

## A TEORIA DA AUTONOMIA DE HÉLIO JAGUARIBE: UM TESTE À LUZ DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS (1961-1962)

*THE THEORY OF AUTONOMY OF HÉLIO JAGUARIBE: A TEST IN THE LIGHT OF THE INDEPENDENT FOREIGN POLICY OF JÂNIO QUADROS (1961-1962)*

Fábio Santino Bussmann<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.  
E-mail: [santinobussmann@gmail.com](mailto:santinobussmann@gmail.com). ORCID: [0000-0002-2999-2854](https://orcid.org/0000-0002-2999-2854)

Recebido em: 29 jan. 2019 | Aceito em: 03 dez. 2019.



## RESUMO

Esse artigo analisa o poder explicativo da Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe em relação aos momentos indubitavelmente autônomos da Política Externa Brasileira (PEB). Isso foi feito mediante o estudo de caso, em forma de teste de teoria, da Política Externa Independente (PEI) do governo Jânio Quadros, que é representativa desses momentos. O estudo de caso foi realizado por meio da análise de conteúdo no programa de pesquisa Nvivo. O argumento resultante da análise realizada é o de que a Teoria da Autonomia tem o potencial de explicar de forma mais precisa e estruturada os momentos de autonomia da PEB do que arranjos conceituais usados atualmente no estudo dos referidos momentos da PEB, já que a PEI, de forma representativa, evidencia objetivos referenciados a uma visão estrutural-hierárquica do cenário internacional, no campo político-econômico.

**Palavras-chave:** Teoria da Autonomia, Política Externa Independente, Política Externa Brasileira.

## ABSTRACT

This article analyzes the explanatory power of Helio Jaguaribe's Theory of Autonomy in relation to the undoubtedly autonomous moments of Brazilian Foreign Policy (BFP). This was done through a case study, in the form of a theory test, of the Independent Foreign Policy (IFP) of the Jânio Quadros government, which is representative of these moments. The case study was conducted through content analysis in the Nvivo research program. The argument resulting from the analysis is that the Autonomy Theory has the potential to explain in a more precise and structured way the moments of autonomy of the BFP than the conceptual arrangements currently used in the study of the referred moments of the BFP, since the IFP, in a representative way, shows objectives referenced to a structural-hierarchical vision of the international scenario, in the political-economic field.

**Keywords:** Autonomy Theory, Independent Foreign Policy, Brazilian Foreign Policy.



## 1. INTRODUÇÃO

Esse artigo analisa o poder explicativo da Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe (1979; 2017 [1969])<sup>1</sup> em relação aos momentos indubitavelmente autônomos da Política Externa Brasileira (PEB), assim considerados de forma consensual, mesmo que com diferenças, por estudiosos renomados da PEB (Cervo, 2008a, 2008b; Cervo; BUENO, 2010; Pinheiro, 2004; Vizentini, 2005), quais sejam, a Política Externa Independente (PEI), o Governo Geisel e o primeiro Governo Lula. Esses momentos da PEB compõem a classe de eventos empíricos que a pesquisa pretende abranger pelas generalizações teóricas derivadas do estudo de caso de teste de teoria da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros, que se considera representativa dessas outras manifestações do fenômeno da autonomia na PEB, como se verá adiante.

A reflexão sobre diferentes análises da Política Externa Brasileira (PEB) que trabalham com o conceito de autonomia mostra a importância dessa pesquisa. Deve-se notar, assim, que as linhas de análise da PEB hoje em vigor que se referem a esse fenômeno têm reduzido poder explicativo. Essa limitação se mostra nos autores que ressignificaram o que se entende por autonomia, por meio da adjetivação do conceito e sua associação com teorias do *mainstream* das Relações Internacionais. Esse processo é iniciado por Gelson Fonseca (1998), que formula o conceito de *autonomia pela participação*, definido como o objetivo de influenciar regimes internacionais mediante à aderência a eles (Fonseca 1998, pp. 368-369), oposto à ideia de autonomia pela distância (dos regimes internacionais), que inclui a PEI, e ligado à afirmação de que "as expressões de autonomia variam histórica e espacialmente, segundo interesses e posições de poder" (Fonseca 1998, p. 361) e de que "a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia" (Fonseca 1998, p. 361). Essa concepção de autonomia faz que o conceito perca seu contraste com o de dependência, já que não se vislumbra a possibilidade de uma política externa ser dependente e não se atribui à autonomia o caráter de reação a uma situação de dependência estrutural em países

---

<sup>1</sup>Escolheu-se, nessa pesquisa, mobilizar somente o pensamento autonomista de Hélio Jaguaribe, já que a inclusão das ideias de Juan Carlos Puig sobre a Teoria da Autonomia, exigiria a síntese dos conceitos de ambos os autores, trabalho de pesquisa complexo que demandaria a elaboração de um artigo somente dedicado a isso e que, portanto, não se conforma com os objetivos deste estudo. Ainda, a escolha de Jaguaribe deveu-se ao fato de seu pensamento ser mais completo em dimensões, incluindo os aspectos político-econômico e político-militar, do que o de Puig, que se restringe à dimensão político-legal.



periféricos, mas à defesa de interesses variáveis a partir posições de poder também cambiantes, tal como o faz a política externa de qualquer Estado, segundo, principalmente, a Escola Realista das Relações Internacionais.

Também, Pinheiro (2004) adota o conceito de autonomia de Fonseca (1998) e liga os diferentes tipos de autonomia à “busca de recursos de poder”, dentro de uma visão realista e anárquica do sistema internacional (Pinheiro, 2004, p. 7-9, 66-68). A autora, dessa forma, também desvincula o conceito de autonomia do de dependência e o entende dentro de uma ontologia realista. Especificamente em relação à PEI, a autora aplica a esse período o conceito de globalismo, que se opõe ao de americanismo, ambos conceitos que preservariam a autonomia para a autora (Pinheiro, 2004, p. 7-9).

Há, contudo, também movimentação intelectual no sentido de reaproximar o conceito de autonomia do seu contexto teórico original. Assim, os estudos de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2011) se distanciam do entendimento da autonomia dentro de uma visão de mundo realista. Eles defendem que o conceito de autonomia deva ser entendido em contraposição ao de dependência (Vigevani; Cepaluni 2011, p. 34) e dentro de uma ontologia onde alguns Estados são mais autônomos que outros (Vigevani; Cepaluni, 2011 p. 28), funcionalmente desiguais, portanto, e inseridos, em consequência, em uma estrutura internacional predominantemente hierárquica (Vigevani; Cepaluni, 2011 p. 29). O conceito de *autonomia pela diversificação* (a PEI é tratada também por esses autores pelo conceito de autonomia pela distância) dos autores é coerente com essa visão de mundo. O objetivo de política externa no âmbito do conceito seria “[...] reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos” (Vigevani; Cepaluni 2011, p. 36), por meio de alianças com outros países do Sul global (Vigevani; Cepaluni 2011, p. 36), uma forma, portanto, de amenizar os efeitos de uma hierarquia entre Norte e Sul globais, mediante a cooperação com outros países do Sul. Mostra-se conflituoso com essa visão de mundo, entretanto, a aceitação pelos autores, também, do conceito de *autonomia pela participação* de Gelson Fonseca (1998), que, como visto, perde o contraponto com o conceito de dependência e se aproxima de uma ontologia



realista, de forma que também não se coadunam à visão, dos próprios autores, de uma estrutura internacional hierarquizada, entre Norte e Sul globais.

