



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: O DIREITO INTERNACIONAL A SERVIÇO DA COOPERAÇÃO PARA EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE *SOFT POWER*

## BRAZILIAN EXTERNAL POLICY FOR HUMAN RIGHTS EFFECTIVENESS: INTERNATIONAL LAW IN THE SERVICE OF COOPERATION FOR EDUCATION AS A *SOFT POWER* INSTRUMENT

Tamara Lorenzoni Pereira <sup>1</sup>  
 Henrique Jorgielewicz Rogovschi <sup>2</sup>

### RESUMO

O direito internacional se configura como um instrumento de política internacional, a serviço da sociedade internacional. Dessa maneira, quando essa sociedade se modifica, esse direito deve corresponder as demandas sociais que dessa modificação emergem. Para que isso seja possível, o direito internacional deve ter a capacidade de influenciar na política doméstica dos Estados, moldando políticas públicas locais. Nesse sentido, a cooperação regional para educação teve maior evidencia na política externa brasileira nos últimos dez anos. Dessa maneira, a presente pesquisa procura verificar de que forma a efetivação dos direitos humanos através da cooperação para educação é um dos principais instrumentos de *soft power* do qual a política externa brasileira faz uso. Através de atividades relativas a políticas públicas para educação a atividade intelectual só possui avanços quando há cooperação, sendo a internacionalização da educação um vetor da integração sulamericana.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito internacional dos direitos humanos, educação, cooperação regional, *soft power*, políticas públicas.

### ABSTRACT

International law is an instrument of international policy at the service of international society. Thus, when this society changes, this right must correspond to the social demands that emerge from this change. For this to be possible, international law must have the capacity to influence the domestic politics of states, shaping local public policies. In this sense, regional cooperation for education has had greater evidence in Brazilian foreign policy in the last ten years. Thus, this research seeks to verify how the realization of human rights through cooperation for education is one of the main soft power instruments that Brazilian foreign policy makes use of. Through

<sup>1</sup> Graduada do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI) - tamara.lorenzoni.pereira@gmail.com

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde é membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI) - henriquejrogovschi@gmail.com



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

activities related to public policies for education, intellectual activity has progress only when there is cooperation, and the internationalization of education is a vector of South American integration. **KEYWORDS:** international human rights law, education, regional cooperation, soft power, public policy.

## INTRODUÇÃO

O direito internacional, sendo um instrumento da política internacional, configura-se como um conjunto de regras, discursos e técnicas que os atores internacionais se utilizam para reger suas relações. Dessa maneira, quando a estrutura da sociedade internacional se modifica, no sentido a uma maior democratização, a função do direito internacional também acompanha esse trajeto com o intuito de corresponder as novas demandas que surgem. Assim, esse direito se coloca como uma ferramenta a serviço da cooperação regional, e não somente como um instrumento de coexistência entre os Estados.

Para que isso seja possível, o direito internacional deve ter a capacidade de influenciar na política doméstica dos Estados, moldando políticas públicas locais e possibilitando as instituições nacionais a atingir, em níveis locais objetivos globais. Nesse sentido, a presente pesquisa procura responder em que medida a política externa brasileira para a efetivação dos direitos humanos se utiliza da cooperação para educação como um instrumento de soft power.

Assim, pode-se perceber que a educação sempre foi pauta na agenda da política externa brasileira. De forma que ela tem assumido uma posição de destaque na América do Sul nos últimos dez anos, através do estreitamento de laços do Brasil com outros países sulamericanos por meio de sua política externa. A hipótese a ser testada nessa pesquisa é que a efetivação dos direitos humanos através da cooperação para a educação é um dos principais instrumentos de *soft power* que a política externa brasileira faz uso. Através de atividades relativas a políticas públicas para educação, a atividade intelectual só possui avanços quando há cooperação. Uma das formas mais elaboradas de cooperação baseia-se na produção conjunta de conhecimento, e essa produção, carrega consigo marcas históricas do seu produtor, o *soft power*.

Para que essa lógica das relações de poder seja melhor compreendida, estão sendo



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

analisados os acordos bilaterais e multilaterais do Brasil, que fomentam a matéria de educação com os países sulamericanos, seja por meio de projetos conjuntos de pesquisa, grupos de trabalho, bolsas de estudo e custeios para atividades relacionadas. Dessa forma, este projeto encontra eco no Núcleo de Pesquisa e Prática em Direito Internacionais da Universidade de Santa Maria (NPPDI/UFSM).

