MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS NO BRASIL: INDICAÇÕES PARA UMA ANÁLISE À LUZ DA GOVERNAMENTALIDADE

LUCIANO DA ROSA MUÑOZ
Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB)
Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (UniCeub)
Professor de História na União Pioneira de Integração Social (UPIS)

RESUMO: É de nosso entendimento que a narrativa brasileira em relações internacionais deve ser submetida à investigação crítica, especialmente quando se trata de analisar o fenômeno dos regimes internacionais nos termos de uma teoria de autonomia. Tal narrativa emprega categorias essencialistas que incluem a separação entre interno e externo, a centralidade do Estado soberano e a necessidade de se descobrir características duradouras de identidade nacional. Com o objetivo de se descartar tais instrumentos positivistas e interpretar o fenômeno dos regimes internacionais em meados da década de 1980 com foco nas contingências internas e nas lutas transversais, este artigo indica a ferramenta genealógica foucaultiana de análise do discurso como um caminho alternativo. Nesse sentido, acreditamos que ao partir de seu conceito de governamentalidade seria possível desestabilizar a narrativa brasileira de autonomia e analisar o fenômeno dos regimes internacionais por meio de uma epistemologia interpretativa.

PALAVRAS-CHAVE: regimes internacionais; autonomia; governamentalidade

THE RENEWAL OF CREDENTIALS IN BRAZIL: INDICATIONS FOR AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF GOVERNMENTALITY

ABSTRACT: It is our understanding that the Brazilian narrative of international relations must be put into critical inquiry, especially when it comes to analyse the phenomenon of the international regimes in terms of a theory of autonomy. Such narrative employs essentialist categories which include the separation between inside and outside, the centeredness of the sovereign state and the need to uncover ever-lasting features of national identity. In order to discard those positivist devices and interpret the phenomenon of the international regimes in the mid-80s by focusing on internal contingency and transversal struggles, this paper indicates the Foucauldian genealogy tool of discourse analysis as an alternative path. Accordingly, we believe that departing from his concept of governmentality would make it possible to destabilise the Brazilian narrative of autonomy and analyse the phenomenon of the international regimes through an interpretive epistemology.

KEYWORDS: international regimes; autonomy; governmentality

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Embora despretensioso, o esforço do presente artigo é deliberadamente provocativo. Tem por objetivo geral defender a adoção de abordagens críticas no campo de Relações Internacionais no Brasil, muito especialmente no que se refere ao estudo da história da política exterior brasileira, o qual tem sido há muito monopolizado pelo pensamento tradicional oriundo do Itamaraty. De maneira específica, o que se indica nas seções seguintes é a possibilidade se de analisar o chamado período da "renovação de credenciais" – quando, na década de 1990, o Brasil adere aos regimes internacionais de meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear – sem a necessidade de se recorrer a categorias essencialistas como "Estado soberano" e "identidade nacional" ou à valoração embutida no binômio "autonomia pela distância – autonomia pela participação", conceitos cunhados pelo diplomata Gelson Fonseca Jr. No mesmo sentido, o que se pretende é abrir a possibilidade de se estudar esse período colocando-se em suspenso a tese da continuidade da política exterior brasileira para que se pense a mudança de postura do país em face dos regimes internacionais como função da ruptura de governo operada com o fim do regime militar em 1985.

Significativamente, os conceitos de "governamentalidade" e de "regimes internacionais" possuem uma ontologia e uma historicidade coetâneas. Em seus cursos ministrados no final da década de 1970 no Collège de France, Michel Foucault buscou deslocar a centralidade do Estado moderno por meio da análise de sua ascensão a partir do século XVI – quando também começa a emergir o conceito de soberania – como uma prática histórica e contingente de governo, de modo que se pudesse contextualizá-lo na experiência ocidental e afastar sua reificação jurídico-formal e ahistórica. De modo particular, seu conceito de "governamentalidade" procurou refletir a decadência do Estado de bem-estar social gestado a partir do pós-guerra e de sua estrutura keynesiana de intervenção sobre as condutas, bem como diagnosticar o aparecimento do neoliberalismo nos países de capitalismo desenvolvido. Possui, ao mesmo tempo, um substrato intersubjetivo conectado a seu entendimento do "poder"

como um feixe de relações. Por sua vez, o conceito de "regimes internacionais" reflete as mudanças sistêmicas da economia política internacional na década de 1970 – entre as quais, a corrosão do modelo keynesiano – e também volta-se para uma ontologia relacional, de modo a entender a adesão dos Estados às regras internacionais por meio de arranjos de governo.

Assim, parece-nos adequado propor a análise da adesão do Brasil aos regimes internacionais por intermédio do conceito de governamentalidade. Com esse propósito em mente, o artigo parte da constatação de que o conceito de regimes internacionais não é compatível com a epistemologia positivista, a qual enfatiza os *atributos* dos atores, não suas *relações*. Além disso, sustenta a dificuldade de se empregar uma abordagem transversal sem que se suspenda o hábito mental dos níveis de análise e a separação entre as partes – ou os Estados e seus âmbitos internos – e o todo – ou a exterioridade do sistema internacional, os quais são tributários da tradição de pensamento aristotélica e do processo de individuação das identidades típico da modernidade. Dessa forma, o artigo procura evidenciar que o estudo do período da "renovação de credenciais" – bem como da história da política exterior brasileira – é dominado por essas características, em paralelo ao afã de se construir conceitos nacionais e de se descartar as teorias críticas oriundas dos países centrais. Em sua última seção, procura apresentar o conceito de governamentalidade e indicá-lo como ferramenta alternativa para que se possa problematizar a teoria de autonomia de Fonseca Jr. e ampliar a presença das epistemologias interpretativas no campo de Relações Internacionais no Brasil.

REGIMES INTERNACIONAIS: A EPISTEMOLOGIA POSITIVISTA

Regimes internacionais podem ser definidos amplamente como arranjos de *governo* construídos por Estados a fim de coordenar suas expectativas e organizar aspectos do comportamento internacional em várias áreas temáticas[1]. A título de exemplo, podem-se citar os regimes de não proliferação

[1] "Regimes are broadly defined as governing arrangements constructed by states to coordinate their expectations and organize aspects of international behavior in various issue-areas." (KRATOCHWIL & RUGGIE, 1986, p. 759).

nuclear, meio ambiente, direitos humanos, comércio e sistema monetário internacionais, os quais ganharam estofo e abrangência a partir do pós-guerra. Como quaisquer conceitos, no entanto, "regimes internacionais" também possui sua historicidade própria de emergência. No começo da década de 1980, sua definição e voga procurou explicar por que os Estados não recorreram a *beggar-thy-neighbor policies* – como havia sido o caso do entre-guerras – em decorrência das mudanças sistêmicas ocorridas nos anos de 1970, das quais destacam-se a corrosão relativa da hegemonia norte-americana, a decadência do modelo keynesiano-fordista, o cenário nocivo de interdependência e de estagflação resultante dos choques de oferta do petróleo e a alargada margem de barganha dos países do Terceiro Mundo em sua agenda de desenvolvimento[2].