Posição também eclética é apresentada por Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2018). Nesse texto, evidencia-se uma relativa mudança de posição da primeira autora, já que se afirma que o conceito de autonomia é indissociável dos conceitos de dependência e de hierarquia internacional de Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig (Pinheiro; Lima 2018, p. 4-8), e se faz crítica ao conceito de *autonomia pela participação* de Fonseca (1998), mostrando que ele se assemelha a uma política externa aquiescente ou dependente (Pinheiro; Lima 2018, p. 10-13). A proposta analítica das autoras a partir do resgate do pensamento de Jaguaribe e Puig não deixa, todavia, de emparelhar os conceitos de autonomia e de dependência, ou aquiescência, a conceitos de teorias do *mainstream* das Relações Internacionais, particularmente o Realismo. Assim, momentos da PEB vistos pelas autoras como de aquiescência, ou de dependência, são também vistos como de *bandwagoning*, em termos materiais e de prestígio ou *soft power*, no escopo imaterial (Pinheiro; Lima 2018, p. 12-13) ao mesmo tempo que a política externa ativa e ativa dos governos Lula é vista, como autônoma e, simultaneamente, como um movimento de endurecer o *soft power* do país (Pinheiro; Lima 2018, p. 18).

O problema dessa heterodoxia, é que se mantém uma aproximação do pensamento da autonomia a conceitos derivados de uma ontologia anárquica das Relações Internacionais, que contradiz esse pensamento em pressupostos fundamentais, sendo o conflito mais importante o fato de que esta visão de mundo não enxerga a problemática da autonomia ou da falta dela, acoplando esse conceito ao de soberania jurídico-formal, considerando os Estados como iguais em termos de soberania e, portanto, também, em relação a sua autonomia (Tickner, 2013), além de pressupor que esses atores sempre estão à busca de interesses nacionais na sua atuação internacional.

Ao contrário, no pensamento de Jaguaribe (1979; 2017 [1969]), como se verá, quando um Estado não tem autonomia, ele não forma interesses nacionais próprios e acaba por ser controlado por atores externos, o que constitui uma estrutura internacional hierárquica no pensamento de Jaguaribe, excluindo o pressuposto da



estrutura anárquica que é pressuposto, como visto, de todas as demais análises da Política Externa Brasileira (PEB) que trabalham com o conceito de autonomia. Essas, quando estudam a PEI, enxergam esse período histórico como semelhantes a todos os outros da PEB, todos autônomos (Fonseca, 1998; Pinheiro, 2004; Vigevani; Cepaluni, 2011) ou pelo menos sempre em busca de uma interpretação do interesse nacional (Pinheiro; Lima, 2018).

Entende-se, portanto, que a Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe (1979; 2017 [1969]), se for aceita em seus conceitos fundamentais, por completo e em todas as suas consequências, possui, em abstrato, poder explicativo maior para os momentos considerados autônomos da PEB do que os arranjos conceituais sobre autonomia até aqui apresentados, justamente por Jaguaribe ter uma visão estrutural-hierárquica do cenário internacional — imperialismo e dependência internacionais —, pela qual a falta de autonomia dos Estados periféricos recebe explicação estrutural e onde a busca de autonomia pela política externa tem o sentido de superação dessa realidade estrutural.

Essa vantagem explicativa vista em abstrato não é suficiente, entretanto, para afirmar que a Teoria da Autonomia têm, em concreto, maior capacidade de explicar os momentos considerados autônomos da PEB, já que não se sabe qual a necessidade teórico-conceitual que revelam as evidências empíricas desses momentos históricos, podendo estas confirmarem a utilidade incrementada do uso da Teoria da Autonomia, ou não. No caso negativo, os arranjos conceituais atualmente em voga poderiam ser considerados mais adequados no estudo dos momentos autônomos da PEB.

Procedeu-se, portanto, ao “estudo de caso de teste de teoria” (Lijphart, 1971; Bennet; Elman, 2006), do pensamento de Jaguaribe (1979; 2017 [1969]), mediante o estudo da Política Externa Independente (PEI) do governo Jânio Quadros (1961), a qual se considera representativa desses momentos autônomos da PEB. Essa representatividade se deve aos fatos de ela ser considerada consensualmente como autônoma, mesmo que de formas diferentes, pelos grandes estudiosos da PEB (Cervo, 2008a, 2008b; Cervo, Bueno, 2010; Pinheiro, 2004; Vizontini, 2005), e de inaugurar o



uso da ideia de autonomia como princípio de base da política externa brasileira<sup>2</sup>, o que traz evidência empírica preliminar de que a autonomia, ou soberania *de facto*<sup>3</sup>, do Estado brasileiro é vista, pela primeira vez, explicitamente, como um problema e não como um pressuposto pelos atores da política externa do país.

O “estudo de caso de teste de teoria”, tal como o defendem Bennet e Elman (2006), deve ser estruturado em torno do objetivo teórico/conceitual em questão e focado nas dimensões de análise que derivam desse objetivo. Com o intuito de assim proceder, optou-se, complementarmente, pelo método da “análise de conteúdo” (Piñuel, 2002; Bardin, 2011), cuja técnica de criação de categorias a partir das quais se deve codificar documentos primário se alinha com a necessidade de estrutura e foco acima identificadas, já que as categorias e contra-categorias criadas refletem as dimensões a serem estudados, tanto no sentido de confirmar como no de rejeitar empiricamente determinada teoria. Com esse enfoque, 14 documentos primários produzidos pelos principais atores da PEI do governo Jânio Quadros<sup>4</sup> são, aqui, analisados. O meio tecnológico auxiliar dessa tarefa foi o programa de pesquisa Nvivo.

Nesse sentido, além da sua importância substantiva, o artigo também trás contribuição metodológica. Isso porque existem ainda poucos trabalhos que aplicam a análise de conteúdo ao estudo da PEB (Carvalho; Ribeiro, 2014; Silva, 2014; Silva; Ribeiro; Carvalho, 2014; Silva; Ribeiro; Carvalho, 2015; Santos; Oliveira, 2015) e, principalmente, porque o artigo traz esse tipo de método para o teste da Teoria da Autonomia, o que implica em uma criação original de categorias de análise para possibilitar esse teste.

<sup>2</sup> É importante notar, que o termo *Política Externa Independente* só viria a ser formulado posteriormente ao governo de Jânio.

<sup>3</sup> Soberania *de facto* e autonomia são considerados como sinônimos nesse trabalho, porque ambos os termos remetem a aspectos de independência de um país que vão mais além da formalidade jurídica.

<sup>4</sup>Esses documentos são o *Discurso de posse do presidente Jânio Quadro*; o *Discurso do presidente Jânio Quadros veiculado pela “Voz do Brasil*”; o *Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Melo Franco*, a *Entrevista do ministro Afonso Arinos à imprensa*, a *Mensagem presidencial ao Congresso Nacional*; o *Comunicado sobre o cancelamento das credenciais dos representantes da Lituânia, Letônia e Estônia*; a *Informação sobre o restabelecimento de relações diplomáticas com a Hungria, Romênia e Bulgária*; o *Memorando sobre a situação de Cuba*; *Trechos de comunicado sobre a posição brasileira em assuntos atuais de política internacional*; *Trechos de audiência do ministro Afonso Arinos na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados*; o *Discurso do ministro Afonso Arinos no banquete oferecido ao embaixador dos Estados Unidos, Adlai Stevenson*; o *Relatório do ministro João Augusto de Araújo Castro, observador do Brasil à Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados*; *Trechos de exposição do ministro Afonso Arinos na Câmara dos Deputados*; e o *Artigo - Nova política externa do Brasil*, de Jânio Quadros. Todos esses compilados na obra de Alberto da Costa Franco (2017).



