

Narrando o Brasil: Superando a narrativa única nos estudos de Política Externa

Aluno: Juan Jullian de Paula Monteiro

Orientadora: Maíra Siman Gomes

1.Introdução

A crescente complexidade teórica e metodológica conquistada pelo campo da Política Externa nas últimas décadas não resultou em um questionamento definitivo das premissas positivistas e racionalistas¹ que continuam a pautar a maioria dos trabalhos produzidos dentro e fora do Brasil. De fato, no caso brasileiro, os estudos de política externa consolidam narrativas que buscam explicar a partir de lógicas objetivas e causais o comportamento externo do estado. Nessas narrativas um conjunto de “variáveis explicativas” são mobilizadas para atribuir sentido a uma tomada de decisão de política externa.

As consequências da cristalização dessa epistemologia racionalista são percebidas, dentre outras formas, na naturalização e essencialização de uma dicotomia entre o ambiente “interno” e o “externo”, na ideia da política externa como uma política de “fazer pontes” entre dois mundos concebidos como ontologicamente separados e, especialmente, na premissa de que suas unidades de análise - especialmente os estados -, além de possuírem uma natureza intencional, no sentido de ser possível apreender uma racionalidade ou intencionalidade em sua ação (Alden & Aran, 2011), estão dados. Nesse último caso, não se questiona como a política externa é ela mesma uma política de diferenciação e de produção de fronteiras entre “dentro” e “fora” e, portanto, como um processo de construção do próprio self estatal (Campbell, 1992).

Com o intuito de compreender os limites teóricos e epistemológicos dos estudos de política externa no/do Brasil, a pesquisa objetivou, inicialmente, a) mapear, b) categorizar

¹ Segundo Steve Smith (2001) quatro características definem o que se denomina “positivismo” nas Relações Internacionais: “a) a belief in naturalism in the social world, that is to say that the social world is amenable to the same kinds of analysis as those applicable to the natural world; b) a separation between facts and values, by which is meant both that “facts” are theory-neutral and that normative commitments should not influence what counts as facts or as knowledge; c) a commitment to uncovering patterns and regularities that exist apart from the methods used to uncover them; and finally, d) a commitment to empiricism as the arbiter of what counts as knowledge” (SMITH, 2001, p. 42).

e c) analisar as diferentes formas por meio das quais a literatura contemporânea no campo da Política Externa relaciona a ideia de “política externa” e a noção de “identidade”.

A partir de uma análise das formas por meio das quais os termos “política externa” e “identidade” são relacionados nos estudos de Política Externa no Brasil foi possível inferir que as pesquisas nesse campo ainda se pautam majoritariamente em marcos positivistas e racionalistas. Nessa lógica, a política externa é apenas um meio de expressão ou projeção da uma identidade pré-concebida, coerente e estabilizada. O estado está dado e cabe ao analista descrever os motivos, interesses e identidades que informam decisões de política externa. A partir desse primeiro movimento, a pesquisa buscará em seguida compreender como os estudos de política externa no Brasil limitam abordagens outras nas quais não apenas o estado é pensado como uma construção social e discursiva, necessariamente contestada e instável, quanto a própria política externa é entendida como um espaço nos quais ocorrem processos constantes de invisibilização, contestação, negociação e ressignificação do que é, ou pode ser, o próprio estado e a aquilo que denominamos “nação”.

2. Análise de Política Externa Brasileira (APEB): tradição analítica e abordagens teóricas dominantes.

Apesar de um potencial atestado de pluralidade nos estudos atuais de Análise de Política Externa – principalmente em relação as duas últimas décadas - que passa agora a considerar um número consideravelmente maior de autores e variáveis, ainda percebe-se o predomínio de duas correntes de tradições de pensamento de política externa. A primeira seria aquela que privilegiaria as “variáveis domésticas” enquanto a outra estaria focada nas “variáveis internacionais” , como forma de explicar o porquê do comportamento dos Estados naquilo que seria a arena internacional. (Gomes, 2014, p.23).