Assim, levantou-se a hipótese de que os regimes por si sós teriam continuado em alguma medida a constranger e a condicionar o comportamento dos Estados entre si apesar das modificações salientadas, as quais a princípio sinalizavam para que os atores buscassem resolver seus problemas internos por meio de soluções unilaterais. Em que pese sua prestabilidade explicativa, Kratochwil e Ruggie (1986, p. 759) destacam que as maiores críticas direcionadas ao conceito de "regimes" referem-se a seu considerável grau de "lanosidade" ou de imprecisão. Quer dizer, não há critério indisputado que delimite sua fronteira ou que diferencie um regime de outro, tampouco que fixe o limiar de transição entre não regime e regime. Em primeiro lugar, isso decorre de que não há qualquer ponto arquimediano externo que possa por si servir de parâmetro para que se saiba o que os regimes *verdadeiramente* são:

> This is so because regimes are conceptual creations not concrete entities. As with any analytical construction in the human sciences, the concept of regimes will reflect commonsense understandings, actor preferences, and the particular purposes for which analyses are undertaken. Ultimately, therefore, the concept of regimes, like the concept

[2] Não nos caberá aqui esmiuçar uma descrição contextual das mudanças sistêmicas da década de 1970. Para mais informações, por exemplo, acerca do fim do padrão dólar-ouro e de suas repercussões no enfraquecimento do sistema Bretton Woods e da nova complexidade temática envolvida nas negociações da Rodada Tóquio para a liberalização do comércio internacional, ver GILPIN, 2002, p. 155-173; 214-228.

> of "power", or "state", or "revolution" will remain a "contestable concept". (1986, p. 763-764)[3]

No entanto, consideram que o pior entrave para uma análise crítica de regimes internacionais é o desencontro que costuma ocorrer entre epistemologia e ontologia. Por um lado, a ênfase que cerca tal conceito é de ontologia marcadamente intersubjetiva, uma vez que se o define a partir das expectativas compartilhadas entre os atores com relação a determinadas áreas temáticas internacionais. Por outro, a epistemologia positivista assume que "sujeito" e "objeto" devem ser empregados como categorias separadas de análise, bem como almeja perscrutar "forças objetivas" por detrás das mudanças sistêmicas e das motivações de comportamento dos atores em suas interações sociais. Como bem pontuam os autores (1986, p. 764-770), o impacto das normas – e, diríamos nós, dos valores – no bojo dos regimes internacionais não é um processo passivo, que poderia ser explicado por analogia às leis de Newton que *governam* as colisões entre os corpos. Ademais, o ferramental positivista parte do axioma lógico da não contradição, com o que se torna incapaz de dar conta de eventuais *ambiguidades* deliberadamente criadas pelos próprios tomadores de decisão[4].

Na visão de Singer (1961, p. 77-80), entretanto, tanto as ciências naturais quanto as ciências sociais deveriam presumir um observador neutro, o qual, por sua vez, deve escolher focar *ou nas partes ou no todo*, ou nos atores que compõem o sistema ou no próprio sistema como entidade cuja natureza excede a soma das unidades. Tal decisão de nível de análise não poderá, além disso, decorrer de capricho, hábito ou familiaridade – quer dizer, de injunções arbitrárias ou não racionais –, senão de um critério de adequação metodológica

[3] "É dessa forma porque os regimes são criações conceituais, não entidades concretas. Assim como ocorre com qualquer construção analítica nas ciências humanas, o conceito de regimes refletirá os entendimentos do senso comum, as preferências dos atores e os propósitos particulares pelos quais as análises são empreendidas. Em última análise, portanto, o conceito de regimes – tal como os conceitos de 'poder', 'Estado' ou 'revolução' – permanecerá um 'conceito contestável'." (tradução livre)

[4] O âmbito de aplicação do GATT (hoje incorporado ao corpo normativo da Organização Mundial do Comércio) é um bom exemplo da justaposição ambígua de registros, uma vez que, apesar da existência dos princípios da cláusula da nação mais favorecida e da não discriminação, os governos mantêm a responsabilidade de estabilizar suas economias domésticas, o que poderá implicar, em algumas circunstâncias, a utilização de mecanismos restritivos ao livre comércio tais como as medidas de salvaguarda.

tendo-se em conta os fenômenos que se pretende explicar. A bem do rigor científico, os modelos analíticos deverão contemplar três requisitos de validade: deverão descrever, explicar e prever. Assim, quaisquer fenômenos sob estudo exigem que se proceda à sua descrição da forma mais acurada possível, o que significa prover a seu respeito um quadro completo, como *representação* da realidade objetiva. Ademais, tal modelo deverá ser capaz de explicar as relações existentes entre os fenômenos sob investigação por intermédio do estabelecimento de liames causais completos, porém com escolha parcimoniosa das variáveis específicas que irá manejar. Por fim, o requisito positivista mais ambicioso é a possibilidade de previsão dos modelos teóricos em face de desdobramentos fenomênicos futuros.

A despeito de suas boas intenções de inclinação behaviorista para a definição das fronteiras epistemológicas de modelos analíticos e do próprio campo de Relações Internacionais como disciplina acadêmica, Singer (1961, p. 80-89) também pondera as desvantagens envolvidas na necessidade de se escolher entre as partes e o todo, entre o atomismo e o holismo. Uma vez adstrito ao nível de análise do sistema internacional, corre-se o risco de se superestimar aspectos estruturais, com o que se acaba tendendo a explicações deterministas. Nesse sentido, tal viés permite pouca discrepância no comportamento dos atores, isto é, nivela as especificidades das políticas externas dos Estados, assim como tende a apresentá-los como “caixas pretas”, pois ignora aspectos de política interna e da sociedade civil.

De outra parte, uma análise que selecione partir do nível dos atores poderá incorrer nos vícios opostos. Em lugar de homogeneizar, tenderá a sobrevalorizar as diferenças por meio de perspectivas não raro paroquiais ou etnocêntricas. Além disso, a ênfase no Estado tenderá a recair em um de dois males: reificá-lo como abstração ou antropomorfizá-lo para auscultar suas “percepções”. Ao fim de seu texto, o próprio autor tempera sua receita positivista com um grão de sal:

> [T]he international system gives many indications of prospective change, and it may well be that existing institutional forms will take on new characteristics or that new ones will appear to take their place. As a matter of fact, if incapacity to perform its functions leads to the transformation or decay of an institution, we may expect a steady

> deterioration and even ultimate disappearance of the national state as a significant actor in the world political system. (SINGER, 1961, p. 90)[5]

Antes de aparecer como escolha de adequação metodológica, focar ou nas partes ou no todo decorre de um aristotelismo ontológico que permeia o pensamento e a linguagem ocidentais e que dá lugar aos tropos, metáfora e metonímia. Assim, a partir da leitura de Onuf (1995, p. 46-50), é possível discernir duas tendências na física do estagirita: a homogeneização, por meio da qual o todo encerra e contém as partes com o critério nivelador de seus *atributos* comuns; a composição, processo contínuo que leva as partes a agregarem-se em todos cada vez maiores, das formas mais elementares – digamos, do inorgânico – a seres vivos, incluindo os seres humanos. Do corpo humano em diante, passa-se a um aristotelismo ético, visto que vivemos como partes de corpos sociais – desde o século XVII encabeçados por Estados soberanos – cuja *finalidade* é assegurar o bem comum. Na perspectiva teleológica de Aristóteles, o bem mais alto, mais completo ou universal é a perfeição ou fim das coisas, como finalidade pré-ordenada que se realiza plenamente em progressão ao melhor de todos os estados. Em seu tempo, era a *polis* grega o agregado máximo capaz de prover a seus cidadãos a causa final do bem comum. A partir do século XIX, o pensamento hegeliano reinvestiu tal teleologia em um agregado ainda maior ao outorgar esse mandato ético ao Estado-nação (BARTELSON, 1995, p. 215-220).