## 2. AUTONOMIA: TEORIA E OPERACIONALIZAÇÃO

O pensamento de Hélio Jaguaribe (1979, 2017 [1969]), é amplamente reconhecidos como formando uma teoria da autonomia, por autoridade no assunto (Tickner, 2003; Briceño Ruiz; Simonof, 2017) e recuperados, em boa medida, em seus conceitos, por esses autores, restando apenas, aqui, a necessidade de fazer um recorte aprofundado dos conceitos principais dessa teoria, quais sejam a estrutura do imperialismo, a dependência e a autonomia, e da relação intrínseca entre eles, assim como, a fim de possibilitar a análise empírica, buscar e elaborar as dimensões dos conceitos apresentados e determinar quais categorias de análise correspondem adequadamente a essas dimensões.

### 2.1. A Estrutura do Imperialismo

O conceito de imperialismo, a contraparte do conceito de dependência, se refere ao que Jaguaribe (1979, p. 95) descreve como “sistema intrainperial”<sup>5</sup>, dentro do qual prevaleceria uma “assimetria estrutural” entre o centro e a periferia (Jaguaribe 1979, p. 94). Como a designação desses conceitos indicam, trata-se, aqui, de definições e explicações, não sobre, estritamente, o ator imperialista, mas sobre a estrutura da dominação imperial<sup>6</sup>.

Mais especificamente, Hélio Jaguaribe, ao tratar dessa estrutura dá peso analítico às variáveis *de facto* ao invés das realidades formais, o que se pode observar em várias partes de sua obra (Jaguaribe 1979, pp. 94-95, 101, 114-117). Assim, a assimetria estrutural é o que daria lugar a sistemas imperiais entre centro e periferia (Jaguaribe 1979, p. 94). O sistema imperial americano seria o grande exemplo desse imperialismo estrutural e *de facto*, já que é aberto e fluído, de forma que as relações de dominação não se dão formalmente (Jaguaribe 1979, p. 94). Isso porque, nesse sistema, as ligações entre o centro e a periferia apareceriam como consensuais ou espontâneas (Jaguaribe 1979, p. 94). Apesar dessa aparência, a dominação tem caráter profundo — estrutural — e ocorre em todos os planos da realidade social, do cultural ao político (Jaguaribe 1979, p. 94).

<sup>5</sup> Todas as citações diretas desse autor são traduções minhas do espanhol.

<sup>6</sup> Jaguaribe (1979) deixa claro que o ator que é condicionado ao imperialismo pela sua posição na estrutura, também poderia não praticar essa dominação e optar pelo que esse autor chama de opção comunitária.



Essa assimetria estrutural seria advinda da “...absoluta superioridade econômico-tecnológica e político-militar dos EUA...” (Jaguaribe 1979, p. 95) e do exercício preponderante de suas elites de inúmeros papéis internacionais (Jaguaribe, 1979 p. 95). O autor descreve detalhadamente os mecanismos informais pelos quais essa dominação do centro, privada e pública, operam no sistema social — este composto por subsistemas — da periferia. Em primeiro lugar, a presença de empresas transnacionais em Estados periféricos, com matrizes nos países centrais, e a consequente adoção, pelas filiais, dos insumos tecno-científicos provenientes do centro — dependência tecno-científica — afetam profundamente a validade do subsistema cultural nativo, no sentido de desvalorizá-la em sua função de orientar a atividade produtiva. Isso, por outro lado, enfraqueceria o produto da legitimidade do subsistema político e da integração do subsistema de participação política de um país periférico, já que os valores que os sustentam começam a ser substituídos por outros, vindos de fora. Estes com sentido utilitário e a serviço das elites dos países centrais e dos seus agentes locais, os governos periféricos. (Jaguaribe 1979, pp. 114-117)

O segundo mecanismo afetaria, cumulativamente, o subsistema político (Jaguaribe 1979, p.117). Esse teria como produto social importante a defesa do Estado, a qual todavia, na era nuclear, se torna débil para os países que não detêm armas nucleares e os que as têm, mas não em quantidade suficiente para um *second strike* (Jaguaribe 1979, pp. 92-94, 112; 2017 [1969] p. 70), fazendo com que esses países sejam estruturalmente débeis em termos qualitativos de segurança, já que seus territórios acabam por ser devassáveis, ao contrário das potências com capacidade de *second strike*, cujos territórios são indevassáveis (Jaguaribe 1979, pp. 92-94, 112; 2017 [1969] p. 70) Assim, nesses Estados periféricos, o subsistema político deixa de produzir, além da descrita ordenação interna (legitimidade e integração social), a função de defesa externa (Jaguaribep 1979, p. 116).

Assim, nas sociedades periféricas, encontra-se uma crise continuada dos Estados nacionais, já que esses tendem a perder seu sentido de projeto coletivo e de nação, passando a ser apenas “...um território e um mercado, determinados de fora para dentro...” (Jaguaribe 1979, p.116), com a possibilidade de autonomia inviabilizada de



antemão (Jaguaribe 1979, pp. 115-116). Os símbolos da nacionalidade e a independência formal seriam mantidos apenas para fins de aparência ou manipulação (Jaguaribe 1979, pp. 114-117). Em outras palavras, Jaguaribe (1979) afirma que o próprio desejo de autonomia da periferia tende a ser esvaziado pela dinâmica da assimetria estrutural.

## 2.2. Dependência

A dependência é, em Jaguaribe (1979), descrita em continuidade com a apresentação do que seria o sistema intrainperial americano, sendo mais uma face, assim, da assimetria estrutural. Para o autor brasileiro (Jaguaribe 1979, p. 93; 1986, pp. 34-37), a soberania nominal dos países periféricos, incluindo a posse de governo próprio e status de interlocutores independentes ante outros atores internacionais, não altera o fato de que esses Estados “... dependem, dentro de diversas modalidades de controle, de decisões e atores que lhes são externos ...” (Jaguaribe 1979, p. 93). Ainda, esse controle não seria levado a cabo pela coerção, “... mas aceito pelas elites locais em troca de diversas vantagens de classe.” (Jaguaribe 1979, p. 94) e, como se viu acima, em função do próprio esvaziamento, pela estrutura assimétrica, do sentido de coletividade do Estado periférico.

Jaguaribe (1979, p. 93-94), além desses traços definidores e explicativos da situação de dependência, traz uma explicação da manutenção da soberania formal dos países periféricos. Essa “ficção jurídica” seria mantida pelo interesse dos países centrais — no momento em que Jaguaribe escreve, representados principalmente pelas superpotências — de não se comprometer com problemas administrativos internos dos Estados dependentes e de impedir movimentos migratórios livres da periferia ao centro.

