

**EDUCAÇÃO INTERNACIONAL COMO SOFT POWER: O ENSAIO DA
POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF**

***EDUCACIÓN INTERNACIONAL COMO SOFT POWER: EL ENSAYO DE LA
POLÍTICA EXTERIOR DE DILMA ROUSSEFF***

***INTERNATIONAL EDUCATION AS SOFT POWER: THE EXTERNAL POLICY
TEST BY DILMA ROUSSEFF***

José Alberto Antunes de MIRANDA¹
Viviane BISCHOFF²

RESUMO: O objetivo desse artigo é analisar o ensaio da educação internacional como instrumento de soft power na política externa do governo Dilma Rousseff. Para isso se analisará o contexto de ação do Itamaraty e dos novos atores que passaram a ter uma importante contribuição para a política externa. Conclui-se que a política externa do governo Dilma ainda que tenha se utilizado da educação internacional como um de seus instrumentos de política externa, não chegou a implementar o soft power com uma intenção clara no âmbito estratégico de inserção internacional do país.

PALAVRAS-CHAVE: Educação internacional. Soft power. Política externa.

RESUMEN: *El objetivo de este artículo es analizar el ensayo de la educación internacional como instrumento de soft power en la política exterior del gobierno Dilma Rousseff. Para ello, se analizará el contexto de acción de Itamaraty y de los nuevos actores que pasaron a tener una importante contribución a la política exterior. Se concluye que la política exterior del gobierno Dilma, aunque haya utilizado de la educación internacional como uno de sus instrumentos de política exterior, no llegó a implementar el soft power con una intención clara en el ámbito estratégico de inserción internacional del país.*

PALABRAS CLAVE: *Educación internacional. Soft power. Política exterior.*

ABSTRACT: *The objective of this article is to analyze the experiment of international education as an instrument of soft power in the foreign policy of Dilma's Rousseff*

¹ Universidade La Salle (UNILASALLE), Canoas – RS – Brasil. Assessor de Assuntos Interinstitucionais e Internacionais e professor permanente do Mestrado em Direito e Sociedade além de integrar o corpo docente do Curso de Relações Internacionais da Universidade La Salle. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0002-5338-4728>>. E-mail: jose.miranda@unilasalle.edu.br

² Centro Universitário Univates (UNIVATES), Lajeado – RS – Brasil. Diretora de Relações Internacionais do Centro Universitário Univates e professora universitária da Univates. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-3936-2805>>. E-mail: bischoff@univates.br

government. It will be analyzed the context of action of the Itamaraty and the new players that have come to have an important contribution to foreign policy. We conclude that the foreign policy of the Dilma's government, even though it has used international education as one of its foreign policy instruments, failed to implement soft power with a clear intention in the strategic scope of international insertion of the country.

KEYWORDS: *International Education. Soft Power. Foreign Policy.*

Introdução

A política externa, como área particular de ação dos governos, pode ser definida como um conjunto de atividades políticas por meio das quais cada Estado promove seus interesses perante outros Estados, projetando-se no ambiente internacional frente a uma sucessão de atores e instituições, governamentais ou não, tanto no plano bilateral como no plano multilateral (OLIVEIRA, 2005).

No Brasil, os principais atores que participam da formulação da política externa são o MRE e outros órgãos, conforme o tipo de assunto abordado. Em questões comerciais, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); em questões de segurança, o Ministério da Defesa; no caso do Programa Mais Médicos, o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC), todos representados por seus ministros. Há ainda a presença da Presidência da República, quando da atuação da diplomacia presidencial.

No que diz respeito à história recente do Brasil, é a partir da década de 90, com o novo cenário global e a ainda recente redemocratização do país, que os assuntos da política externa passam a ser de interesse não mais apenas do governo, mas também de diferentes setores da sociedade e agências do Estado.

O objetivo desse artigo é analisar o ensaio da educação internacional como instrumento de soft power na política externa do governo Dilma Rousseff. Para isso se analisará o contexto de ação do Itamaraty e dos novos atores que passam a ter uma importante contribuição para a política externa; ainda que apesar da intenção de aproximação desses novos atores na formulação da política externa, o Itamaraty continua tendo supremacia nas decisões e definição dos seus rumos.