Apesar do afã positivista por univocidade, pensar um universo de entidades composto por partes e todos segmentados em níveis de análise também implica o uso de uma linguagem metafórica. Assim, o observador neutro posiciona-se em um *ponto fixo* à distância correta do objeto sob escrutínio para que possa *vê-lo com clareza*, descrevê-lo por completo, explicá-lo causalmente e prever sua evolução futura. Como afirma Onuf (1995, p. 42-45), a emergência da modernidade – tributária da tradição de pensamento aristotélica – engendrou um processo de individuação, mediante o qual as

[5] "O sistema internacional dá muitas indicações de mudança prospectiva, e é bem possível que formas institucionais existentes tomarão novas características ou que novas formas aparecerão em seu lugar. Em realidade, se a incapacidade de exercer suas funções leva à transformação ou à decadência de uma instituição, é de se esperar a deterioração constante ou mesmo o eventual desaparecimento do Estado-nação como um ator significativo do sistema político mundial." (tradução livre)

positividades atingem *identidades* singulares – e presumivelmente estanques, as quais se definem por atributos, não por relações. Assim, um espaço homogêneo deve ser emoldurado por coordenadas estandardizadas e objetivas que delimitem seu conteúdo de maneira positiva[6]. Os esquemas baseados em níveis de análise partilham dessa mesma pressuposição, uma vez que traçam *linhas horizontais* que separam os espaços domésticos dos Estados e do sistema internacional.

Filho confesso do Esclarecimento kantiano e comprometido com a promoção do progresso, Keohane (1988, p. 379-383) foi um dos primeiros a admitir não ser plausível almejar a nenhuma grande teoria – ou meta-narrativa – de relações internacionais. Antes disso, é necessário limitar-se a generalizações contextuais e condicionadas e renunciar à formulação de leis universais, uma vez que nosso entendimento da política mundial sempre será incompleto. Em sua conhecida apresentação das duas abordagens sobre as instituições internacionais, o autor abre o flanco de estudo positivista para o diálogo com perspectivas reflexivas e críticas que empreguem epistemologias interpretativas. Ao lado da expectativa de mensuração do comportamento racional dos Estados em face dos regimes internacionais, é preciso ter em conta que as instituições *constituem* os atores e vice-versa. Não basta tratar os atributos e as preferências dos Estados como dados exógenos e estanques, uma vez que são afetados por arranjos institucionais e por *discursos* historicamente contingentes.

De acordo com Keohane (1988, p. 386-391), instituições internacionais podem ser definidos de forma ampla como um conjunto de regras que prescrevem papeis, constrangem a atividade e moldam as expectativas dos

[6] Trata-se do problema kantiano do *parergon*: "The solution goes as follows: a frame, a line of demarcation, an ontological divide, or a geographical or chronological boundary all assert and manifest class membership of phenomena, but the frame or line itself cannot be a member of either class. It is neither inside, nor outside, yet it is the condition of possibility of both. A *parergon* does not exist in the same sense as that which it helps to constitute; there is a ceaseless activity of *framing*, but the frame itself is never present, since it is itself unframed." (BARTELSON, 1995, p. 51). "A solução vai como segue: uma moldura, uma linha de demarcação, uma divisa ontológica ou uma fronteira geográfica ou cronológica, todas elas afirmam e manifestam a classificação dos fenômenos, mas a moldura ou a linha não pode ela mesma receber nenhuma classificação. Não está nem dentro, nem fora, porém é a condição de possibilidade de ambos. Um *parergon* não existe no mesmo sentido que aquilo que auxilia a constituir; há uma interminável atividade de *emolduramento*, mas a moldura propriamente nunca está presente, uma vez que ela mesma não está emoldurada." (tradução livre)

atores. Deve-se reconhecer, porém, que algumas instituições específicas também se exteriorizam por intermédio de práticas. Na modernidade, a mais importante dessas práticas é a soberania dos Estados. Nesse quesito, a abordagem reflexiva é crítica à reificação do Estado soberano operada pelo racionalismo, o qual é tomado como um dado *a priori* sem que se considere a densidade de sua constituição como prática histórica. Em reverberação ao problema dos níveis de análise, também é possível problematizar a redução racionalista à dicotomia doméstico-internacional ou à separação entre interno e externo. Sem poder abandoná-la, Keohane (1988, p. 392-393) sugere à "escola reflexivista" o reexame das mudanças de preferência que emergem das complexas interações entre as instituições internacionais e os processos de política doméstica.

De sua parte, Kratochwil e Ruggie (1986, 771-774) defendem que se procure compatibilizar a ontologia intersubjetiva dos regimes internacionais com o emprego de epistemologias interpretativas. Assim, no jogo entre os regimes e os Estados nacionais, é preciso partir de pelo menos duas dimensões de perspectiva: as lutas de *legitimação* por meio das quais um dado regime torna-se, por exemplo, hegemônico e estável; e os processos políticos envolvidos na ascensão e extensão de determinado *conhecimento* no âmbito internacional. Simultaneamente, não se pode esquecer que tal jogo repousa sobre hábitos mentais – de homogeneização e de identidade – característicos da modernidade, cujo fio condutor extrapola a tradição de pensamento aristotélica.

BRASIL: IDENTIDADE, ATRIBUTOS, FINALIDADES

No que diz respeito à narrativa brasileira em relações internacionais, o entendimento hegemônico repousa sobre um positivismo subjacente e também submete-se aos imperativos de um aristotelismo ontológico e ético. Lafer (2007, p. 17-20) busca refletir sobre o significado da identidade internacional de um país no atual mundo globalizado, onde a diluição entre "interno" e "externo" parece ter posto em dúvida uma das hipóteses clássicas de teoria das relações

internacionais: a que confere à política externa uma esfera de *autonomia* em relação à política interna. Considera, no entanto, que Estado e governo mantêm-se como instâncias públicas indispensáveis de intermediação entre os espaços doméstico e internacional. Assim, *nossa* intermediação externa – encargo do Ministério das Relações Exteriores – deve partir de uma visão de identidade coletiva, de um *nós* assinalador de especificidades. Em seu diagnóstico, o autor utiliza-se da noção de "forças profundas" – diretamente da história diplomática francesa – como fatores de persistência (no passado, no presente e no futuro) que expliquem a identidade internacional do Brasil, ou seja, o conjunto de *predicados* que o singularizam como ator no sistema internacional.