## 2.3. Autonomia<sup>7</sup>

Para Hélio Jaguaribe autonomia significa liberdade decisória e de ação dos atores e agências de determinado Estado, segundo suas próprias perspectivas e interesses (Jaguaribe, 2017 [1969] p. 24). Para além desse nível básico de definição, o modelo de ação para a autonomia apresenta certas características que ampliam a compreensão do

---

<sup>7</sup>No recorte, para os fins dessa pesquisa, feito da Teoria da Autonomia e aqui apresentado, atentou-se em manter as explicações essenciais da teoria e os conceitos que seriam de fato usados na análise empírica.



conceito e que pressupõem, todas elas, a própria vontade política dos referidos atores e agências de ter autonomia decisória e, em uma relação causal circular, também sustentam a possibilidade de existência dessa autonomia. Tais dimensões são o desenvolvimento social e nacional, incluindo as dimensões cultural, socioeconômica e política, e um sistema independente e moderno de segurança nacional, que incluiria uma indústria bélica própria de alta tecnologia (Jaguaribe 1979, p. 97; 2017 [1969], pp. 66-67).

No que diz respeito à ação do Estado em relação a fatores externos e estrangeiros, esse desenvolvimento geral poderia ser buscado apenas no patamar do desenvolvimento econômico endógeno (Jaguaribe, 2017 [1969] p. 65-70), tal qual o desenvolvimentismo originário dos estudos da CEPAL e dirigido à superação da dependência tecno-científica abordada, como visto, por Jaguaribe (1979 p. 95, 114-117). Tem-se, assim, em síntese, como objetivos autônomos na política externa o desenvolvimento econômico endógeno e um sistema independente e moderno de segurança nacional.

É importante observar, ainda que, para Jaguaribe (2017 [1969], p. 60, 65), a autonomia é uma alternativa à dependência e reação ao imperialismo, ambos, como se viu, marcados pela assimetria estrutural – uma estrutura internacional estratificada. Assim os objetivos da autonomia acima expostos são forma de alterar tais tendências mundiais à estratificação.

#### **2.4. As dimensões da estrutura internacional hierárquica e da política externa autônoma**

Goertz (2005) acredita que a maioria dos conceitos possuem 2 níveis: a sua definição básica e as suas dimensões, sendo que o uso do conceito para análise qualitativa, de realidades empíricas — casos — deve-se dar no último nível. O autor (Goertz 2005, p. 30), também observa que a maioria dos conceitos são postulados, nas teorias por eles compostas, apenas no nível da definição básica, cabendo ao pesquisador estabelecer as dimensões. É isso que se fará, aqui, com os conceitos de estrutura internacional hierárquica e de política externa autônoma de Hélio Jaguaribe.



Como se pode observar, a estrutura internacional hierárquica, no pensamento de Jaguaribe, é explicada apenas por dois fatores – ou variáveis – independentes: a dependência tecnocientífica e a debilidade estrutural em termos de segurança dos países que não tem capacidade de *second strike*, as quais, por intermédio dos efeitos que causam nas dimensões culturais e políticas de determinado Estado periférico, acabam por gerar o esvaziamento do sentido de nação e de interesse nacional nesses Estados. Coerentemente, na teoria de Jaguaribe, é a busca pela superação estrutural desses dois fatores, mediante o desenvolvimentismo e o estabelecimento de um sistema moderno e independente de segurança, o que caracteriza a política externa de um Estado periférico como autônoma.

Desse modo, tanto o conceito de estrutura internacional estratificada, como o de política externa autônoma podem ser subdivididos em termos das variáveis principais que os compõem, a dependência tecno-científica e a debilidade estrutural em termos de segurança dos países periféricos, no primeiro caso, e o desenvolvimentismo e o estabelecimento de um sistema moderno e independente de segurança, no segundo. Pode-se ver que os dois temas abrangem essas quatro variáveis: a dependência tecnocientífica e o desenvolvimentismo estão no campo político-econômico, enquanto a debilidade estrutural em termos de segurança dos países periféricos e o estabelecimento de um sistema moderno e independente de segurança pertencem à esfera político-militar.

Ainda, o próprio fato de haver uma separação dual, no patamar da teoria de Jaguaribe, – um conceito que qualifica o cenário internacional (e transnacional) como estrutural e hierárquico, e outro que traz o modelo do que seria uma política externa autônoma – faz perceber que a Teoria da Autonomia se refere tanto à estrutura internacional como à agência externa de um Estado periférico.

Exclusivamente em relação às dimensões do conceito de autonomia, como essa se dirige à superação das duas variáveis temáticas independentes que provocam o caráter estratificado da estrutura internacional, entende-se que para considerar uma política externa como autônoma, essa precisa ter, tanto no patamar político-econômico quanto no político-militar, objetivos ou posições finais. Isso quer dizer que não se pode



atribuir a qualidade de autônoma a uma política externa que abranja essas duas variáveis temáticas, mas que nelas apresente apenas meios, estratégias, para alcançar outros objetivos quaisquer.

Tendo em mente, adicionalmente, que a visão do ambiente internacional se refere, e a agência estatal se dirige, a uma ontologia estrutural-hierárquica, na Teoria da Autonomia, só é possível qualificar, no patamar empírico, como autônoma uma política externa que procure mudar a posição do país na hierarquia estrutural internacional, o que pressupõe que essa política externa seja concebida dentro de um entendimento, por parte de seus formuladores e atores, também estrutural-hierárquico do cenário internacional.

## 2.5. Operacionalização dos conceitos da teoria da autonomia para a análise de conteúdo

Como se decidiu analisar os textos primários da Política Externa Independente de Jânio Quadros pela análise de conteúdo, foi indispensável criar categorias de codificação de textos que refletissem de forma fiel as dimensões da Teoria da Autonomia e dos seus conceitos. Mas também se fez necessário, em prol de deixar, desde o princípio, aberta a possibilidade dos fatos não corresponderem aos conceitos, criar categorias que fossem capazes de abarcar codificações que contrariassem, no patamar empírico, as expectativas teóricas acerca do objeto de estudo.

Assim, foram codificados, no programa Nvivo, temas, tipo de referência, grau de prioridade e profundidade, dos períodos gramaticais dos textos primários da PEI de Jânio Quadros relativos à agência desta política externa. Os temas foram divididos em político-militar e político-econômico, seguindo o entendimento de que essas são as esferas que abrangem as principais variáveis do Pensamento de Jaguaribe<sup>8</sup>.

Em relação ao tipo de referência, fez-se uma diferenciação entre trechos que trazem, por parte dos atores da PEI, diagnósticos do ambiente internacional e transacional (e doméstico no que se relacione a questões também externas) e os que representam intenções de ação externa do país relativas a esses diagnósticos

---

<sup>8</sup> Como a pesquisa levada adiante aqui não pretende verificar se os atores da PEI seguiam as recomendações da Teoria da Autonomia, vendo também, portanto, o mundo exatamente da mesma forma que essa teoria, o que seria, inclusive impossível porque a Teoria da Autonomia é formulada depois do fim da PEI, são os temas em geral e não as variáveis exatas que servirão como categoria de análise.



situacionais. Isso de acordo com a demonstração de que a Teoria da Autonomia se refere tanto à estrutura internacional como à agência externa de um Estado periférico

A categoria de grau de prioridade se refere apenas a essas intenções de ação externa, de forma que cada período gramatical poderá ser classificado como objetivo/posição ou apenas estratégia da PEI para atingir algum outro fim. Aqui se segue a dedução, feita a partir do pensamento de Jaguaribe, de que um critério indispensável para considerar uma política externa como autônoma é essa ter, tanto no patamar político-econômico quanto no político-militar, objetivos últimos e, nunca apenas meios para outros fins.

