regional fragmentada y sin rumbo. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.

KLEMI, Albene M.; MENEZES, Roberto G. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno CRH**. Salvador, v. 29, n. 3, 2016.

LEYTON, Juan Carlos Gómez. Os contextos históricos e políticos para a integração sul-americana. In DESIDERÁ Neto, Walter; TEIXEIRA, Rodrigo A. (Orgs.). **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília: IPEA, 2014.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto". In CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón. (eds.): **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores, 2007.

MARIANO, Karina L.; MENEZES, Roberto G. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Nº112, 2021.

MARTÍ, José. **Nuestra América**, 1891. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/14Marti.pdf>. Acesso em 06/03/2022.

MARTINS, Carlos E. A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (Orgs). **Nuevos escenarios para la integración em America Latina**. Editorial Arcis, CLACSO, 2013a.

MARTINS, Carlos E. Introdução. In MARTINS, Carlos Ed. (coord.): **Los retos de la integración y América del Sur**. Buenos Aires: CLACSO, 2013b.

MARTINS, Carlos E. Adeus ao centrismo: crise da economia mundial, caos sistêmico e a eleição de Donald Trump. **Blog Boitempo**, 2016. Não Paginado. Disponível em <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/23/adeus-ao-centrismo-crise-da-economia-mundial-caos-sistemico-e-a-eleicao-de-donald-trump/>. Acesso em 24/08/2022.

MARTINS, Carlos E. La integración regional en tiempos de crisis: notas para un balance del Siglo XXI. In **Integración regional**. Una mirada crítica. Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña. Nº 1, fevereiro de 2017.

MARTINS, Carlos E. O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 673-696, 2018.

MENEZES, Roberto G. Brasil y la integración suramericana en el siglo XXI: impases y desafíos. In MATUS, María Ignacia; BUSTAMANTE, Gilberto A. (Eds.). **A 100 años del ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional**. Santiago de Chile: CESIM-IEI; Instituto Geográfico Militar, 2016.

MIRANDA, Sergio G.; SANTANA, Cristián O. Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden. **Polis**. Santiago, Vol. 7, n. 21, 2008.

MIRZA, Christian A. et al. **A dimensão social do MERCOSUL** – Marco conceitual. Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2013.

MIRZA, Christian A.; LORENZELLI, Marcos; BANGO, Julio. ¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. **Avances de Investigación**. Madri, N° 36, 2010.

NAVARRO, Ariel; RUDNIK, Isaac. **Los movimientos populares y la integración desde abajo: un nuevo contexto de luchas, participación y reconstrucción de alternativas políticas**. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords). **América Latina**. Una integración regional fragmentada y sin rumbo. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.

NILSON, Diego H. El regionalismo latinoamericano del siglo XXI en clave Discursiva -Auge y caída del bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista. In Briceño, José et al. (Coords.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019.

NOVION, Jacques. **Las Últimas Fronteras del Sistema Capitalista: Hegemonía Integración Económica y Seguridad en las Américas**. La Amazonia y el futuro en cuestión. Tese doutoral defendida no Programa de Pós-graduação em Estudos Latino-Americanos da Universidade Nacional Autônoma do México, Cidade de México, 2011.

NOVION, Jacques. Hegemonía, Integración y Seguridad en las Américas en Principios del Siglo XXI. **Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS**, 2014.

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

PAIVA, Márcia de; SILVA, Cláudio A. JAGUARIBE, Hélio. **Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro**. CPDOC/FGV, 2009. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-jaguaribe-de-matos>>. Acesso em 16/02/2023.

PERROTTA, Daniela. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. **Relaciones Internacionales** - Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Madri, n. 38, 2018.

PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. El regionalismo es lo que la academia hace de él. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Montevidéo, v. 28, n. 1, 2019.

PIÑEIRO, Diego E. **En busca de la identidad**. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2004.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis Revista Latinoamericana**. Santiago, v. 31, 2012.

PRECIADO, Jaime ; VALENCIA, Alberto R. Pasado y presente de la integración económica latinoamericana. In: PRECIADO, Jaime e VALENCIA, Alberto R. **América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.

PRECIADO, Jaime. América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. **CADERNO CRH**. Salvador, v. 21, n. 53, 2008.

PRECIADO, Jaime; UC, Pablo. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. **Geopolítica(s)** - Revista de estudios sobre espacio y poder. Madri, v. 1, n. 1, 2010a.

PRECIADO, Jaime; UC, Pablo. La(s) autonomía(s) en América Latina. Una expresión socio-espacial del Estado novísimo y sus efectos en el proceso de integración regional. **L'Ordinaire des Amériques**. Toulouse, n. 214, 2010b.

PRECIADO, Jaime; FLORIDO, Ángel. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. In FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (Orgs). **Nuevos escenarios para la integración en América Latina**. Buenos Aires: Arcis, 2013.

PRECIADO, Jaime. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.29, n.1, 2014.

PRECIADO, Jaime. Potencialidades Acotadas para la Integración Autónoma de América Latina y el Caribe. **Integración regional** - Una mirada crítica. CLACSO. Buenos Aires, n. 1, 2017.