A identificação do interesse nacional para o planejamento e execução da política externa de um país é uma tarefa de grande complexidade, especialmente em contextos democráticos. A legitimação dos governos apoia-se cada vez mais na eficácia que

demonstram o entendimento e o atendimento das necessidades e aspirações dos povos que representam. Por isso, no mundo contemporâneo, os Estados e os governos permanecem sendo as instâncias públicas de intermediação no ambiente doméstico e no sistema internacional (LAFER, 2007).

Até a década de 90, a atividade de diplomacia era atribuição dos Ministérios de Relações Exteriores e exercida unicamente por diplomatas, incumbidos pelos governos a desenvolverem as ações mais adequadas para a defesa dos interesses do país. Sendo uma atividade totalmente sigilosa, a opinião pública não era informada sobre as decisões tomadas e os acordos assinados nas negociações desenvolvidas entre os governos (PINHEIRO; MILANY 2012).

O processo de globalização e a revolução ocorrida nos meios de comunicação, a partir da última década do século XX, provocou profundas alterações nas relações internacionais, favorecendo a aproximação entre os países e aumentando a velocidade das informações sobre acontecimentos ocorridos em qualquer ponto do planeta. No âmbito doméstico dos Estados, novos atores passaram a contribuir para elaboração da política externa. A diplomacia tradicional sofreu profundas transformações, e uma nova diplomacia pública influenciou a política exterior dos países. O Brasil não ficou alheio a isso.

Política Externa e Soft Power

O impacto da revolução nas comunicações fez com que os acontecimentos passassem a ser vistos em tempo real pela televisão e *internet*, levando ao surgimento de um novo ator internacional: a opinião pública. Ela começou a intervir na política exterior dos países e os governos viram-se obrigados a tornar públicas suas ações e acordos negociados e assinados no âmbito internacional.

No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, ciente das transformações ocorridas e da reconfiguração da ordem mundial, também tem se reformulado nos últimos anos. A diplomacia ministerial do Itamaraty passou a ser entendida não apenas nessa acepção tradicional, mas também no sentido de maior abertura do MRE e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais.

O nível de participação e influência em política externa ainda varia muito em relação à questão tratada. De acordo com Lima (2000), o grau de politização de questões

de política externa é diretamente proporcional ao grau de impactos distributivos internos do tema. Assim, a autonomia dos órgãos formuladores de política externa é relativa, variando de acordo com o tema. Como uma gama crescente de questões passa a ser tratada global e internacionalmente, a política externa também acaba sendo alvo de interesses de diversos grupos e setores e da própria opinião pública. (LIMA, 2000)

Nesse novo contexto, os elementos tangíveis de poder entre os Estados, como os poderes bélico e econômico, viram sua importância influenciada por elementos intangíveis de poder com participação efetiva da opinião pública, como a educação e a cultura.

Mesmo permanecendo os atores principais no cenário mundial, a partir dessas transformações os Estados perderam parte da sua influência, dado o surgimento de outros atores, como as empresas multinacionais e as ONGs. Essa realidade deu origem a uma nova forma de exercício de poder, denominada de *soft power* (poder suave), que se baseia em ações que utilizam recursos ou instrumentos culturais e educacionais, por exemplo.³

Essa nova forma de poder atrai e seduz a opinião pública estrangeira, e cria vínculos de confiança e cooperação entre os países. A cultura, as ciências e as artes passaram a desempenhar um papel relevante na projeção internacional dos países por sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros e desenvolver a confiança e a cooperação entre os Estados e seus povos (NYE, 2004).

O *soft power*, todavia, não substitui os mecanismos de *hard power*. Essas duas formas de poder complementam-se na política externa dos Estados. Políticos, cientistas e outros atores defendem que o uso do *soft power* na política externa e nas práticas diplomáticas é mais benéfico e de maior duração do que o *hard power*. (NYE, 2004).

Segundo Nye (2004, p. 4), “um país pode obter os resultados que deseja em políticas mundiais porque outros países – admirando seus valores, seguindo seus exemplos, aspirando seu nível de prosperidade e franqueza – querem segui-lo” (tradução da autora).

O Quadro 10, a seguir, apresenta os principais pontos de diferenciação entre *hard power* e *soft power*.