Em relação à profundidade se verificará se os trechos analisados relativos aos diagnósticos ou à agência da PEI se referem ou dirigem, respectivamente, à questões vistas como advindas da agência de atores externos, de conjunturas (configuração eventual do ambiente internacional), de uma estrutura não-hierarquizada – internacional anárquica<sup>9</sup>, no campo político-militar; visão de mundo aparentada à teoria liberal das vantagens comparativas na esfera político-econômica –, ou de uma estrutura internacional hierárquica – diferença estrutural entre países, causada pela capacidade ou incapacidade de *second strike* nuclear, em termos político militares, e dependência tecno-científica, na dimensão político econômica. Isso está de acordo com a verificação de que só é possível qualificar, como autônoma uma política externa que seja concebida dentro de um entendimento estrutural-estratificado do cenário internacional e que procure mudar a posição do país nessa mesma estratificação estrutural internacional.

Por último, foram cruzaremos as codificações resultantes dessas categorias, o que mostrará se, de fato, os textos do PEI revelam que os diagnósticos e as intenções dos seus atores se referem e dirigem, respectivamente, a uma estrutura internacional vista como hierárquica, ou não. No caso afirmativo se confirmaria a necessidade do uso da Teoria da Autonomia para o estudo dos momentos autônomos da política externa brasileira, mas no caso negativo não se confirmaria essa necessidade, abrindo a

---

<sup>9</sup> O conceito de estrutura internacional anárquica é entendido, aqui, tal como formulado de forma seminal por Waltz (1979), como ausência de governo mundial e a consequente igualdade funcional entre os Estados (Waltz 1979, p.102, 104-106). Waltz (1979), todavia, desenvolve o argumento da igualdade funcional com foco na dimensão político-militar, tendo sido necessário, nesse texto, estabelecer seu paralelo na dimensão político-econômica.

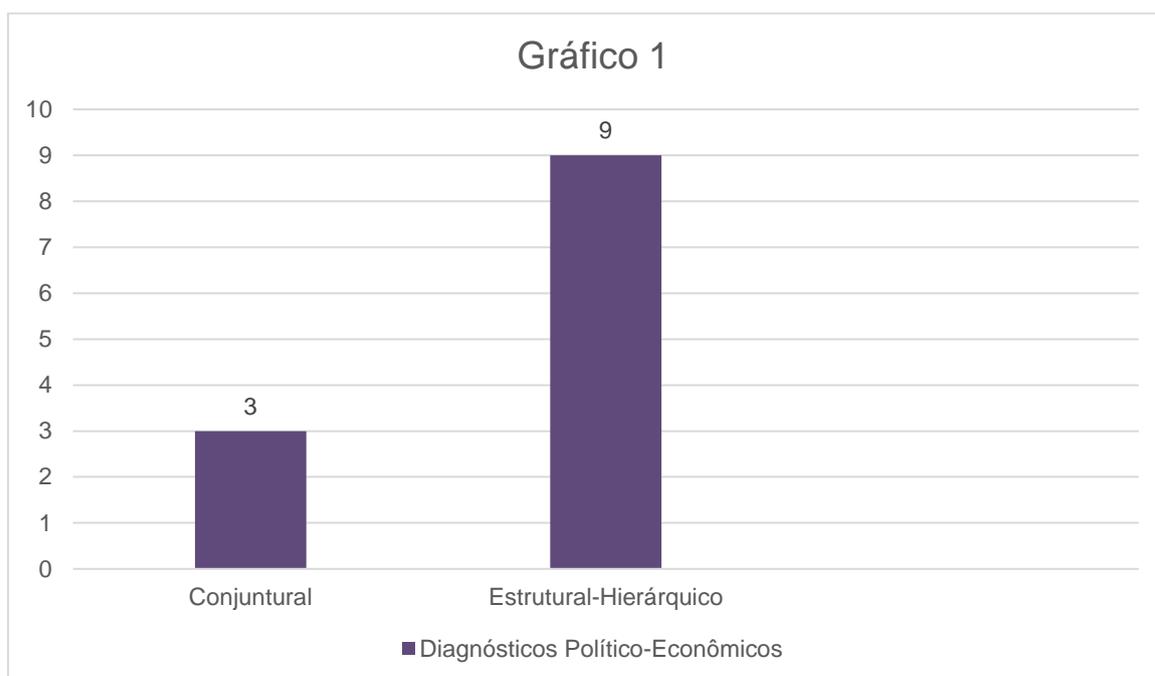


possibilidade de que arranjos conceituais correntes sejam mais apropriados, em concreto, para explicar a PEI e os outros momentos autônomos da PEB dos quais ela é representativa.

### 3. O CASO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO QUADROS

#### 3.1. O Contexto da análise: diagnóstico da situação doméstica, transnacional e internacional por parte dos formuladores

O que se pode observar em relação a esses diagnósticos é que, tanto no âmbito doméstico, transnacional e internacional, a questão político-econômica recebe tratamento predominantemente estrutural-hierárquico, no marco da divisão internacional do trabalho. Isso porque dos 12 trechos que foram codificados, ao mesmo tempo, como político-econômicos e como diagnósticos, 9 foram codificados como estruturais-hierárquicos e apenas 3 como conjunturais, (conforme gráfico 1).



Ainda, essas 3 referências classificadas como conjunturais não contradizem o tratamento estrutural-hierárquico dado ao tema político econômico, mas apenas apontam para aspectos político-econômicos conjunturais que coexistem com a estrutura hierárquica. Assim, trata-se do balanço de pagamentos e comércio exterior do país em geral (Franco 2007, p. 23) do endividamento externo do Brasil (Franco 2007, p.



25), e comenta-se que a economia brasileira deveria produzir tudo, porque tudo é comerciável (Franco 2007, p. 154)