PRECIADO, Jaime. Introducción. 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, 2018a.

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, 2018b.

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.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In* Lander, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2000.

RAPAHÉL, Ricardo; JÍMENEZ, Diana. Análisis comparado sobre las políticas latinoamericanas de apoyo focalizado a los grupos en situación de vulnerabilidad de las zonas rurales. *In*: NAQUERO, F.; ROCHA, J.; ORTEGA, J. (Orgs.). **Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público.** Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, 2006.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. *Confins - Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, Hervé Théry, 2014.

RIGGIOROZZI, Pía.; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. *In*: RIGGIOROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America.** London: Springer, 2012.

RIGGIOROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Año 3, No. 5, pp. 6-21, 2018.

RIVAROLA, Andrés (2021). Geopolítica de la integración, una perspectiva latinoamericana. **Tramas y Redes** (1), 49-67, 103a.

ROMERO, Antonio. La CELAC y los países caribeños. *In* BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica.** San José: Flacso, 2013.

ROUTLEDGE, Paul, Introduction: Anti-Geopolitics. *In* O'TUATHAIL, Gearoid; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul (eds.). **The Geopolitics Reader.** Londres: Routledge, 2003 [1998].

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.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. Autonomía relacional. *In* DEVÉS, Eduardo; ÁLVAREZ, Silvia T. (Eds.). **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano.** Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras. Editores. Ariadna Ediciones, Santiago, 2020.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *In* **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009.** Buenos Aires: CRIES, 2009.

SANAHUJA, José Antonio. *Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis.* **Pensamiento propio**, 21 (44), 2016.

SANTOS, Boaventura S. **Conocer desde el Sur.** Para una cultura política emancipatoria, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006.

SANTOS, Boaventura S.; MENESES, Maria P. Introdução. *In* SANTOS, Boaventura S.; MENESES, Maria P. (Orgs.) **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SARAIVA, José Flávio S. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 36, nº1, 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.

SARTI, Ingrid; LIMA, Marcos C.; BRAGATTI, Milton. Nuestro norte es el sur: a busca da autonomia, os desafios da integração regional e a China. **Lua Nova**, São Paulo, 113: 175-210, 2021.

LOPEZ SEGRERA, Francisco. “Abrir, ‘impensar’ e redimensionar as Ciências Sociais na América Latina e Caribe. É possível uma Ciência Social não eurocêntrica em nossa região? In: Lander, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Introducción. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Org.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de Integración - CRIES, N. 9., 2012.

SERBIN, Andrés. **¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/287210708_Un_nuevo_ciclo_del_regionalismo_o_latinoamericano_en_el_siglo_XXI_Desafios_y_limitaciones_despues_de_la_normalizacion_de_las_relaciones_entre_Cuba_y_los_Estados_Unidos. Acesso em 14/09/2018.

SILVA, Carolina A.; MARTINS, J. R. V.; GOMENSORO, F. Mercosul Social e Participativo: a ampliação da esfera pública regional. In **Mercosur 20 Años**, CEFIR, Montevideo, p. 137-160, dez. 2010.

SILVA, Carolina A.; VIEIRA Martins, José R. **Las Cumbres Sociales del Mercosur**. Historia y acervo. Montevideo: UPS/MERCOSUR, 2016.

SILVA, Carolina A. **A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia**. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília. 2017a.

SILVA, Carolina A. Participação social setorial e multissetorial no Mercosul: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais (pp. 165-204). In GOROSITO, María M.; Allende, Rafael. A. (Coord.). **La participación social en el Mercosur del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2017b.

SILVA, Carolina A. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, p. 373-395, 2020.

SILVA, Carolina A. A cultura na agenda da CELAC a partir de uma perspectiva teórica descolonizadora. **Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 21, n. 42, p. 203-227, 2022.

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.

SIMONOFF, Alejandro. Autonomía. In DEVÉS, Eduardo; ÁLVAREZ, Silvia T. (Eds.). **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano**. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras. Editores. Ariadna Ediciones, Santiago, 2020.

SVAMPA, Maristella. **Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo**. Buenos Aires: Edhasa, 2016.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Clases, colonialismo y aculturación en América Latina. *América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales*. México-DF, v. 6, n. 4, 1963.

TEIXEIRA, Juliane R. Enfoque Decolonial de Estudios Internacionales. In Devés-Valdés, Eduardo; Álvarez, Silvia T. (Eds.). **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras**. Buenos Aires: Ariadna, 2020.

TICKNER, Arlene. Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. *Politai Revista de Ciencia Política*. Lima, v. 3, n. 4, 2012.

TOLEDO, Aureo. Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em relações internacionais: a parte que nos cabe nesse percurso. In TOLEDO, Aureo (Org.). **Perspectivas pós-coloniais e decoloniais em relações internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021.

TOLEDO, Lester C. Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica. **Foro Internacional** (FI), LX, núm. 1, cuad. 239, 61-95 2020.

TUATHAIL, Gearóid; DALBY, Simon. Introduction: Rethinking geopolitics: towards a critical Geopolitics. In **Rethinking geopolitics**. Londres: Routledge, 1998.