³ Para Nye existe um modo indireto de exercer poder. Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. A este aspecto do poder – levar os outros a querer o que você quer – dou o nome de poder brando. (NYE, 2002, p. 36)

Quadro 1: Distinção entre *hard power* e *soft power*

<i>Hard power</i> (poder duro)	<i>Soft power</i> (poder suave)
Coerção	Persuasão, ideologia
Realidade material	Imagem, simbólico
Econômico, militar	Cultura, valores
Controle externo	Autocontrole
Informação	Credibilidade, prestígio
Governo	Sociedade
Direto (controlado pelo governo)	Indireto (sem controle)
Intencional	Não intencional (subproduto)

Fonte: NYE (2004, p. 133, tradução nossa).

De acordo com o Quadro 1, segundo Nye (2007), o *hard power* está baseado na coerção física (violência) e/ou econômica, enquanto o *soft power* está fundado na influência e na legitimidade conquistadas pelos países por meio do incentivo de ações e instrumentos que a cultura oferece para atrair e seduzir indivíduos de outras culturas.

De acordo com Giacomino, atualmente, existem três fontes de poder no âmbito da política internacional: o poder militar; o poder econômico e o *soft power*. Eles não são mutuamente excludentes, mas têm pesos diferentes na diplomacia dos distintos países. (GIACOMINO, 2009).

Dessa forma, observamos que as ações implementadas por meio do recurso ao *soft power* estão relacionadas à cultura, à educação, aos meios de comunicação, ao turismo, etc. Para terem resultados duradouros, não devem se restringir à realização de eventos: elas têm de integrar programas de longo prazo, administrados por especialistas e com recursos financeiros assegurados.

Educação Internacional como Soft Power

O emprego da educação internacional como instrumento de soft power nas políticas externas de muitos países é bastante comum no atual cenário internacional. Exemplos de países que recorrem permanentemente ao uso do *soft power* em sua política exterior, especialmente na área de educação, são Espanha, França, Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos.

Em muito desses países se encontram documentos específicos. A Espanha, por exemplo, buscando fortalecer a identidade do sistema de educação superior espanhol, desenhou sua política de internacionalização, publicada no documento: *Estrategia para la internacionalización de las universidades españolas 2015 – 2020*. O documento está pautado no objetivo de:

Consolidar un sistema universitario fuerte e internacionalmente atractivo que promueva la movilidad de entrada y salida de los mejores estudiantes, profesores, investigadores y personal de administración y servicios, localización educativa, el potencial de español como idioma para la educación superior, la internacionalización de los programas formativos y las actividades de I+D+i, contribuyendo a la mejora del atractivo y de la competitividad internacional de España. (ESPAÑA, 2014).

O Reino Unido e a Alemanha, países que se utilizam da educação internacional como instrumentos de soft power em suas ações de política externa produziram documentos estratégicos nacionais, dando direções sobre o sentido da educação internacional. A maioria dos documentos estabelece as ações necessárias para a modernização e melhoria da qualidade do sistema universitário, contemplando o âmbito da internacionalização como área estratégica para o desenvolvimento desses países.⁴

Ações e programas nacionais que se utilizam da educação como um recurso de promoção no exterior são exemplos de diferentes recursos da diplomacia pública e se destinam a contribuir com a aproximação entre os países e com o desenvolvimento de vínculos de cooperação e confiança entre as nações. O intercâmbio acadêmico promovido pelos países é um exemplo bastante claro da prática do *soft power*. (GIACOMINO, 2009, p. 159).

No Brasil, há algumas iniciativas de menor impacto na política externa, mas que oferecem a oportunidade de jovens latino-americanos e africanos estudarem no país. Elas visam a incentivar o intercâmbio educacional e a difusão da cultura do país e se concentram no campo da cooperação científica. Alguns desses programas são o Programa de Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G), o Programa de Estudantes Convênio de

⁴ Os documentos: *Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario Español* <<http://www.mecd.gob.es/>>; *The Value of Transnational Education to UK* <<https://www.gov.uk>> e, ainda, *Strategy of the Federal and Lander Ministers of Science for Internationalization of Higher Education Institutions in Germany* <http://www.bmbf.de/pubRD/Internationalisierungsstrategie_engl.Fassung.pdf>, estão disponibilizados na web.

Pós-Graduação (PEC-PG) e, o mais recente, Programa Ciência sem Fronteiras.