As consequências práticas da cristalização dessa divisão teórica terá sua manifestação nas formas como esses temas são lecionados e pesquisados. Haverá assim uma separação disciplinar entre a APE – o nicho de análise da ciência política que deslocaria o olhar para os processos e dinâmicas de tomada de decisão que ocorre dentro do Estado - e a Política Internacional (PI), disciplina cujo foco é a teorização a partir do “nível sistêmico” (Gomes, 2014, p. 25 apud Singer, 1961; Waltz, 1979). Ou seja,

desconsidera as dinâmicas internas, recorrentemente reforçando a metáfora de Waltz dos Estados como caixas pretas.

Porém, com a popularização e maior investimento de esforços reflexivos sob esses temas, haverá um movimento de aproximação entre os campos. Esta será feita com a difusão de abordagens construtivistas, que entenderam as dinâmicas de tomadas de decisões políticas internas e externas não como arenas independentes mas sim de forma co-constitutiva. Será através da utilização desse arcabouço teórico que haverá uma revitalização da agenda de APE (Gomes, 2014, p.43 apud Houghton, 2007).

Porém, é contraprudente assumir que essas relações e formas de abordagem dos temas manifestaram-se de forma homogênea pelo globo. Divergindo da tradição de análise de política externa que já vinha sendo levada a cabo em solo estadunidense, no contexto nacional, o desenvolvimento dos estudos de APE acontecerá na década de 1970, inicialmente dedicando-se quase majoritariamente a recuperação histórica e a prescrição acerca da política externa do país (Gomes, 2014, p.44 apud Herz, 2002).

A predominância dessa abordagem é sintomática do fato de a maior densidade de pesquisas inseridas no campo serem, quase exclusivamente, levadas a cabo por membros do corpo diplomático. Essa simbiose, da diplomacia brasileira com a academia, encontra ecos nas atuais iniciativas de pesquisas do campo, com os diplomatas sendo simultaneamente intelectuais e burocratas (Gomes, 2014 apud Pinheiro; Vedoveli, 2012).

Estando inserida nesse cenário, uma das consequências da reflexão aqui empregada consiste também na identificação das formas de manutenção dessas abordagens tradicionais. Estas podem ser identificadas quando, por exemplo, promovem a percepção de que grande parte das publicações sobre o tema ainda tem em membros do corpo diplomático alguns dos seus principais autores.

Porém, apesar da predominância, diplomatas não foram os únicos agentes de difusão dos estudos de APE e PI no Brasil. Alguns autores brasileiros apresentaram análises que buscavam superar um recorte da forma como o tema era estudo nos Estados Unidos e Europa, no sentido de promover um entendimento daquelas que seriam as características genuínas da condução da política externa nacional. Dessa forma, fundamental para o estabelecimento da política externa brasileira como campo de estudo no Brasil, será o trabalho de Leticia Pinheiro, pesquisadora que cunhou o termo institucionalismo pragmático.

Essa corrente vai tentar identificar a singularidade do Brasil ao ponto em que, por um lado, reafirma alguns dos paradigmas já estabelecidos pelo corpo diplomático ao tratar da política externa - o que será chamado pela autora de princípios realistas, contínuos e inerentes a política externa e ao contexto histórico em que essa se desenvolve - enquanto, simultaneamente, identifica uma maior flexibilidade de posicionamentos na arena internacional como forma de maximização do poder sutil e de alcance de seus objetivos.

A busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico estariam assim enraizadas – em decorrência do realismo liberal - na política externa do Brasil, que estaria localizado em um espaço intermediário entre o “realismo hobbesiano” e o “realismo grotiano”(Gomes, 2014, p.61). Ou seja, fazem parte dos princípios realistas da nação. O paradigma de ação diplomática nacional, o institucionalismo pragmático, trataria assim justamente do engendramento de uma análise da conciliação de interesses domésticos e internacionais “a partir da combinação da participação em instituições multilaterais e da busca, no âmbito das mesmas, pela ampliação dos prospectos de desenvolvimento e autonomia do país” (Gomes, 2014, p.61).