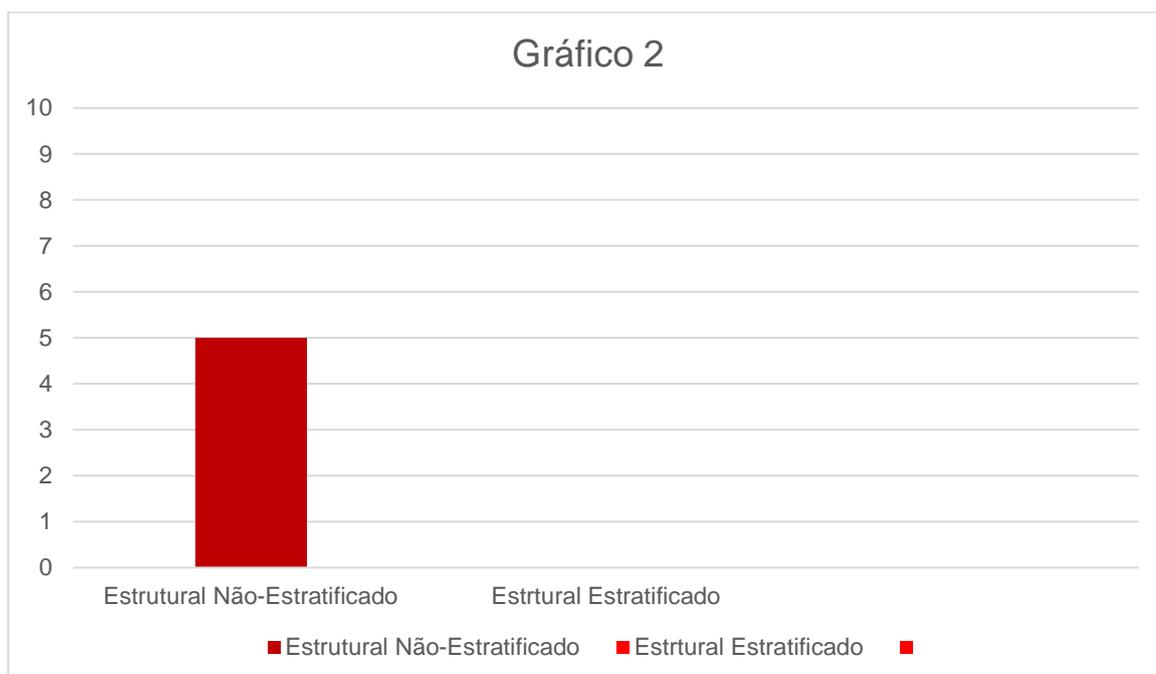
As referências que trazem diagnósticos político-econômicos de cunho estrutural-hierárquico falam a linguagem do desenvolvimentismo da Cepal e da dependência tecnocientífica de Jaguaribe: referência é feita ao subdesenvolvimento (Franco 2007, p. 25); à divisão do mundo em uma zona próspera, o Norte, e outra carente e miserável, o Sul (Franco 2007, p. 92), à opinião de que a cisão Norte-Sul é mais profunda do que a Leste-Oeste e de que o Norte detêm todo o avanço técnico (Franco 2007, p. 138), à tendência da economia mundial de, simultaneamente, e cada vez mais, enriquecer o Norte e empobrecer o Sul global (Franco 2007, p. 50), aos empecilhos do capitalismo ao desenvolvimento do país (Franco 2007, p. 86), ao fato de que as forças econômica estrangeiras, agindo em liberdade no território nacional, “...fazem o seu próprio jogo e não o do nosso país.” (Franco 2007, p. 150) e de que “[...] ou o Estado controla e governa o crescimento econômico – o que se tornou uma questão de soberania – ou nada é realizado” (Franco 2007 p. 150), e aos fatos de que o Brasil, todavia, já estava no limiar de “romper a barreira do subdesenvolvimento” (Franco 2007 p. 147) e de que já havia alcançado algum grau de desenvolvimento, devendo auxiliar os países ainda menos desenvolvidos (Franco 2007, p.122).

Como se pode perceber, a divisão do mundo, pelos atores da PEI, em Norte e Sul globais se dá como referência, respectivamente, a países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Cisão essa que seria de cunho estrutural, porque tenderia a se agravar pela dinâmica da divisão internacional do trabalho, e, em consequência lógica, causar uma relação de dominação e dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, respectivamente. Dessa forma, na dimensão político-econômica do sistema internacional não haveria uma igualdade funcional, pressuposto da estrutura anárquica (Waltz, 1979), mas uma diferenciação funcional político-econômica – países economicamente dominantes e dependentes, e, portanto, uma estrutura internacional hierárquica no campo político-econômico.

No que diz respeito aos *diagnósticos* no campo político-militar, encontrado aliás em muito menor número de codificações, apenas 5 referências, as passagens são



exclusivamente de cunho estrutural não-hierárquico (tal como ilustrado no gráfico 2), ou, nesta dimensão, anárquico e têm uma linguagem e lógica, muitas vezes, próximas às teorias de *mainstream* das Relações Internacionais. Os autores dos documentos se referem à balança de poder internacional (Franco, 2007 p. 90), à clivagem Leste-Oeste (Franco, 2007 p. 92), e ao risco de devastação trazidos pelas armas nucleares (Franco, 2007 p. 90), à necessidade de coexistência pacífica e resolução pacífica de controvérsias internacionais (Franco, 2007 p. 132) e à posição fraca do país em termos militares (Franco, 2007 p. 133). Pode-se ver, assim, que a questão da assimetria militar, a fraqueza do Brasil, não é tratada em termos estruturais-hierárquicos, o que prevalece é o entendimento do sistema internacional em forma de equilíbrio de poder. A possível tendência do sistema ao desequilíbrio e hierarquias político-militares não é cogitada em parte alguma de qualquer dos documentos analisados.



### 3.2. Os objetivos

No campo político-econômico, verificou-se apenas uma menção dirigida a uma estrutura econômica internacional não-hierárquica referente ao café: riqueza que cumpriria defender no curto e longo prazo (Franco 2007, p. 23).

Como dito, uma visão estrutural não-hierárquica no que diz respeito ao sistema econômico internacional, pode ser identificado em trechos textuais que se aproximem



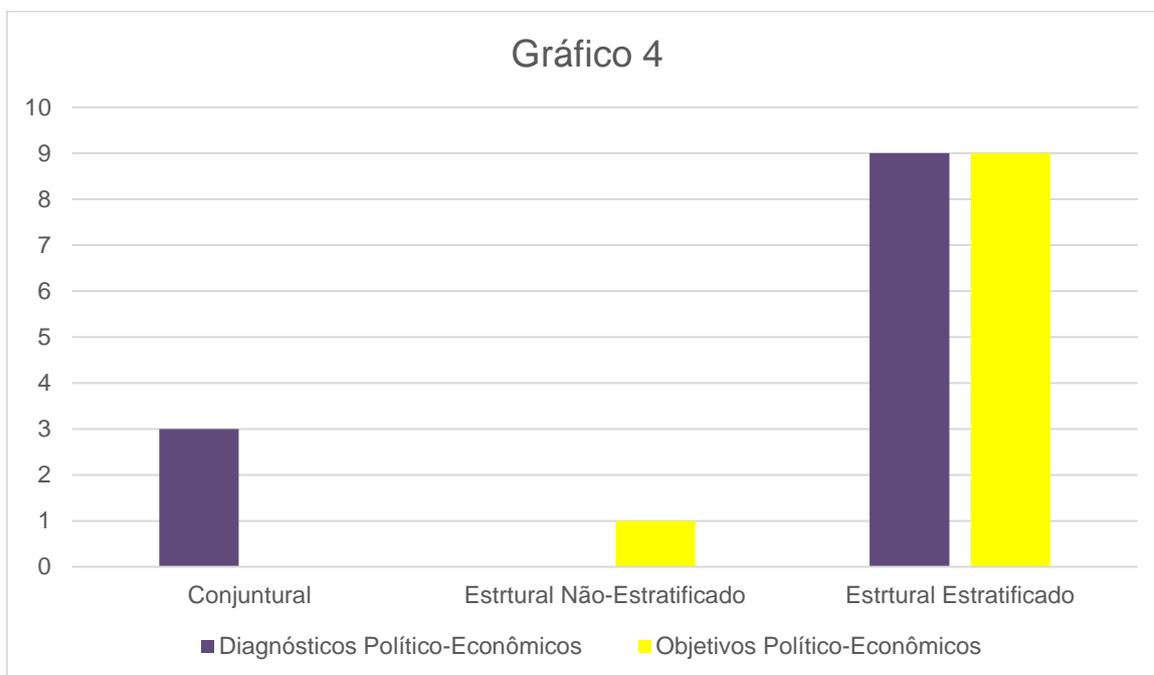
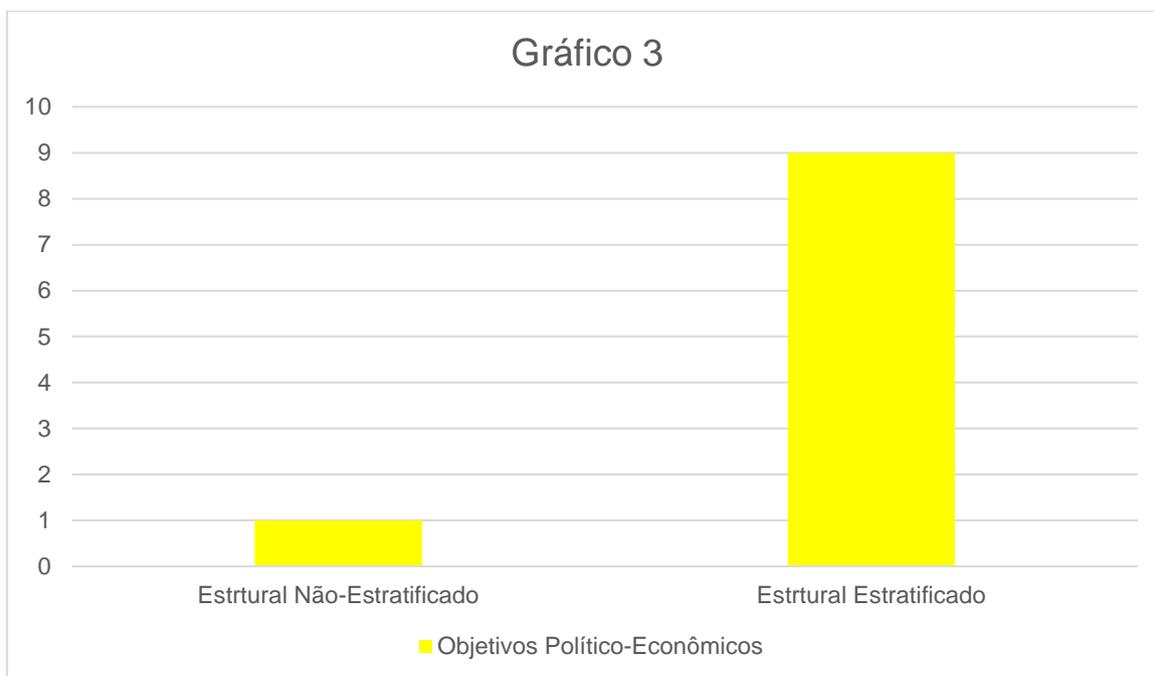
de ideias econômicas liberais. A afirmação de que cumpre defender o café no longo prazo vai ao encontro a uma visão liberal clássica da economia internacional, de acordo com a qual as vantagens comparativas fazem todos os países ganharem nas trocas internacionais, sem que haja estruturalmente qualquer assimetria de ganhos no mercado internacional. É certo que a lógica das vantagens comparativas pressupõe a divisão internacional do trabalho, mas essa é vista em nível conjuntural, e jamais como fundamento de uma desigualdade funcional estrutural, já que, apesar de os países se especializarem na produção de certas mercadorias, as economias tecnologicamente mais avançadas não ficariam com uma parcela maior dos recursos econômicos globais, e, portanto, não seriam superiores às economias com menos avanço técnico. Assim, não seriam geradas a desigualdade funcional e a hierarquização estrutural entre países dominantes e dependentes em termos político-econômicos.