As formas tradicionais de relações entre os Estados passaram a exigir outros meios de exercício de poder. Os novos atores internacionais – empresas multinacionais, ONGs, meios de comunicação e a opinião pública internacional passaram a ser conquistados com recursos baseados no *soft power*, e não apenas no *hard power*. Para atingir os objetivos nacionais, a diplomacia precisou compreender o papel da opinião pública e dos meios de comunicação, ou seja, a política externa dos países passou a depender não apenas de governos, mas também desses novos atores internacionais.

A educação, entre tantas outras coisas, tem como função promover a cultura e os valores comuns como fonte de coesão e integração social. Durkheim complementa essa afirmação destacando a educação como suporte indispensável na construção e consolidação do Estado-nação. (DURKHEIM, 1977)

Esse Estado-nação, para manter-se no sistema internacional, relaciona-se com outros Estados-nação por meio de sua política externa, ou seja, por meio de um conjunto de ações e decisões de um determinado país em relação a outros países ou outros atores também presentes nesse sistema internacional. Essa política externa é entendida como uma ação formulada e implementada pelas instituições públicas que compõem o Estado da mesma maneira como todas as demais políticas governamentais.

Ora, a partir dessa afirmação, tal como a educação, a política externa é também central no processo de construção e defesa de uma identidade que ajuda a conformar o Estado-nação (PINHEIRO; BESHARA, 2012), especialmente pelo fato de a educação ter sido utilizada de maneira positiva como fator de coesão e agregação social por muitas décadas, contribuindo para a criação de um clima de harmonia propício às discussões políticas que o Estado necessita.

No caso da política externa brasileira – PEB, pode-se dizer que a mesma vem passando por uma diversificação de sua temática. Nesse sentido, a educação como constitutiva da agenda política externa do país, visando à construção de uma identidade regional e ao fortalecimento de uma comunidade política, acompanha a necessidade de reflexão sobre quem formula e quem implementa essa política. Tal reflexão se faz importante para o aprimoramento da discussão sobre a forma a partir da qual é definido o destino da nação.

No Brasil, historicamente MEC e MCTI foram os principais atores na definição das ações e programas para a internacionalização da educação superior, com uma presença

mais modesta do Itamaraty. Nesse ponto, acredita-se que o governo brasileiro possa estar pecando, uma vez que se o Itamaraty é o ator gestor da PEB, deveria ser/estar integrado nas orientações para os órgãos educacionais.

O MEC e o MCTI não possuem autonomia para interferir na PEB, mas por vezes têm sido consultados e convidados a participarem de discussões que envolvem o tema da educação, exercendo um papel quase de protagonistas em uma diplomacia educacional em determinados programas sem, contudo, existir agenda própria de política externa.

Como bem afirma Leite e Morosini, o principal propósito da integração é a alavancagem econômica dos países participantes, objetivo que deve estar intimamente associado à produção social e cultural dos países envolvidos. Nesse sentido a Universidade, por suas diferentes identidades e por constituir-se no espaço por excelência da argumentação científica, candidata-se a ser um dos interlocutores-atores da integração (LEITE; MOROSINI, 1992, p. 11).

As ações de cooperação educacional podem ser consideradas como uma vertente positiva das relações entre países, na medida em que contribuem para o desenvolvimento econômico e social e promovem valores como tolerância e respeito à diversidade cultural.

No Brasil, a Divisão de Temas Educacionais, alocada no Ministério das Relações Exteriores, é o setor responsável por pensar e desenvolver as ações de política externa na educação, cooperando com outros organismos de governo nacionais. Entre as principais atribuições do Itamaraty nas ações de cooperação educacional destaca-se a coordenação dos Programas PEC-G e PEC-PG, já mencionados anteriormente e que serão apresentados no Capítulo 4, o controle de temas gerais relacionados à cooperação educacional oferecida no Brasil, a participação em negociações de acordos na área no plano internacional e os assuntos relativos à cooperação educacional executados no exterior (BRASIL, 2016b).

Um dos exemplos mais marcantes do papel da educação internacional na política exterior é o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). A intenção política brasileira declarada de desenvolver a cooperação Sul-Sul e nesse caso, especialmente o MERCOSUL, fez com que o país atentasse para a necessidade de engendrar esforços à área educacional, uma vez que a integração não deveria estar circunscrita aos aspectos econômicos e políticos, mas também iniciativas culturais, educacionais e sociais (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2016).