Dessa forma, o "Brasil" é visto, descrito, explicado (e previsto) como sujeito das relações internacionais – com seu governo, território e população – que dispõe de certos traços de essência e de atributos que informam e caracterizam suas ações. Para Lafer (2007, p. 21), assoma a ação contínua no tempo do MRE, o qual logrou afirmar-se ao longo da história brasileira como instituição permanente da nação, apto a *representar* seus interesses, porque dotado de autoridade e de memória:

> O *locus standi* para esta afirmação [do MRE, do país] vem residindo na competência diplomática com a qual o Brasil, com visão e estilo grocianos, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional (LAFER, 2007, p. 74).

Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil dispõe de quatro predicados ou atributos principais, os quais lhe conferem, *naturalmente*, como fim pré-ordenado (ou vocação) um papel na tessitura da ordem mundial: (1) a competência de seu corpo diplomático; (2) seu *status* como potência média; (3) sua escala continental (ou, em outras palavras, a grandeza de seu território) e (4) sua relevância regional na América do Sul, cuja identidade distingue-se de outras regiões do mundo pelo vetor da paz. De acordo com Lafer (2007, p. 75-77), *seu* estilo de ação grociano implica a sensibilidade para exercitar a virtude aristotélica do meio-termo, para atuar como *tertius-inter-partes* e mediar posições entre grandes e pequenos no plano multilateral. Ao mesmo tempo, o

meio-termo aristotélico é uma das fórmulas da justiça, o que pode transformar-se em um argumento de legitimidade apto a alcançar abrangência generalizadora e ser do interesse dos demais protagonistas da vida internacional.

Também influenciado pela escola francesa de relações internacionais, Cervo (2008, p. 37) entende que o conceito de identidade nacional é uma categoria instrumental adequada para desvendar o jogo da multicausalidade através da História. Em sua análise, tampouco se problematiza o "Brasil", o qual emerge como sujeito dado que possui *sua* diplomacia e política exterior. Nesse sentido, Cervo apresenta seu conceito de "acumulado histórico", mediante o qual busca ver *continuidade evolutiva* na inserção internacional e na história da política exterior do país:

> A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. [...] Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura (CERVO, 2008, p. 26-27).

Parece-nos importante apontar quatro aspectos do conceito de "acumulado histórico" que desnudam, uma vez mais, um aristotelismo ontológico e ético: (1) o "Brasil" é um ente, cuja política exterior exibe traços de continuidade inerentes, os quais resistem ao tempo e submetem a casualidade à causalidade, o acidental ao previsível; (2) o "Brasil" possui princípios e valores de conduta externa – desacoplados das injunções domésticas – que se impõem aos *governos* e às mudanças de regime político; (3) em sua "realidade externa", o "Brasil" age como Estado soberano segundo a lógica da racionalidade – suas ações tecem uma cadência contínua de causas e efeitos passível de descrição, explicação e previsão no tempo; (4) o "Brasil" é um ente monolítico dotado de um *telos* ou mandato ético, visto que sua política exterior evolui ao longo do tempo rumo a uma causa final ou finalidade pré-ordenada.

A partir de um perspectiva essencialista, valorativa e progressiva da história da política exterior do Brasil, Cervo (2008, p. 27-31) detecta em seu "acumulado histórico" predicados e finalidades que caracterizam o país em sua inserção internacional. De um lado, o Brasil é juridicista e cordial, uma vez que zela pelo cumprimento dos pactos internacionais, dá preferência à solução pacífica de controvérsias, age de modo não confrontacionista e abstém-se de exibir sua grandeza nacional e sua superioridade econômica no trato com os vizinhos. De outro, está vocacionado a responder a um processo de desenvolvimento em curso – por meio da atuação de sua diplomacia, cujo esforço de trazer insumos externos deve estar confiado aos homens de Estado – e a perseguir um modo próprio de inserção internacional, o que presume a *autonomia* de seu processo decisório e a formulação própria de sua política exterior.

Embora conceitue "autonomia decisória" como o *elo interno* do Estado em sua inflexão para conformar o sistema internacional, Saraiva (2014, p. 9-10) também presume que há um padrão histórico na inserção internacional do Brasil, o qual expõe *continuidade* em sua política externa do século XIX aos tempos mais recentes. Partindo da imagem poética de uma *seta no tempo*, o autor afirma que há um núcleo comum de pensamento que se sobrepõe às *ressignificações* já sofridas pelo conceito de autonomia e que aproxima o Império brasileiro ao desafios do país em suas relações internacionais no século XXI. Segundo Saraiva (2014, p. 28), a *inteligência brasileira* em relações internacionais que surge nas décadas de 1950 e 1960 – cuja "seta no tempo", supomos, deve apontar para a "Escola de Brasília" – não pode ser subestimada como "força profunda" na conformação da identidade nacional, uma vez que está encarregada da formulação de conceitos próprios à realidade do país. Assim, as "forças intelectuais" também têm um papel na causalidade da prática dos Estados.

Na visão de Ramalho da Rocha (2006, p. 92-93), a *participação* do Brasil nos regimes internacionais desempenhou papel extremamente relevante na afirmação de sua identidade nacional e, *progressivamente*, na inserção internacional do país. Sua mudança de comportamento em face do meio

ambiente, por exemplo, representou – a partir da realização da Rio-92 – o caso mais notório em que, ao aderir a um conjunto de regimes internacionais, o Brasil mudou para *melhor* a imagem que projetava no exterior. Até a década de 1980, com efeito, o país era visto como uma espécie de "vilão ambiental", um destruidor da natureza, particularmente da floresta amazônica. Ao menos em parte, a identidade do Brasil constitui-se pela utilização de "argumento moral", isto é, seu apoio a instituições e sua adesão a regimes internacionais em defesa de uma ordem internacional regida por normas. Ao apresentar tal *autoridade moral* como atributo de sua política externa, o país busca ter influência nos processos políticos internacionais por meio de uma retórica normativa e legalista que converta discurso em ação (RAMALHO DA ROCHA, 2006, p. 101).

Ao trabalhar o vínculo entre a transição de *governos* e regimes políticos e a política exterior, Cervo (2008, p. 34-41) pensa em um problema cognitivo, o qual busca resolver pela prevalência da continuidade. Assim, variáveis tais como a identidade nacional, a racionalidade das políticas de Estado e a autonomia decisória do homem de Estado devem ser analisadas independentemente de eventuais rupturas internas. Não distante do "argumento moral", afirma que os parâmetros de conduta do Brasil em sua política exterior – sedimentados ao longo do tempo em seu "acumulado histórico" – pouco sofreram com as mudanças de governos e de regimes, bem como espelham a percepção de um país satisfeito consigo mesmo, que confere ao exterior um crédito de simpatia e benevolência. No que atine, mais especificamente, à transição do regime militar para o civil, em 1985, Cervo (2008, p. 50) considera que a política exterior e o modelo de inserção internacional do Brasil foram afetados apenas superficialmente, visto que já desde o fim do regime militar vinham sendo preparadas a abertura política e a cooperação com a Argentina na área nuclear.