Pode-se inferir desta forma que o institucionalismo pragmático será constituidor de uma abordagem teórica dominante nos estudos de política externa no Brasil, estabelecendo sob os seus termos uma tradição analítica que ainda é observado nos estudos atuais de APE no país.

Contudo, a corrente não será homogênea ao longo das décadas, encontrando contestações de cunho pós-positivista e racionalista. Entre aqueles que contestam a suposta continuidade no pensamento da política externa do Brasil está Maria Regina S. De Lima, cuja obra aponta para o entendimento desta como uma narrativa construída e constantemente reiterada pelo corpo diplomática ao tempo em que é, também, legitimada pela parcela da academia brasileira que se debruça sob o tema (Gomes, 2014, p.62).

Kaina Mariano e Marcelo Mariano também irão engendrar uma crítica sustentada pela argumentação de que a premissa do princípio da continuidade deriva da própria constituição e comportamento do corpo burocrático diplomático brasileiro.

Será através da percepção da hegemonia de abordagens que privilegiam atores específicos e mantem a ideia de que no Brasil a análise de política externa deve passar

necessariamente pela superposição histórica entre prática diplomática e a interpretativa, cristalizada pelo institucionalismo pragmático de Pinheiro, que ascende o problema da pesquisa aqui descrita.

Assim, ao dedicar-se ao mapeamento das lentes utilizadas para analisar a política externa brasileira de 1990 até 2017 – objetivo a) da pesquisa - busca-se perceber se ainda há em curso um movimento de retroalimentação desse paradigma ao ponto em que também tenta identificar autores que engendram abordagens pós-positivistas do tema, possibilitando assim a ascensão e a visualização de novos atores e dinâmicas. Apropriando-se das de Doty, uma das autoras que irá permitir pensar a APE em marcos pós-positivistas, transicionar do “Porquê” para o “Como”, como pergunta guiadora da análise política.

2.1. Novas perspectivas teóricas como forma de desvelamento de novas dinâmicas

Desde a segunda metade dos anos 1980, uma grande diversidade de estudos, pautados em diferentes perspectivas teóricas, tem abordado a problemática da identidade do estado. Porém, enquanto o *mainstream* das Relações Internacionais congregou desde os anos 1990 uma discussão específica acerca da definição dos interesses e identidades dos estados (Wendt, 1999), um conjunto (heterogêneo) de trabalhos tem questionado a noção dominante da formação da identidade do estado e refletido sobre aquilo que tal noção reifica, silencia e despolitiza (Campbell, 1992; Doty, 1996; Guillaume, 2010; Neuman, 1998; Hansen, 2006). No campo dos estudos de Política Externa, consolidaram-se nas margens da disciplina abordagens pós-positivistas que buscam compreender como as práticas de política externa atuam (re)construindo determinadas representações de identidade sobre o estado e sobre o relacionamento entre um self estatal (não coerente e instável) e aqueles concebidos como “outros”, seja “dentro” ou “fora” do estado.

Os esforços engendrados nessa pesquisa convergem assim para a constatação do nível de espalhamento desse discurso positivista da relação entre “Política Externa” e “Identidade” no campo brasileiro acadêmico das Relações Internacionais. Nesse cenário, buscou-se entender o quão profundo é o enraizamento deste movimento discursivo de reificação constante da naturalização e essencialização de uma narrativa única acerca do entendimento da identidade (nacional ou do Estado) e política externa.

Ao realizar esse movimento busca-se ressaltar, conseqüentemente, a necessidade de manifestação de abordagens mais plurais, que se dediquem ao estudo da política externa nacional para além dos marcos positivistas. Dessa forma, torna-se possível tanto a superação de estereótipos acerca da identidade brasileira, e as conseqüentes violências que decorrem deste, como também leva luz a dinâmicas, fluxos e vivências cuja influência na manifestação política nacional no exterior é de extrema relevância, mas que passam a ser invisibilizadas quando há a cristalização de uma narrativa única, autorizada pela predominância de uma única lente teórica.