Apesar de muitas vezes não ficar evidente à opinião pública, o Ministério da Educação desenvolveu participação importante na formulação e implementação da política

exterior brasileira da época, com cerca de 80% da estrutura do MEC comprometida com a agenda internacional (FRANÇA; BADIN, 2010).

O MEC figura como um agente nas relações internacionais do Brasil, além de suas atribuições referentes à sua agenda doméstica, quais sejam, as políticas educacionais nacionais que, a priori, representam sua principal agenda.

O MEC foi o principal ator responsável pela maior parte das negociações e acordos realizados no âmbito do SEM, e não o Itamaraty; isso nos leva a detectar que houve uma mudança de padrão na formulação e implementação da política externa: o envolvimento de novos atores com agenda exterior no país, com a perda de monopólio pelo Ministério das Relações Exteriores.

Já o Programa Ciência sem Fronteiras, lançado pelo MEC em 2010, teve um apelo importante junto ao Itamaraty como parte da PEB do período, uma vez que seu objetivo era levar 101 mil estudantes brasileiros para estudar no exterior no período de 2011 a 2014.⁵ O programa determinava áreas prioritárias de estudo nas quais o Brasil apresentava maior déficit, e os estudantes receberiam auxílios financeiros para estudar por períodos médios de um ano em países como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, China, Inglaterra, Austrália, entre outros (CASON; POWER, 2009).

É importante destacarmos que apesar da presença da educação ainda ser modesta na política externa brasileira em número de agendas/temas propostos, não é permissível aos governantes a inobservância do potencial da educação para se tornar um instrumento de maior identificação política, por meio de projetos que estimulem valores comuns e promovam a aceitação da diversidade.

Se os Estados podem se valer de artifícios educacionais para empreenderem políticas no âmbito doméstico, não há razão para desacreditar que avancem em medidas da mesma natureza em suas relações internacionais.

Os autores Dougherty e Pfaltzgraff (2003) dizem que a educação pode ser utilizada como um processo que conduz a um certo tipo de comunidade política. Segundo os mesmos é um processo por meio do qual os atores políticos, a partir de diversos

⁵ Cason e Power chamam atenção para o papel da diplomacia presidencial na execução da política externa como sendo um dos fatores responsáveis pela diminuição da autonomia que o Ministério de Relações Exteriores exerce. A partir dos resultados que este estudo apresenta, é possível identificar a atuação da presidente Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, no programa Ciência sem Fronteiras como um exemplo de diplomacia presidencial. A iniciativa do Programa partiu do gabinete da presidente, assim como toda a orientação de execução, configurando-se em uma ação de diplomacia presidencial. (CASON; POWER, 2009, p. 5)

enquadramentos nacionais, são persuadidos a transferir a suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os Estados nacionais consolidados (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 648).

A educação internacional pode colaborar com o processo de inserção internacional de um país, uma vez que ao promover a mobilidade de pessoas, promove a aproximação e a tolerância às diferenças entre as nações. Aproxima, por meio do idioma e da cultura, e facilita as ações que dali derivarem – o comércio, por exemplo.

O governo Dilma e a educação internacional como marco da Política Externa

A política externa brasileira é marcada por valores específicos que definem o Brasil como sociedade. Valorização da democracia, promoção e proteção dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável são a tônica com a qual o país se compromete nos últimos anos, e pela qual orienta sua atuação externa. Tem como objetivo primordial a atuação em um sistema multipolar que esteja sustentado na cooperação e na legitimidade (PATRIOTA, 2013). Os valores defendidos pelo Brasil refletem no resultado de sua presença no sistema internacional.⁶

A defesa de uma política abrangente para os problemas da segurança internacional, com enfoque inclusivo e de uma compreensão ampla da ideia de paz, remete a esse desejo de um sistema multipolar baseado na cooperação. Daí a intenção de construir um ambiente que promovesse consensos políticos e econômicos, uma busca incessante em reafirmar sua identidade como país que valoriza o diálogo, a diplomacia preventiva, o respeito ao direito internacional e a promoção do desenvolvimento e da paz.