De acordo com Fonseca Jr. (1998, p. 268-275), duas categorias são centrais para se entender a inserção internacional do Brasil: a "identidade" e a "relação". O primeiro passo para se estar no sistema internacional é a definição *do que se é*, a marca de identidade. O processo para se alcançar tal definição

está centrado em uma dialética entre o que oferece o sistema e as raízes nacionais de identidade. No caso brasileiro, o marco ocidental e a dicotomia Norte-Sul são os dois balizadores sistêmicos que definem sua identidade bifacetada: "país em desenvolvimento" que reivindica como pobre, mas está vocacionado à riqueza. Nesse sentido, desde os anos de 1960, desenvolveu-se o modelo "ocidental autônomo", talvez a mais articulada e completa tentativa de desenhar, de forma própria, a identidade internacional do Brasil. Segundo o autor (1998, p. 303), tanto a política externa independente (PEI) quanto o pragmatismo responsável foram alternativas de inovação diplomática que tiveram por objetivo principal a *ampliação de autonomia*, explorando a margem de manobra obtida pelas potências médias do Terceiro Mundo ao tempo da *détente*.

Em ambos os momentos, tratou-se de sustentar a "autonomia pelo contraste", em duas dimensões: *distância* em relação à disputa ideológica e defesa de propostas reformistas da ordem mundial; universalização e retomada de contatos bloqueados por hipotecas ideológicas. No período que medeia as décadas de 1960 e de 1970, a razão brasileira definiu-se pelo contraste com a *irracionalidade dos poderosos*, a qual teve claras expressões na corrida armamentista e em uma ordem econômica injusta. O esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, no entanto, desafiaram os países sem reserva de poder a refazerem o discurso (FONSECA JR., 1998, p. 340-347). Embora admita a circunstância do refazimento do discurso a partir de fins da década de 1980, Fonseca Jr. mantém-se fiel à sua hipótese da "continuidade matizada". Em sua visão, o período da "renovação de credenciais" – em que o Brasil se insere nos regimes internacionais – não representou ruptura em sua inserção internacional, senão passagem de uma autonomia a outra:

> A autonomia, hoje [em 1998], não significa mais "distância" dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por "participação", por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional. [...] A definição de "atitudes positivas" nos novos temas [em especial, meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear] passa a ser uma das preocupações centrais da diplomacia brasileira (FONSECA JR., 1998, p.368-369).

Conforme o autor (1998, p. 287-289), o Brasil é uma “nação imperfeita”, cujo processo de aperfeiçoamento – ou progresso – , na falta de referenciais globais, deve ser medido por pontos de *aproximação* específica, atribuindo-se à própria dinâmica democrática o encaminhamento das soluções. Tal avanço será marcado por critérios de solução ética – ou de “autoridade moral” –, por exemplo, no caso dos direitos humanos e na qualidade de cumprimento do controle ambiental. A *nação completa-se* à medida em que se aproxima de um ideal internacional de atingimento de certos valores. Dessa forma, a “renovação de credenciais” – ou a nova relação estabelecida entre o Brasil e os regimes internacionais a partir de fins da década de 1980 – marcou a passagem de uma identidade negativa (no período da Guerra Fria, quando o país era visto como violador dos direitos humanos e devastador do meio ambiente) para uma identidade positiva, em que e há credibilidade suficiente – uma vez resgatadas as hipotecas – para se imaginar que suas dificuldades e contrastes serão superados.

Parece-nos que aqui, ainda uma vez, o entendimento corrente não foge das premissas epistemológicas positivistas. No que concerne às análises de Fonseca Jr., queremos destacar alguns pontos principais: (1) há somente “relações” entre a parte – o Brasil com sua “identidade nacional” – e o todo – o sistema internacional em suas condicionantes estruturais; (2) tal análise em dois níveis carrega consigo algo como um “ranço hegeliano”, uma vez que o “Brasil” almeja obter reconhecimento em face do sistema, em uma dialética progressiva de autoconsciência; (3) sua “razão de Estado” ou a racionalidade de sua diplomacia identificam-se não com o “poder”, mas com a ética; (4) o par “autonomia pela distância – autonomia pela participação” submete as injunções de política interna à tradição diplomática do país, vale dizer, utiliza-se do conceito de autonomia para aplainar as disparidades dos governos e regimes políticos, militar e civil; (5) o cotejo entre “distância” e “participação” implica um olhar teleológico e valorativo acerca da inserção internacional do Brasil, o qual estaria perpassando um processo constante e contínuo de *melhoramento*.

Consideramos que o maior problema cognitivo a ser enfrentado pelo pensamento brasileiro em relações internacionais – que encontra na "Escola de Brasília" um de seus polos principais de gravitação – é a necessidade de se incorporar os debates teóricos da disciplina. Segundo Jatobá (2013, p. 41-44), existem no meio acadêmico brasileiro duas estratégias em face das teorias hegemônicas ou *made in USA*. Por um lado, há o *conformismo* para que se utilize sem questionamento as teorias ortodoxas ou de *mainstream* – onde assoma a abordagem racionalista presente no realismo e no liberalismo; por outro, há seu *descarte* em nome da elaboração de conceitos próprios enraizados nas experiências e nos interesses nacionais ou regionais – estratégia cujo defensor maior entre nós é Amado Cervo. Ambas as estratégias, contudo, apresentam deficiências: o apego acrítico às teorias dominantes não leva em conta o papel crescente das abordagens críticas – conforme reconhecido pelo próprio Keohane. De sua parte, o rechaço da estratégia de "descarte" à crença na objetividade científica e sua denúncia da parcialidade de interesses e valores hegemônicos são aspectos salientados pelas próprias teorias críticas desde a década de 1980.

Ao mesmo tempo, é difícil sustentar que os conceitos aplicáveis ao campo de Relações Internacionais possam prescindir de pressupostos teóricos – tal como o recurso às "forças profundas" da História por Cervo, Lafer e Saraiva. Ademais, a valorização do papel histórico do Itamaraty como *atributo* da *identidade* nacional e o relevo atribuído a sua atividade negociadora para a "renovação de credenciais" – o qual ecoa a aceitação acrítica dos conceitos de autonomia formulados por Fonseca Jr. – resultam do virtual monopólio do MRE sobre a prática e o pensamento diplomáticos e do lugar central que ocupou na formação acadêmica do campo de Relações Internacionais no Brasil a partir da década de 1970. Não se pode simplesmente conformar-se com as teorias dominantes, tampouco investir no exclusivismo de conceitos brasileiros. Em paralelo a Kratochwil e Ruggie, Jatobá (2013, p. 43) defende que se atualizem as autoimagens da disciplina e que se explore o potencial crítico de novos enfoques interpretativos como algumas vertentes do construtivismo social, o pós-estruturalismo, o pós-colonialismo e os estudos de gênero.