Esse trecho estrutural não-hierarquizada coexiste, todavia, paralelamente, e sem entrar em contradição de forma importante, porque se apresenta de forma isolada em relação às 9 referências de cunho desenvolvimentista – dirigidas à uma estrutura internacional hierárquica em termos político-econômicos, portanto, tal qual a que preponderância nos diagnósticos dos atores da PEI (codificações por categoria de objetivos e sua correspondência com os *diagnósticos* político-econômicos estão refletidas nos gráficos 3 e 4, respectivamente) – tais como, a necessidade de planejamento estatal da economia (Franco, 2007 p. 28); os objetivos de “vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico” (Franco, 2007 p. 50), livrar o país da dependência (Franco, 2007 p. 81), lutar contra a pressão econômica e a invasão do capitalismo internacional (Franco, 2007 p. 86), estimular o desenvolvimento econômico (Franco, 2007 p. 92); a postulação de que “...a política externa do Brasil refletirá a necessidade do progresso desenvolvimentista.” (Franco, 2007 p. 147) e de que essa se torna instrumento para tal fim (Franco, 2007 p. 155); a afirmação de que não se vai permitir liberdade de ação a forças econômicas controladas do exterior e de que a entrada de capital estrangeiro estará condicionada à “nacionalização gradual dos lucros...” (Franco, 2007 p. 150), de que não se permitirá, em relação ao país, “...sequer

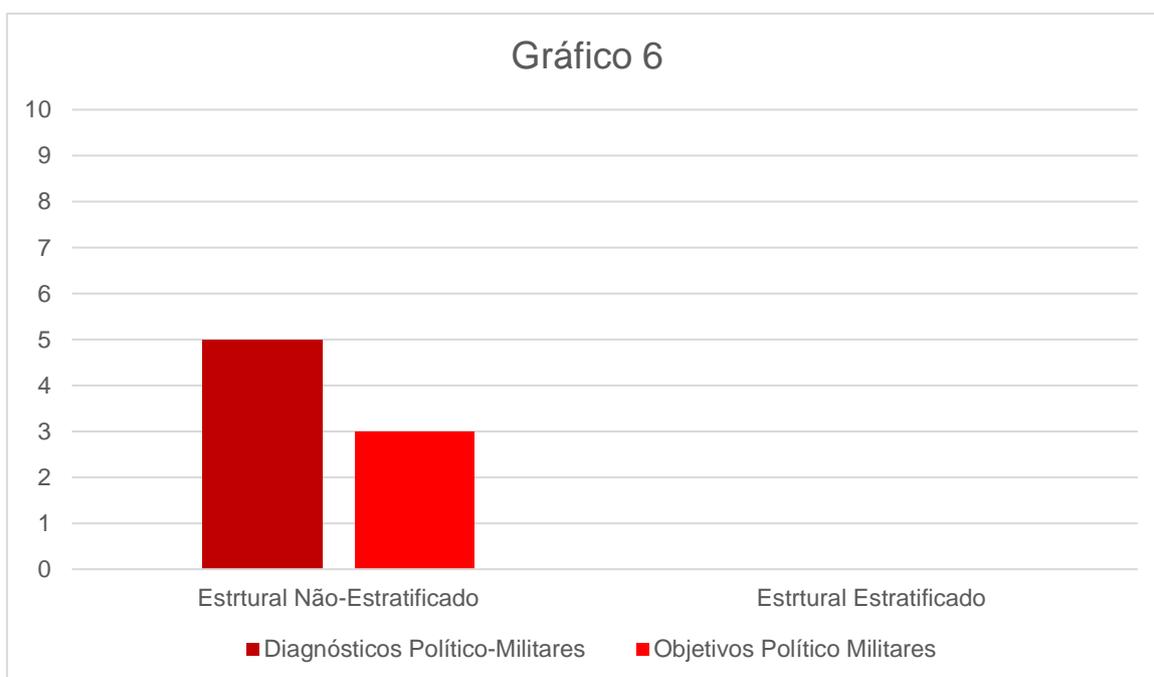
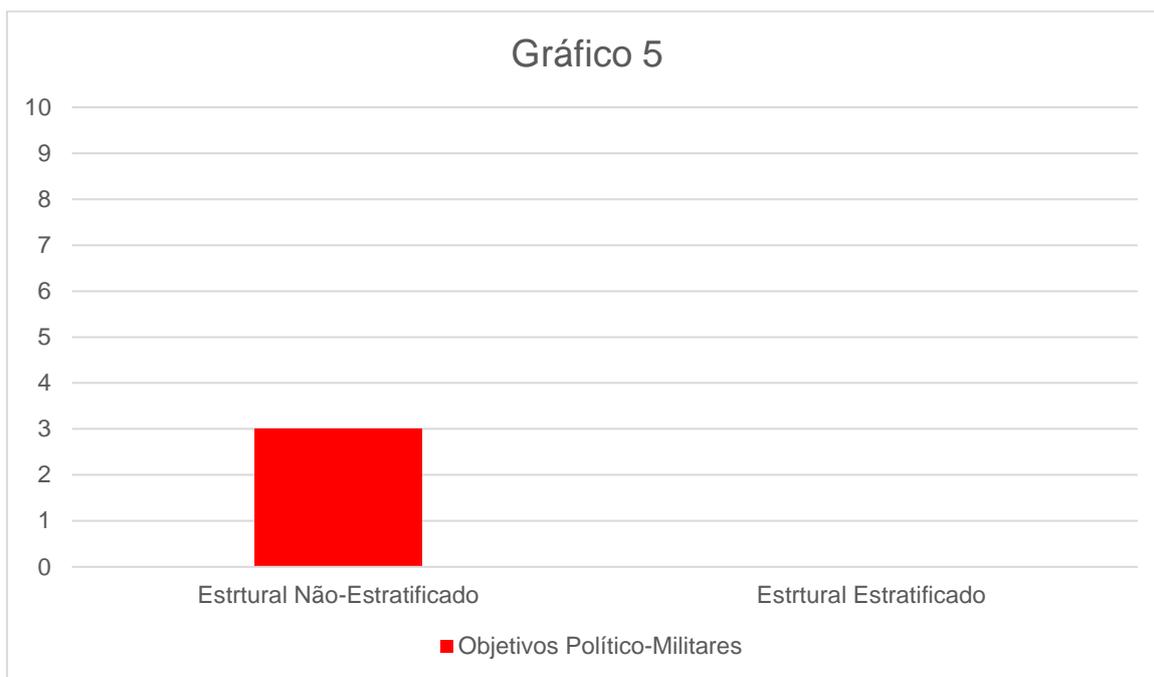