3. As relações entre Política Externa e Identidade

Para compreender a predominância de uma abordagem epistemológica positivista nos estudos de política externa no/d Brasil foram realizados mapeamentos acerca dos estudos e do emprego conjunto dos termos “Política Externa” e “Identidade” em periódicos acadêmicos de Relações Internacionais (Contexto Internacional; Revista Brasileira de Política Internacional; Carta Internacional e Brazilian Political Science Review) durante o período de 1990 até 2017. Cobrindo **quase três** décadas de publicações de revistas relevantes e influentes no campo de estudos, corroborou-se o argumento inicial que aponta para a utilização majoritária de tais termos em marcos positivistas².

O levantamento realizado nas revistas acadêmicas buscou analisar artigos que articulassem os conceitos de política externa com o de identidade nacional, comumente utilizados em conjunto.

Para alcançar o objetivo seguinte – *b) categorizar* - houve um resgate das abordagens teóricas utilizadas nessas pesquisas, inclusive aquelas de caráter racionalista, anteriormente explicitadas.

Além destes, foi fundamental também a obra de Wendt e sua corrente teórica construtivista, uma vez que provê ferramentas analíticas para o desenvolvimento de esforços que classifiquem identidades nacionais como dependente de entendimentos e conhecimentos compartilhados e não como sendo dadas ou imutáveis. O estado irá assim entender, na arena internacional, o seu papel de acordo com o contexto social. Sob os

² É importante ressaltar que muitos dos autores brasileiros que dedicam-se a pesquisar o tema realizam publicações em periódicos acadêmicos internacionais, não sendo abarcados no levantamento devido as necessidades e escopo da pesquisa.

prismas dessa perspectiva, o Brasil se comportaria como uma “potência média”, um discurso de caráter co-constitutivo uma vez que, ao se comportar como tal, auxilia na (re)produção e estabilização das expectativas que derivam do estabelecimento da nação sob essa alcunha (Gomes, 2014, p.67 apud Wendt 199: 208-309).

Para além dessas, o mapeamento buscou também identificar articulações de ambos os conceitos através de uma lente pós-positivista, principalmente reflexivista. Nessa corrente, a pesquisa de Doty foi extremamente útil, uma vez que vai questionar as abordagens de APE que ignoram o que será chamado de “how questions” ou “perguntas de como”. Sua obra advoga assim por um entendimento de como sujeitos, objetos e interpretações foram socialmente construídos de forma a autorizar certas práticas de política externa.

A utilização de uma lente diferente para abordar essas mesmas dinâmicas irá assim desvelar as formas através das quais o poder constitui os modos particulares de subjetividades e disposições interpretativas. Ou seja, irá entender o poder como a capacidade de produzir significados, identidades e suas relações, autorizando – ou não – um determinado tipo de conduta, ação que é possível ao ponto em que não assume os sujeitos como dados, como a fundação ontológica da análise engajada, da forma que é feita por abordagens de política externa que se debruçam sobre a resolução dos porquês, geralmente, aquelas de caráter racionalista.

Após debruçarmos sobre a literatura canônica acerca do tema, tal como exposto nas seções anteriores, tornou-se possível categorizar as abordagens encontradas nos artigos presentes nas revistas acadêmicas brasileiras em quatro diferentes grupos, sempre de acordo com os prismas teóricos utilizados para interpretar as dinâmicas que implicam as relações entre identidade e política externa. Encontrou-se assim as seguintes divisões:

- ***Identidade da Nação***, é a identidade compartilhada, a essência coletiva de um povo, de uma localidade, passível de instrumentalização como forma de justificar determinados rumos e decisões de política externa.
- ***Identidade do Tomador de Decisão***, de caráter cognitivo, vislumbraria os processos decisórios como decorrentes de aspectos comportamentais de ordem pessoal, ou seja, são abordagens que consideram que, o indivíduo que dirige a nação tem impacto fundamental para a condução dos rumos políticos na arena internacional.