GOVERNAMENTALIDADE: POR UMA EPISTEMOLOGIA ALTERNATIVA

Para que se possa compatibilizar a ontologia intersubjetiva ou relacional dos regimes internacionais com epistemologias interpretativas, parece-nos crucial, em um primeiro momento, pôr em suspenso a própria dicotomia agente-estrutura e o dever de escolha entre as partes e o todo. Como afirma Ashley (1989, p. 275-278), a narrativa behaviorista em relações internacionais – acima ilustrada pelo pensamento de Singer – faz a estrutura depender da prática dos Estados, dando ao ator individual o posto de agência soberana e o privilégio do registro final de valores e de significados. De seu lado, a narrativa estruturalista – em especial, de Kenneth Waltz – volta-se para o polo oposto. Nesse caso, a prática da agência é considerada uma manifestação superficial de estruturas profundas, cujos valores holísticos conteriam a verdade essencial acerca da voz emancipatória do sujeito soberano e autoconsciente na História. Desde uma perspectiva pós-estruturalista, contudo, seria preciso ocupar um não-lugar, vale dizer, submeter à incerteza a fronteira entre os polos opostos, entre as partes e o todo, entre ambas as proposições – e trabalhar em suas margens:

> But what comes of this paradoxical oppositon, as poststructuralism understands it, is not a stable synthesis, an absolute ground, or a new sovereign center for the monological interpretation of history. What emerges instead is a respect for this paradox as *an opposition in which it is never possible to choose one proposition over the other*. It is an *undecidable* oppositon that destabilizes all pretense to secure grounds at the end of history, as poststrutcturalism well knows, but it is also an oppositon that must be respected as an inescapable feature of the ways in which one may think about history. (Grifos no original) (ASHLEY, 1989, p. 274)[7]

Respeitar os paradoxos e não decidir-se por quaisquer dos polos implica ir de encontro à pedra angular das abordagens racionalistas: o axioma da não

[7] "Mas o que resulta dessa oposição paradoxal, segundo entende o pós-estruturalismo, não é uma síntese estável, uma base sólida ou um novo centro soberano para uma interpretação monológica da História. O que emerge ao invés disso é o respeito por esse paradoxo como *uma oposição na qual nunca é possível escolher uma proposição sobre outra*. É uma oposição *indecidível* que desestabiliza toda pretensão de se assegurar um fundamento ao fim da História, como bem sabe o pós-estruturalismo, mas é também uma oposição que deve ser respeitada como uma característica inescapável da maneira como se deve pensar sobre a História." (tradução livre)

contradição. Mais do que isso, partir da indecidibilidade das oposições significa rechaçar vieses valorativos de análise. É nossa percepção que a narrativa brasileira em relações internacionais assume uma valoração nacionalista – talvez mesmo paroquial – da "realidade". No que concerne à "relação" que se entrevê entre "identidade nacional" e regimes internacionais, parece haver somente duas posições: ou o país mantém-se *distante* dos regimes para refutar a "irracionalidade dos poderosos" que se expressa por intermédio de estruturas injustas; ou busca ser por eles reconhecido mediante a projeção de uma "atitude positiva" de engajamento e *participação* nesses mesmos regimes internacionais, doravante estruturas propícias à "busca por autonomia". Não optar entre as partes e o todo também implica problematizar a "linha horizontal" que os divide, que marca a fronteira segura entre "interno" e "externo". Uma epistemologia pós-estruturalista, assim, deve suspeitar de conceitos essencialistas tais como "Estado soberano" e "identidade nacional", desde logo reduzidos a conceitos contestáveis.

É preciso suspender as abordagens lineares, no tempo e no espaço. Para uma epistemologia alternativa, ao invés disso, seria relevante investigar a *transversalidade* das relações. Conforme Ashley (1989, p. 296-297), as "lutas transversais" não são compatíveis com a interpretação cartesiana do espaço, a qual insiste em estabelecer fronteiras absolutas entre o "dentro" e o "fora". Quatro pontos principais permitem sua compreensão: (1) as lutas transversais envolvem *the hazardous play of power in history*; (2) tais práticas de poder servem à legitimação do "homem moderno" e do Estado soberano, de suas condutas e de suas fronteiras; (3) tais lutas são transversais porque não são nem domésticas nem internacionais, uma vez que não respeitam o emolduramento – ou a parergonalidade – advinda do "princípio de soberania"; (4) tais lutas jamais completam-se, jamais descansam na síntese dialética de algum projeto autônomo e imutável; ao contrário, as lutas transversais sempre estão imbricadas em processos de inscrição, rasura e reinscrição de economias discursivas.

Assim, não se trataria de pensar as "relações" entre dois entes pré-fixados – digamos, o Brasil com sua "identidade nacional" e os regimes

internacionais com suas condicionantes sistêmicas –, senão um feixe de relações que se atravessem em rede, sem que ocupem uma topografia determinada; relações entendidas em uma dispersão que dispense o recurso analítico a uma *presença soberana*, a um centro emanador de sentido, quer sejam as partes, quer seja o todo. Em suas abordagens genealógicas, Foucault (2014, p. 100-106) faz uso de um conceito relacional de poder, cuja análise não deve postular, como dados iniciais, a soberania do Estado ou a unidade global de uma dominação, senão entendê-las tão somente como efeitos ou formas terminais dessas mesmas relações. Nesse sentido, o "poder" não deve ser considerado um atributo ou algo que se adquira, mas sim uma correlação desigual e móvel que se exerce a partir de inúmeros pontos em função de uma multiplicidade de focos de resistência. Não se deve pressupor, ademais, que exista uma oposição binária ou dualidade global entre dominadores e dominados – digamos, entre o "poder estrutural" dos poderosos e o "argumento moral" de um país que almeja desenvolver-se – senão que o "poder" irradia-se de baixo para cima, desde os afrontamentos locais.

Segundo entende Foucault (1999, p. 8-21), há uma ligação estreita entre tais lutas transversais e suas relações de poder e a inscrição de economias discursivas ou de "regimes de verdade". Em toda sociedade, a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certos procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar o acontecimento e o aleatório. Essa vontade de verdade busca apoiar-se em um suporte institucional, o qual lapida a *ordem do discurso* – ou de suas narrativas – mediante regras de interdição, de exclusão e de discriminação entre o "falso" e o "verdadeiro" que pressionam e silenciam discursos dissonantes. Uma epistemologia alternativa, ao contrário, deve procurar despir-se das metáforas positivistas de visibilidade e clareza. Não se deve tratar o discurso como "documento", como signo transparente que *representa* a verdade de alguma coisa, mas antes *atravessar sua opacidade importuna* para reencontrá-lo em seu volume próprio, em sua qualidade de "monumento", o qual se erige como efeito de relações de poder, o qual doravante investe a "realidade" conforme certos valores e significados. Tampouco se deve buscar a transição contínua e

suave de discurso a discurso, senão defini-los em seu jogo de regras específico (FOUCAULT, 2013, p. 169-170).