uma diminuição da velocidade do seu movimento em direção à plena utilização de sua própria riqueza.” (Franco 2007, p. 155)

Aqui fica claro o objetivo de superar o subdesenvolvimento e a dependência, os quais, como se viu em diagnósticos, são produtos de uma estrutura internacional hierárquica na dimensão político-econômica.



Na dimensão político-militar, encontram-se apenas objetivos dirigidos a uma estrutura não-estratificada, anárquica – 3 codificações –, que acompanham a visão também estrutural-anárquica do sistema internacional, observada nos *diagnósticos*. As codificações por categoria de objetivos e sua correspondência com os *diagnósticos* político-militares estão refletidas nos gráficos 5 e 6, respectivamente.



Desse modo, são afirmados os compromissos brasileiros com a paz e a segurança globais (Franco, 2007 p. 50) e os objetivos de reduzir as tensões internacionais e regionais (Franco, 2007 p. 59) e de contribuir para evitar o desastre nuclear (Franco, 2007 p. 131). Como se pode ver, nenhum desses enunciados, tal como nenhuma outra parte dos documentos analisados, revela a disposição de mudar a posição de poder militar do Brasil, nem, muito menos, alterar essa posição em um cenário internacional visto como estrutural-hierárquico. Isto porque não há nenhuma indicação de vinculação, nos documentos estudados, entre esses objetivos do campo político-militar e o projeto de aumentar o grau de independência da política externa do país.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado da análise dos diagnósticos domésticos, transnacionais e internacionais e dos objetivos/posições dos atores da PEI do governo de Jânio Quadros, pode-se ver que, apenas no que toca ao âmbito político-econômico, os autores dos documentos analisados formularam *diagnósticos* e *metas/posições* em sentido estrutural-hierárquico, que podem ser sintetizadas como a superação da posição subdesenvolvida e dependente do país na estrutura internacional. Esse propósito se liga diretamente a um dos dois pilares do modelo de autonomia de Hélio Jaguaribe (2017 [1969]): o desenvolvimento nacional, que, como se viu, no campo das possíveis ações de política externa, acaba por se restringir a essa, no sentido de superação da dependência tecno-científica (Jaguaribe 1979, pp. 95, 114-117).

O outro alicerce do modelo de autonomia de Jaguaribe (2017 [1969]), a busca por um sistema de segurança nacional independente e moderno, não se verificou na Política Externa Independente de Jânio Quadros. Como foi observado, os objetivos político-militares se restringem a uma ótica estrutural-anárquica e, mesmo nesse sentido, não objetivam mudar a posição estrutural político-militar brasileira no mundo.

A partir desses resultados, somados à contraposição das análises da Política Externa Brasileira (PEB) que trabalham com o conceito de autonomia e sua consequente interpretação da PEI, considera-se que a Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe (1979; 2017 [1969]) possui poder explicativo ampliado no estudo de momentos da Política Externa Brasileira considerados como autônomos de forma



consensual pelos estudiosos renomados desse fenômeno. A visão hierárquica da estrutura internacional o modelo de autonomia de Jaguaribe se conforma, em sua dimensão político-econômica, ao desenvolvimentismo dirigido à ruptura da dependência (fenômenos deixado de lado pelas demais análises da autonomia) objetivado na Política Externa Independente do governo Jânio Quadros.

Até que ponto a Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe possui poder explicativo também sobre a dimensão político-militar dos referidos momentos é uma questão que permanece sem resposta pela análise da Política Externa Independente do governo Jânio Quadros, já que, como foi dito, os objetivos político-militares desse período não estavam ligados ao projeto independentista de política externa. A própria análise da PEI como um todo e dos outros períodos da política externa brasileira considerados autônomos se revelam, todavia, pontos de partida promissores para a continuação do teste empírico da Teoria da Autonomia de Hélio Jaguaribe.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições. cap. 2.

Bennet, A.; Elmann, C. (2006). 'Complex Causal Relations and Case Study Methods: the example of Path Dependence'. *Political Analysis*, v.14, pp. 250-267.

Carvalho, T. C. O; Ribeiro, R. A. (2014). Política Externa Brasileira na Construção da Ordem Ambiental Internacional: desenvolvimento com sustentabilidade? in: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2014, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/insercao-internacional-brasil-e-politica-externa-brasileira.pdf>. [Acesso em: 5 jun. 2019].

Cervo, A. (2008a). 'Conceitos em Relações Internacionais'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 51(2), pp. 8-25, ago.

\_\_\_\_\_. (2008b). *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva.

Cervo, A.; Bueno, C. (2010). *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Unb.

Franco, A. da C. (2007). *Documentos da política externa independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.



Goertz, Gary (2005). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y autonomía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), pp. 91-130.

\_\_\_\_\_. (2017) [1969]. 'Dependencia y autonomía en América Latina', in: Helio Jaguaribe. Aldo Ferrer. Miguel S. Wionczek. Theotonio Dos Santos. *La dependência político-económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Lijphart, A. (1971). 'Comparative Politics and the Comparative Method'. *American Political Science Review*, 3(5).

Pinheiro, L. (2004). *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Pinheiro, L.; Lima, M. R. S. (2018). 'Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy'. *Brazilian Political Science Review*. 12(3), pp. 1-22.

Piñuel, J. L. R. (2002). 'Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido'. *Estudios de Sociolingüística*. 3(1).