- **Identidade do Estado**, acoplaria aquelas pesquisas que buscam um padrão de comportamento, a reprodução de valores na atuação do Estado, que seria capaz de criar uma identidade internacional, cristalizada através da repetição dessas práticas. Finalmente, a última categoria, de caráter pós-positivista, entenderia
- **Identidade enquanto Discurso**. A diferença cabal entre essa e as demais consistiria no fato de oferecer uma maior base empírica para o estudo das identidades, sem presumir que o Estado possui um “eu”, um “self”, intrínseco a sua atuação.

3.1 A conjunção dos conceitos de “Identidade ” e “Política Externa” nos periódicos brasileiros de 1990 até 2017

Identidade da Nação	CINT 16.1: “Percepções e Proposta: Quantos Nacionalismos Existem na Rússia” - Utilização do conceito de ‘Identidade Nacional’ CINT 24.2: “The courtesan state in international relations: the struggle for power and profit” CINT26.2: Política etnorreligiosa, conflito intra-estatal e o futuro da democracia na Costa do Marfim RBPI 53.2 A lógica da construção de confiança: relações Brasil-Suriname entre 1975 e 1985 CI 2.1: Quem quer a América do Sul que queremos? CI 3.3: “Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia CI 4.1 A “identidade latino-americana” e a integração regional: o projeto da rede de comunicação Telesur CI 8.2 Ser ou Não Ser? Ucrânia, Rússia e os dilemas da Política Externa Alemã CI 11.3 A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura
----------------------------	--

	<p>RBPI 52.2 Os processos de partilha da soberania na União Européia</p> <p>RBPI 56.1 A plataforma formativa do Congresso do Panamá (1810-1826): a conjectura Pan-americana revisitada</p> <p>RBPI 56.2 A transformação dos mecanismos de materialização política das identidades nacionais: o Estado autonômico espanhol e a emergência das autonomias-nação basca e catalã</p>
<p>Identidade do Estado</p>	<p>CINT19. Estado, Identidade e Soberania na Intervenção da ONU na Somália</p> <p>CINT22.1 Kozovo e o Ocidente: Exercícios na Construção da Identidade Nacional.</p> <p>CINT26.1 "Quo vadis", Europa? Uma pergunta que não quer calar.</p> <p>CINT30.3 O debate entre comunitaristas e cosmopolitas e as teorias de Relações Internacionais</p> <p>CINT 38.1 Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective</p> <p>CINT 23.1 A Supranacionalidade e a Democracia: O caso Europeu.</p> <p>CINT25.1 Identities, borders, orders: rethinking international relations theory</p> <p>CINT28.2 Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul.</p> <p>CINT38.2 The European Union: a community under construction - Impacto de "identidades culturais"</p> <p>CINT 30.3 O Brasil e o Grão Caribe: fundamentos para uma nova agenda de trabalho</p>

	<p>CINT 31.3 Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa</p> <p>CI 7.1 Identidade nacional, política externa e guerra: a “Operação Paz para a Galileia” revisitada</p> <p>CI 9.1 Antagonismo, Equivalência, Logocentrismo: uma análise do discurso sobre as “novas guerras”</p> <p>RBPI 44.1 Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?</p> <p>RBPI 48.2 A América do Sul no discurso diplomático brasileiro</p> <p>RBPI 54.2 Identity and the concept of the West: the case of Brazil and India</p> <p>RBPI 57.1 O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul</p> <p>BPR</p> <p>1.1 Europe debates its destiny</p>
<p>Identidade Como Discurso/ Narrativa</p>	<p>CINT 33.1 Resistência depois da morte: restituindo humanidade ao Homo Sacer</p> <p>CI Reflexões sobre o papel da mídia na construção do nationess: os casos da Telesur e da Al-Jazeera</p>
<p>Identidade do tomado de Decisão</p>	<p>CINT38.1 Legitimising Emerging Power Diplomacy: an Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula’s government</p>

4. Conclusões

Pode-se inferir desta forma que as pesquisas no campo de política externa no Brasil trabalham majoritariamente em marcos positivistas. Por mais que tais epistemologias sejam passíveis de subclassificações e sejam divergentes em alguns aspectos, ainda invisibilizam determinados atores e dinâmicas, impedindo manifestações mais plurais do tema.