Que se refute a ordem; que se refute o progresso. Analisar cada economia discursiva em sua opacidade irredutível implica pensá-las cada qual de acordo com seus próprios termos. Em outras palavras, desde que se parta de uma epistemologia pós-estruturalista, rota deverá estar a visão hegeliana da História, a qual presume que o tempo marcha em linha progressiva de aperfeiçoamento rumo à completude prevista de um *telos* redentor. Assim, não há *melhoramento* na sucessão das discursividades; não há *Geist* vocacionado a nada; não há tentativa de se enxergar pontos de origem que prefigurem o presente. Mais do que isso, é fulcral que se elimine o "Estado soberano" – digamos, o "Brasil" – como categoria inicial de análise, para que deixe de exercer sua função primordial de sujeito monolítico – quer seja jurídico-político, quer seja gramatical – que imprime "sentido" ao processo histórico, que está mandatado a cumprir fins e que inscreve continuidade ao "real" por meio de sua "política exterior". É preciso pensá-lo não como sujeito, mas como objeto de discursos que lutam por definir o que seja sua "identidade nacional"; é preciso pensá-lo, ao mesmo tempo, como uma entre outras tecnologias de poder que possui sua historicidade própria:

> Será que é possível repor o Estado moderno numa tecnologia geral de poder que teria possibilitado suas mutações, seu desenvolvimento, seu funcionamento? Será que se pode falar de algo como uma "governamentalidade", que seria para o Estado o que as técnicas de segregação eram para a psiquiatria, o que as técnicas de disciplina eram para o sistema penal, o que a biopolítica era para as instituições médicas? (FOUCAULT, 2008, p. 162)

Como salienta Gordon (1991, p. 4), Foucault introduz em seus cursos no Collège de France o conceito de "governamentalidade" como crítica direta à necessidade de se formular uma teoria do Estado. Assim, o mesmo estilo de análise utilizado para se estudar tecnologias de poder e práticas de *governo* sobre as condutas endereçados a sujeitos particulares e instituições locais – ou o poder disciplinar – poderia servir para o estudo do governo de populações inteiras no nível da soberania política, de modo a não haver descontinuidade metodológica entre as abordagens microfísica e macrofísica do poder. Isso se

explica, pois uma teoria do Estado tende a deduzir as atividades de governo de supostas *propriedades essenciais* ou *propensões inerentes* aos Estados. De modo distinto, a premissa nominalista da análise foucaultiana sustenta que o Estado é apenas um conceito desprovido de essência. Assim, a natureza da instituição do Estado deve ser entendida como *uma função das mudanças nas práticas de governo*, não o oposto.

De acordo com Foucault (2008, p. 164), a palavra *governar*, antes de adquirir seu significado propriamente político a partir do século XVI, abrangia um vastíssimo domínio semântico. Poderia referir-se ao deslocamento dos corpos no espaço, aos cuidados e à cura que se pode dispensar a um indivíduo, ao exercício de mando ou a uma atividade prescritiva, ao controle que se pode ter sobre si mesmo e sobre os outros, sobre sua alma ou maneira de agir, ou mesmo ao comércio como processo de troca circular de um indivíduo a outro. Em quaisquer dos casos, jamais se governa um Estado ou estrutura política – os homens é que são governados. Em seu entender (2008, p. 219), é em uma arte de governar os homens que se deve procurar o ponto embrionário da governamentalidade cuja entrada na política assinala, desde fins do século XVI, o limiar do Estado moderno. No vácuo de decadência da pastoral cristã – cujo governo visava às almas e às condutas – o Estado moderno nasce quando a governamentalidade torna-se uma prática política calculada e refletida.

Até o século XVI, o pensamento tomista fornecia sólidas bases a um *continuum* teológico-cosmológico que autorizava o soberano a governar por analogia a Deus e à natureza viva – donde a concepção de "lei natural" –, por analogia ao pastor e ao pai de família. Desde então, efetiva-se uma gradual "desgovernamentalização do cosmo". As leis da natureza submetem-se à razão científica – sobretudo, à física newtoniana – e a razão de Estado, como mais um tipo de governamentalidade, emerge como uma nova "arte de governar", como um novo princípio de inteligibilidade do "real" (2008, p. 311-319). Por sua própria concepção, o "Estado" – como ideia reguladora da razão governamental – surge como algo que se pretende imutável e que deve ser mantido. A razão de Estado vai ser o ajuste entre a realidade do Estado e sua

essência eterna; é o que vai permitir manter o Estado em *status*, em estado de imobilidade (2008, p. 384-386). Historicamente, o "Estado" consolida-se como tecnologia de poder na Europa do século XVII por intermédio de três instrumentos principais: a balança de poder, o direito internacional e o dispositivo diplomático-militar (2008, p. 390-410).

O conceito de "governamentalidade" aparece em Foucault (2008, p. 117-146) de maneira não sistemática e relativamente dispersa. O *governo* é uma tecnologia de poder que passa a ter a *população* como seu alvo principal. O problema dessa "arte de governar" emerge com a própria modernidade no século XVI e começa a desvencilhar-se do poder de *soberania* – o qual se exerce de forma coercitiva com base no *território* e se conjuga com o poder disciplinar – a partir do século XVIII, quando surge a economia política e a noção de *laissez-faire* e de liberdade de conduta. Nesse triângulo soberania – disciplina – governo, a governamentalidade reveste-se de uma forma liberal de exercício do poder, a qual contrasta com o poder soberano do príncipe, territorial e centralizado. Ao mesmo tempo, as técnicas de biopoder – ou de "fazer viver" a população – impõem-se gradativamente ao antigo poder real de vingança de sangue sobre os súditos. Como pontua Joseph (2011, p. 54), a governamentalidade também permite que se compreenda o neoliberalismo que se desenvolve no pós-guerra, o qual reage ao Estado do bem-estar social e a suas medidas intervencionistas de inspiração keynesiana.

Para que empregue uma epistemologia alternativa, parece-nos crucial que se substitua o "Estado soberano" por "governamentalidade" como categoria inicial de análise; mais do que isso, que se o entenda como construção histórica, como uma entre outras "artes de governar". A ferramenta foucaultiana da "governamentalidade" é útil porque permite contornar o afã essencialista de se localizar a "identidade nacional" como atributo ou predicado imutável do Estado – no passado, no presente e no futuro; porque elimina o Estado como *Geist* que dê continuidade, progressão e finalidade ao processo histórico; porque torna possível a compreensão das articulações de suporte mútuo entre tal ou qual tecnologia de poder e tal ou qual economia discursiva, sem que se busque comparar regimes de saber-poder historicamente

dessemelhantes por meio de valorações, tampouco que se tente entendê-los um nos termos do outro; enfim, a ferramenta da "governamentalidade" parece-nos útil porque permite que se atravesse as fronteiras entre níveis de análise, entre doméstico e internacional. Em lugar do "Brasil", devem ser pensadas as lutas transversais que o (re)investem constantemente.

De modo provisório e indicativo, seria possível partir da hipótese de que em meados da década de 1980 – quando acaba o regime militar e se inicia o processo de redemocratização no Brasil – ocorre uma alteração de técnica de governo *em função da qual* o país dá início a sua adesão aos regimes internacionais. Nesse sentido, o *afastamento* dos regimes de meio ambiente, não proliferação nuclear e direitos humanos – o qual foi visível entre 1968 e 1978 – estaria relacionado a uma tecnologia de poder de *soberania* que teve por alvo a defesa do território nacional dentro de uma lógica de segurança e desenvolvimento tocados pelo Estado. A partir de 1988, ao contrário, as técnicas de biopoder – e sua ênfase na salubridade do meio e na qualidade de vida da população –, bem como a ampliação dos direitos fundamentais e a implantação de um modelo neoliberal de eficiência e redução das atividades do Estado poderiam explicar a *participação* do Brasil no quadro dos regimes internacionais, a qual se completa com a adesão ao TNP em 1998.