Nesse contexto, a então candidata à presidência Dilma Rousseff, durante sua campanha eleitoral no ano de 2010, apresentou as seguintes propostas de política externa:

- a) Priorização da integração regional, envolvendo América do Sul, América Latina e Caribe, com fomento do comércio e da integração produtiva, enfatizando a integração financeira e estruturas física e energéticas;
- b) Reforço das ações para fortalecer blocos regionais, no caso

⁶ Integrando um pequeno grupo de países, não mais do que quinze, que possui relações diplomáticas com todos os Estados reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, além da Palestina e da Santa Sé, o Brasil possui hoje uma política externa de alcance verdadeiramente global e uma ação diplomática criativa e com uma visão própria do mundo (PATRIOTA, 2013, p. 6).

MERCOSUL, UNASUL⁷ e Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe (CELAC), sem discriminações ideológicas;

- c) Maior aproximação com África e países asiáticos;
- d) Melhoria e “afinamento” das relações com países desenvolvidos: EUA, Japão e países da União Europeia;
- e) Defesa das reformas dos principais organismos internacionais, como ONU, Banco Mundial e FMI, destacando que a governança dos mesmos não reflete a correlação de força global.

O período de campanha da candidata Dilma Rousseff foi marcado pela referência constante à continuidade do projeto do Partido dos Trabalhadores (PT), que há oito anos governava o país. Em função da herança política de Dilma, a candidata era conhecida, tanto nacional como internacionalmente, como guerrilheira, sem carisma, sisuda, rigorosa e principalmente, “sombra de Lula”. Tal fato levou a presidente eleita a adotar um novo modelo de governar, marcado pela postura de liderança própria, a fim de diminuir os obstáculos do seu governo e conquistar a confiança do povo brasileiro.

O projeto de governo do primeiro mandato de Dilma foi centrado em 13 diretrizes, apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2: Diretrizes com relação à Educação do governo Dilma Rousseff 2011-2014

VII) Garantir educação para igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento.

VIII) Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica: O Governo Federal expandirá os recursos destinados à Pesquisa e Desenvolvimento, ampliando substancialmente o número de bolsas de estudo oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Serão privilegiadas as pesquisas em biotecnologia e nanotecnologia, robótica e novos materiais, tecnologia da informação e comunicação, saúde e produção de fármacos, biocombustíveis e energias renováveis, agricultura, semiárido, áreas nuclear e espacial, recursos do mar e defesas. A inclusão digital se dará com a expansão da banda larga para todo País, em especial

⁷ Comunidade formada por 12 países sul-americanos com objetivo de construir um espaço de integração dos povos da região.

para as escolas.

IX) Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação: Serão ampliados os pontos de cultura e outros equipamentos e implementado o Vale Cultura. A comunicação livre, plural e capaz de refletir as distintas expressões da sociedade brasileira será favorecida. O fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura permitirá uma presença maior de iniciativas em diversas cidades do País. A memória e o patrimônio histórico e cultural nacional serão valorizados. Além disso, o Ministério da Cultura propará iniciativas para fortalecer a indústria audiovisual nacional, conectando-a com a de outros países, em especial os da América do Sul. Serão aperfeiçoados os mecanismos de financiamento da cultura.

Fonte: Brasil (2016)

Das 13 diretrizes apresentadas, este estudo tem especial atenção com as de número VII, VIII e XI, grifadas, que tratam especificamente dos temas educação, desenvolvimento tecnológico e cultural. O trabalho com os atores da tríade universidade-empresa-sociedade tem relevante importância para que as referidas diretrizes possam resultar em ações e programas que atendam às necessidades e anseios do novo governo em questão.

Para Queiroz, desde o fim da presidência de Lula, em 2010, a sociedade civil, a academia e as instituições governamentais têm avançado significativamente na busca de novos canais de cooperação internacional, visando ao atingimento dos objetivos domésticos (QUEIROZ, 2013).

O governo de Dilma enfatizou a diversificação das relações exteriores, vislumbrando melhores oportunidades para o desenvolvimento do país. Pode-se citar alguns exemplos: a atuação brasileira junto aos países do BRICS, buscando parcerias estratégicas que poderiam exigir menos investimento e retorno mais rápido. O ministro do MRE a partir de meados de 2013, Luiz Alberto Figueiredo Machado, menciona a referida ação em discurso durante uma cerimônia de formatura do Instituto Rio Branco:

O reforço das relações e da integração na América do Sul, em particular no MERCOSUL, é elemento fundamental dessa estratégia diversificada. Com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional. A América do Sul tem logrado dar respostas próprias aos desafios enfrentados pela região nos

mais variados campos (FIGUEIREDO, 2014, s/p).