Através dessas constatações, buscou-se ressaltar a necessidade de esforços acadêmicos que busquem desnaturalizar a predominância desse arcabouço teórico positivista, o que seria possível com o engajamento em pesquisas que superem as dicotomias e binarismos, potencialmente hierarquizantes e violentos, que são mantidos com a utilização destas lentes teóricas.

Pesquisas recentes, de autores brasileiros, exploram esses novos marcos, ilustrando as novas possibilidades de narrar o Brasil.

Entre esses pode-se citar Marco Vieira, autor que irá entender a construção da identidade nacional sob os termos lacanianos de subjetividade e dando destaque a função política da emoção. Assim, o posicionamento do Brasil nas arenas internacionais poderia ser entendido através do seu auto-entendimento como um Estado híbrido meio a uma comunidade internacional ainda dominada por valores culturais e marcadores identitários associados com a colinialidade ocidental. Ao focar sua análise no trauma emocional resultante da subjulgação colonial e racial, engaja em um produtivo e inexplorado trajeto para a examinação das identificações. Assim, aspectos como a manutenção das desigualdades raciais e paradigmas coloniais como consequência de práticas da política externa brasileira passam a ser pautados em uma corrente análica (APE e PI) que recorrentemente os invisibiliza, em decorrência também do predomínio de uma epistemologia positivista.

Esse movimento de tensão dos paradigmas dos estudos de APE também é articulado por Camila dos Santos, Maíra Siman e Marta Fernández, que identificam a perpetuação e cristalização de determinadas narrativas acerca da identidade nacional e como o status “híbrido” do Brasil (utilizando o termo de Vieira) permite uma construção narrativa instrumentalizável e com potencial de manter as hierarquias e subalternizações das dinâmicas do Sistema Internacional.

Assim, apesar de não predominantes nas publicações nacionais sobre política

externa e identidade nacional, abordagens que utilizem marcos pós-positivistas não são inexistentes. Ao conjugar o mapeamento com esses estudos percebe-se que, violências, dinâmicas e atores são silenciados ao ponto em que se assume uma maneira única de narrar o Brasil.

Mais uma vez, esses esforços se enquadram em um panorama maior de busca pela pluralidade nos estudos do campo. Esses, por sua vez, podem ser localizados em um cenário mais amplo de tentativa de narrar o Brasil através das múltiplas vozes que o formam e não só através dos ecos do que fora naturalizado como sendo a (supostamente) genuína identidade nacional.

Em suma, a pesquisa pretendeu considerar os fechamentos promovidos pelas narrativas dominantes de política externa no Brasil, atentando para a possibilidade tratar a política externa como um locus de mediações, tensões, negociações e apagamentos dos diferentes movimentos e agenciamentos que perpassam e constituem a política cotidiana. Nesse sentido, borcar-se-á fugir de um entendimento da política externa/pública como um espaço primordial de alinhamentos e solidificações para considerá-la um locus de dissensos, de definições precárias e marginalizações.

Bibliografia

DOS SANTOS, Camila. *Ambivalências e tensões de um Brasil 'in-between': A narrativa da cooperação brasileira em Angola*. Rio de Janeiro, 2016. 137 p. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio.

DOTY, Roxanne. *Foreign Policy as Social Construction: A Post-positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines*. *International Studies Quarterly*, Vol.37, No.3. 1993. p. 297-320.

EPSTEIN, Charlotte. *Who Speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics*. *European Journal of International Relations*, 2010,p.327-350

GOMES, Maíra. *A "pacificação" como prática de "política externa" de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH)*. Rio de Janeiro, 2014. 271p. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio.

GOMES, Maíra. *Analysing interventionism beyond conventional foreign policy rationales: the engagement of Brazil in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)*. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 29, N.3, Nov. 2016. p 852- 869.

VIEIRA, Marco. *(Re-) Imagining the Self of Ontological Security: The case of Brazil's Ambivalent Postcolonial Subjectivity*. *Millenium Journal of International Studies*, 2017, p.1-23