Assim, para uma análise da "renovação de credenciais" no Brasil *à luz* da governamentalidade – que se debite à ironia a metáfora de clareza –, é indispensável por em suspenso o "estado da arte" – ou a "arte do Estado" – da narrativa brasileira assente em relações internacionais. No que se refere à mudança de postura do país a partir da década de 1980 em face dos regimes internacionais, seria preciso despojar-se da valoração entre "atitudes negativas" e "atitudes positivas"; seria preciso deixar de lado o recurso à "busca por autonomia" como categoria de análise suave e contínua; seria preciso descentralizar a função do "homem de Estado" – ou do corpo diplomático – como filtro único de compreensão por meio de quem *representa* o "Brasil"; seria preciso abrir mão de algum "acumulado histórico" seguro que cristalize o saldo das lições históricas; que aponte os desvios de rota, os erros e acertos

conforme fins *certos*; seria preciso, também, suspeitar do "argumento moral" para entendê-lo como efeito de lutas e de relações de poder.

Não se trataria de cotejar "autonomia pela distância" – na década de 1970 – e "autonomia pela participação" – na década de 1990. Ao contrário, seria o caso de abordar a própria transição, rearticulação e ruptura discursiva que se efetiva na passagem de um regime político a outro. É de nosso entender que se modifica então a governamentalidade do Estado brasileiro. Passa-se de um "governo do território", no qual assomam os poderes de soberania e disciplinar, para um "governo da população", a partir do qual as técnicas de biopoder tomam frente. Segundo entendemos, tal modificação engendra uma nova economia discursiva que implica o refazimento do que se considera a "identidade nacional" ou a "ideia de Brasil" – doravante "Brasil cordial", pacífico, democrático e cumpridor de seus deveres. Parece-nos, nesse passo, que se deva compreender sua "distância" ou sua "participação" em face dos regimes internacionais *como uma função de governamentalidade*, não para que se submeta política externa a política interna, mas para que se desconheça seus próprios limites.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora não se proponha a *resolver problemas*, consideramos que o argumento do presente artigo ficou bastante claro. Indicamos a utilização da análise de discurso foucaultiana como caminho alternativo e possível para o estudo do período da "renovação de credenciais" no Brasil, uma vez que tanto seu conceito de "governamentalidade" quanto o conceito de "regimes internacionais" possuem ontologias intersubjetivas. Nesse sentido, defendemos que se suspenda a análise da adesão do Brasil aos regimes com base nos conceitos "autonomia pela distância" e "autonomia pela participação", visto que partem da ultrapassada dicotomia agente-estrutura, assim como estão revestidos por pressupostos modernos que envolvem a separação interno-externo e a crença no progresso. Mais do que isso, investem em atributos estanques e atemporais de identidade nacional, por meio dos quais o Brasil –

como ator unitário – ou se afastaria dos regimes por considerá-los um símbolo da estrutura de poder hegemônico, ou procuraria neles engajar-se em sua busca por autonomia e reconhecimento internacional. Em lugar disso, o que se propôs foi interpretar a "renovação de credenciais" em função da mudança de governamentalidade e de economia discursiva ocorrida no país desde meados da década de 1980, quando se encerra o regime militar.

Parece-nos por ora salutar ressaltar a possibilidade dessa proposta de análise como uma maneira de se ampliar o espaço reservado às teorias críticas no campo de Relações Internacionais no Brasil. Mais especificamente, o que se sustenta é que o pensamento de Michel Foucault – o qual teve grande impacto na vertente do pós-estruturalismo – possa ter lugar na problematização da história da política exterior do Brasil. No "estado da arte" da chamada "Escola de Brasília", impera uma verdadeira "arte do Estado", visto que a influência teórica da escola francesa de relações internacionais – em torno da premissa das "forças profundas" e da valorização do "homem de Estado" – aparece recoberta pela vontade de se criar conceitos próprios ou nacionais, entre os quais destaca-se o conceito de autonomia decisória. Consideramos que um fenômeno histórico como o da "renovação de credenciais" mereceria receber um tratamento teórico crítico que utilize conceitos que lhe são contemporâneos, tais como "regimes internacionais" e "governamentalidade". Seria o tempo de se reduzir a influência exercida por categorias analíticas afeitas ao Estado nacional e a uma retórica terceiro-mundista, as quais estão envoltas em um debate de centro-periferia já datado.

Ao invés disso, o que sustentamos é a necessidade de se analisar a "renovação de credenciais" com base nas lutas de poder e na ascensão de determinados saberes ou regimes de verdade. Nesse sentido, é interessante notar como a tese da separação entre política interna (inconstante) e política externa (constante) no Brasil reverbera a própria defesa da *autonomia* e da exclusividade do Itamaraty na condução dos assuntos internacionais do país, assim como seu distanciamento do governo e da sociedade brasileiras. Ao mesmo tempo, pensar o corpo diplomático como um atributo indelével da identidade nacional serve ao propósito de se legitimar a continuidade de suas

tradições e de suas próprias atribuições, desde logo identificados com a essência mesma do país. A narrativa construída em torno da "renovação de credenciais" reforça seu papel histórico e seu "espírito de corpo", bem como ignora ou reduz a importância e a complexidade dos fatores de ordem interna. Em lugar da presença soberana desses "homens de Estado", a qual serve de moldura de demarcação entre o "dentro" e o "fora", preciso é que se possa investir na imprecisão das margens, na transversalidade das relações.

REFERÊNCIAS

ASHLEY, Richard K. Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael J. (eds.). *International/intertextual relations*: *postmodern readings of world politics*. Nova York: Lexington Books, 1989, p. 259-321.

BARTELSON, Jens. *A genealogy of sovereignty***.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações.* 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

_____. *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

_____. *História da sexualidade 1: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 1ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

GILPIN, Robert. *A econonomia política das relações internacionais*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GORDON, Colin. Governmentality Rationality: An Introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (eds.). *The Foucault Effect: studies*

in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-51.

JATOBÁ, Daniel. Los desarollos académicos de las Relaciones Internacionales en Brasil: elementos sociológicos, institucionales y epistemológicos. *Relaciones Internacionales*, número 22, febrero – mayo 2013, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – Universidad Autónoma de Madrid, España, p. 27-46.

JOSEPH, Jonathan. Governmentality of What? Populations, States and International Organisations. In: KIERSEY, Nicholas J.; STOKES, Doug (eds.). *Foucault and International Relations: new critical engagements*. London and New York: Routledge, 2011, p. 51-65.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1988), pp. 379-396.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn, 1986), p. 753-775.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ONUF, Nicholas. Levels. *European Journal of International Relations*, 1995, p. 1-35.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. O Brasil e os regimes internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 75-124.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 36, nº 1, janeiro/junho 2014, p. 9-41.

SINGER, David J. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*. Vol. 14, No. 1, The International System: Theoretical Essays (Oct., 1961), p- 77-92.

Recebido em 05 de outubro de 2015.
Aprovado em 06 de junho de 2016.