A partir do trecho anterior, pode-se depreender uma mudança na autodefinição da política externa brasileira do governo Dilma, que passa a ser proclamada como “ativa e diversificada”, ao contrário do governo Lula, que proclamava sua PEB como “ativa e ativa” amplamente.

Nos planos para seu segundo ano de governo, a presidente Dilma delineou a intensificação das relações com países do norte da África, ademais das relações que já vinham sendo desenvolvidas com a África Subsaariana (BRASIL, 2011). Para fazer face à penetração chinesa e indiana no continente africano, o Brasil se utilizou do *soft power* da cooperação em setores de apelo popular, como inclusão social, agricultura, educação e saúde. (BERTONHA, 2016)

Respalhada pela política externa assentada no conceito de reciprocidade, a presidente ofereceu a oportunidade para que o intercâmbio também fosse da Índia para o Brasil, aproveitando a *expertise* da academia brasileira em um rol de temas de interesse recíproco. (BRASIL, 2016b).

Pode-se depreender, a partir do texto escrito pela presidente e publicado no jornal indiano, um movimento de *soft power*, pois além das tratativas que tradicionalmente figuram na política externa dos países, Dilma reforçou o interesse nos campos do turismo e da educação, campos esses reconhecidos como potencializadores do desenvolvimento de relacionamentos e consequente aproximação dos povos.

Dentre os temas discutidos na relação bilateral Brasil-Estados Unidos, a cooperação em educação, ciência e tecnologia recebeu destaque. Na primeira visita de Obama, Dilma estabeleceu que a educação e a inovação deveriam ser assuntos centrais da parceria que os dois países estavam prestes a desenvolver. A partir desse encontro, além da demanda por maior número de bolsas de estudo para intercâmbio de estudantes brasileiros, iniciou-se a discussão e formatação do Programa Ciência sem Fronteiras (ROUSSEFF, 2011b).

Em 2012, ou seja, menos de um ano após o primeiro encontro dos chefes de Estado, dava-se início à operacionalização do primeiro grupo de estudantes brasileiros beneficiados pelo Ciência sem Fronteiras, com destino a universidades e centros de pesquisa americanos. (ROUSSEFF, 2012).

Durante o governo Dilma, os Estados Unidos converteram-se no maior receptor de estudantes brasileiros pelo Programa Ciência sem Fronteiras. Além da cooperação neste

Programa, os dois países assinaram, em 2011, o Tratado de Cooperação Econômica e Comercial (TECA), com ênfase em inovação (BRASIL, 2016).

A política externa do governo Dilma, ainda que tenha se utilizado da educação internacional como um de seus instrumentos de política externa, não chegou a implementar o *soft power* com uma intenção clara no âmbito estratégico de inserção internacional do país.

A estruturação de uma política para a educação internacional exige elementos de política pública que respondam à construção de um projeto de Estado. Identifica-se que houve motivações econômicas, políticas, acadêmicas e socioculturais no suporte ao desenvolvimento econômico e tecnológico do país, carecendo ainda de indicações claras sobre as formas que a educação internacional, a partir dessas motivações, contribuiria no fortalecimento da posição internacional do Brasil no sistema mundial da educação.

Considerações finais

O governo da presidente Dilma Rousseff, no discurso, guiou seu modelo de desenvolvimento a partir de dois eixos principais: a luta contra a pobreza extrema como melhor forma de se atingir o desenvolvimento e o aumento dos investimentos em tecnologia de ponta, pesquisa e inovação.

Sua política externa ensaiou questões especificamente relacionadas aos temas educação, desenvolvimento tecnológico e cultural. A proposta inicial do programa Ciências sem Fronteira envolvia a tríade universidade-empresa-sociedade, o que teria importância em sua proposta inicial para que as referidas diretrizes pudessem resultar em ações e programas que atendessem às necessidades e anseios do novo governo em questão, principalmente a busca por desenvolvimento tecnológico.