TUATHAIL, Gearóid. Thinking Critically About Geopolitics. In O'TUATHAIL, Gearoid; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul (eds.). **The Geopolitics Reader**. Londres: Routledge, 2003 [1998].

UGARTE, Manuel. **La patria grande**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010 [1924].

VÁZQUEZ, Mariana. La integración regional como proyecto estratégico y la participación popular. In SARTI, Ingrid et al. (orgs.) **Os desafios da integração sul-americana**. Autonomia e desenvolvimento. Fomerco, Rio de Janeiro, 2014.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007a: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, 2007.

VELASCO, P. A, Jr. **O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2013.

VIEIRA MARTINS, José R. Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional. In DESIDERÁ Neto, W.A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da**

integração regional. Rio de Janeiro: IPEA., 2014.

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. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, 2010.

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.

VIVARES, Ernesto; LOMBARDO, Paul; CVETICH, Kristina. Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos. In BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (eds.). **Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo.** San José, FLACSO, 2013.

VIVARES, Ernesto; DOLCETTI-MARCOLINI, Michele. Dos regionalismos, dos Latinoamérica o después de Latinoamérica. In: Ayllón, Bruno ¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur. Quito: Editorial IAEN, 2016.

VIZENTINI, Paulo G. F. Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis: Vozes, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel (coord.). Abrir las Ciencias Sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la Reestructuración de las Ciencias Sociales. Siglo XXI, Buenos Aires, 1996.

WALSH, Catherine. Las geopolíticas de conocimiento y colonialidad del poder – entrevista a Walter Mignolo. In WALSH, Catherine; SCHIWY, Freya; CASTRO-GÓMEZ, Santiago (eds.). **Indisciplinar las Ciencias Sociales: Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino.** Quito: Universidad Andina Simon Bolivar/Abya Yala, 2002.

YEPE, Roberto. **La CELAC y el multilateralismo regional.** In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: Flacso, 2013.

Documentos CELAC

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaração da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe.** Riviera Maia, México, 2010. Disponível em: https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20100426/asocfile/20100426124725/declaracion_cumbre_unidad_alc_pt.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de Caracas “En el bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores”.** Caracas, Venezuela, 2011. Disponível em: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/68>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC.

Caracas, Venezuela, 2011b. Disponível em: <https://parlatino.org/pdf/comunidad-estados/procedimientos-funcionamiento.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de Santiago**. Santiago, Chile, 2013a. Disponível em: <http://www2.aladi.org/boletin/espanol/2013/EneroFebrero/documentos/03%20Declaraci%F3n%20de%20Santiago%20I%20Cumbre%20CELAC%20Version%20final.pdf>.

Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de Surinam**. Paramaribo, Suriname, 2013b. Disponível em: http://www.lacult.unesco.org/docc/Declarac_XIX_Foro_Esp.pdf. Acesso em: 19 mai. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración especial sobre la cultura como promotora del desarrollo humano**. La Habana, Cuba, 2014a. Disponível em: <http://celac.cubaminrex.cu/es/categoria/documentos>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de La Habana**. La Habana, Cuba, 2014b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/ii-cumbre-celac-declaracion-de-havana-29-de-enero-de-2014. Acesso em: 20 ago. 2021.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz**. La Habana, Cuba, 2014c. Disponível em: <https://www.gob.mx/sre/documentos/proclama-de-america-latina-y-el-caribe-como-zona-de-paz-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-celac>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración especial sobre la cuestión de las reparaciones por la esclavitud y el genocidio de las poblaciones nativas**. La Habana, Cuba, 2014c. Disponível em: http://www.lacult.unesco.org/docc/reparaciones_esclavitud_final_Es.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Plan de Acción Cultural 2015-2020**. Belén, Costa Rica, 2015a. Disponível em: http://www.lacult.unesco.org/docc/Plan_Accion_CLT_CELAC_2015-2020_ES.pdf. Acesso em: 29 dez. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Especial 25: sobre la recuperación de bienes culturales**. Belén, Costa Rica, 2015b. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.bo/celac/sites/default/files/2019-01/25.%20DE%20BIENES%20CULTURALES%20-ES.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Política de Quito – Mitad del Mundo**. Quito, Equador, 2016a. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2088261/iv-cumbre-celac-declaracion-politica.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Especial 8: sobre recuperación de bienes culturales**.

Quito, Ecuador, 2016b. Disponível em: <http://s017.sela.org/media/2088308/declaracion-8-bienes-culturales.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración Política de Punta Cana**. Punta Cana, República Dominicana, 2017a. Disponível em: <https://celac.rree.gob.sv/documento-oficial/declaracion-politica-de-punta-cana-v-cumbre-de-la-celac-25-de-enero-de-2017/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Plan de Acción de la CELAC 2017**. Punta Cana, República Dominicana, 2017b. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_la_celac_2017.pdf. Acesso em: 29 dez. 2022

CELAC (COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS). **Declaración de la Ciudad de México**. Cidade do México, México, 2021. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/668541/Celac_2021_Declaracion_de_la_Ciudad_de_Mexico_18sep21.pdf. Acesso em: 19 mai. 2022.

Sites

<https://documentos.mercosur.int/>