O emprego da educação internacional como instrumento de *soft power* nas políticas externas de muitos países é bastante comum no âmbito das estratégias de política externa. No caso da política externa brasileira, pode-se dizer que a mesma passou por uma diversificação de sua temática. Nesse sentido, a educação como constitutiva da agenda de política externa do país, visando à construção de uma identidade regional e ao fortalecimento de uma comunidade política acompanhava a necessidade de reflexão sobre quem formula e quem implementa essa política. Tal reflexão se fazia importante para o aprimoramento da discussão sobre a forma a partir da qual seria definido o emprego do

soft power como estratégia da política externa brasileira no âmbito da educação internacional. Essa estratégia nem chegou a ser definida no governo de Dilma Rousseff.

O Programa Ciência sem Fronteiras, lançado pelo MEC em 2010, teve um apelo importante junto ao Itamaraty como parte da PEB do período, uma vez que seu objetivo era levar 101 mil estudantes brasileiros para estudar no exterior no período de 2011 a 2014. Esse número de estudantes beneficiados foi o maior da história da mobilidade acadêmica internacional já alcançada no país no âmbito da graduação. Apesar disso, não houve uma articulação bem conduzida entre os dois ministérios, educação e relações exteriores.

O problema é que a política externa do governo Dilma, ainda que tenha se utilizado da educação internacional como um de seus instrumentos de política externa, não chegou a implementar o soft power com uma intenção clara no âmbito estratégico de inserção internacional do país. A ausência de uma política nacional para a internacionalização do sistema de educação superior, que apresentasse de forma clara os objetivos estabelecidos em uma política geral de educação superior, e que estivesse articulada com os interesses estratégicos nacionais para melhor inserção internacional do país acabaram não se concretizando.

REFERÊNCIAS

BERTONHA, J. F. **Hard, soft ou smart power?:** perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos. 2016. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=12305>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. **Ministério da Educação – MEC.** 2016. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores - MRE. **A educação na política externa brasileira.** 2016b. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.php>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Diretrizes do Governo Dilma Rousseff.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2011:** 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, [S.l.], v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, J. R. **Relações Internacionais**: as teorias em confronto. Lisboa: Gradiva, 2003.

DURKHEIM, É. **O suicídio**: estudo sociológico. 2. ed. Lisboa: Presença, 1977.

ESPANHA, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. **Estrategia para la internacionalización de las universidades españolas 2015 - 2020**. 2014. Disponível em: <<http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/politica-internacional/estrategia-internacionalizacion/EstrategiaInternacionalizaci-n-Final.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

FIGUEIREDO, L. A. **Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Nelson Mandela (2012-2014) do Instituto Rio Branco**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2nkaqeq>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FRANÇA, C. L.; BADIN, M. R. S. **A inserção internacional do Poder Executivo nacional brasileiro**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2010. (Análises e propostas, n. 40).

GIACOMINO, C. A. **Cuestión de imagen**: la diplomacia cultural em el siglo XXI. Buenos Aires: Biblos, 2009.

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

LEITE, D.; MOROSINI, M. C. (org.). **Universidade e Integração no Mercosul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1992.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MERCOSUL. 2016. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2016.

NYE, J. **O Paradoxo do Poder Americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo, Editoria Unesp, 2002.

NYE, J. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York, Public Affairs, 2004.

NYE, J. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, L. de A. **Política externa brasileira**: (1889-2002). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO, L. de A.; BESHARA, G. L. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R.S. (org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2012. v. 1.

QUEIROZ, A. **Brasil está à beira de uma “revolução do internacionalismo”**. [S.l.]: CEBRI, 2013.

ROUSSEFF, D. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da Parceria para Governo Aberto**. Brasília, 20 set. 2011b. Proferido em Nova Iorque em 20 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova Iorque/EUA**. Brasília, 2012a.

Como referenciar este artigo

MIRANDA, J. A. A.; BISCHOFF, V. Educação internacional como soft power: o ensaio da política externa de Dilma Rousseff. **Revista Ibero Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 3, p. 899-915, jul./set., 2018. E-ISSN:1982-5587. DOI: 10.21723/riace.v13.n3.2018.10096

Submetido em: 12/07/17

Revisões requeridas: 10/11/17

Aprovado em: 16/04/18