## 1 EDUCAÇÃO COMO SOFT POWER

A presente investigação procurará delimitar conceitualmente o poder brando, uma categoria de análise da teoria liberal das relações internacionais, desenvolvida por Joseph Nye. Assim, buscará o entendimento de como o *soft power*, influenciou na política externa brasileira em matéria de educação.

Para isso, a primeira parte do artigo será dedicada a compreender e evidenciar as categorias dessa investigação. A partir da teoria liberal das relações internacionais e suas categorias de análise, após uma análise mais detalhada do poder brando e de como medi-lo, bem como o papel da cooperação nessa empreitada investigativa.

### 1.1 Delimitação conceitual Soft Power

Quando analisada a manutenção de poder em um mundo globalizado, pode-se perceber que ela está cada vez mais interconectada e complexa. Nesse sentido, a teoria liberal das relações internacionais se preocupa com a forma de exercer poder relacionada com três fatores causais que influenciam os Estados e sociedades domésticas e transnacionais: a natureza dos atores sociais, estatais e do sistema internacionais.

Para melhor analisar esses três fatores, Andrew Moravski, inicia o texto “A teoria liberal nas relações internacionais - uma avaliação científica” do livro “Progresso na teorias das relações internacionais” de Colin Elman e Miriram Fendius Elman, com três suposições referentes ao núcleo duro da teoria liberal. A natureza dos atores sociais são para a teoria, são indivíduos racionais e grupos privados, os quais se organizam com intuito de promoverem seus interesses. Assim, as demandas individuais ou de grupos sociais são



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

tratadas como causas exógenas dos comportamentos Estatais. A ideia central aqui, é de que não se pode entender as ações dos atores sem antes compreender o que fundamenta as mesmas.

Como segunda premissa é de que a natureza dos Estados ou das instituições políticas. representam alguns subconjuntos da sociedade doméstica que os Estados racionais perseguem em sua política externa. Assim, as instituições representativas constituem um cinturão de transmissão, no qual “as preferências e o poder social dos indivíduos e grupos da sociedade civil adentram a esfera política e eventualmente se traduzem em políticas de Estado”. Dessa forma, o Estado não seria “o” ator, mas sim uma instituição representativa.<sup>3</sup>

Como terceira premissa, o autor destaca que a configuração das preferências Estatais moldam o comportamento dos Estados no sistema internacional. Dessa maneira, a distribuição de capacidades, que é central, a teoria realista, e a distribuição de informação, central a teoria institucionalista, são tratadas como constrangimento e/ou exógenas as preferências estatais. Nas palavras do autor:

Liberalismo não é, em sentido algum, comparado ao realismo ou ao institucionalismo, uma teoria doméstica ou de “segunda classe”. Todas são teorias “sistematizadas, no senso Waltziniano, sendo a diferença apenas que os liberais veem a distribuição de preferências, ao invés de capacidades (realismo) ou de informação (institucionalismo), como a característica sistemática que molda as estratégias de forma decisiva.<sup>4</sup> [tradução nossa]

Sendo assim, a teoria liberal localiza-se ao lado das premissas de que a natureza dos Estados é conflituosa<sup>5</sup>, e a de que ela deve ser tratada como se fosse condicionalmente convergente<sup>6</sup>. Ao invés disso, os liberais assumem que o elo crítico da teoria entre as várias preferências estatais e os vários comportamentos do mesmo, são vinculados ao conceito de interdependência política. Esse “padrão” de “interdependência assimétrica” entre as

<sup>3</sup> As premissas pluralistas assumem que indivíduos e grupos não tem igual influência nas políticas de Estado, nem na estrutura das instituições estatais. (ELMAN; ELMAN, 2003 p. 175).

<sup>4</sup> “Liberalism is not, in any greater sense than realism or institutionalism, a “domestic” or “second image” theory. All are “systemic” theories, in the strict Waltzian sense, the difference being only that liberals view the distribution of preferences, rather than capabilities (realism) or information (institutionalism), as the systemic characteristic that decisively shapes those strategies”. (ELMAN; ELMAN, 2003 p. 175).

<sup>5</sup> Visão realista.

<sup>6</sup> Visão institucionalista.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

preferencias estatais são vistas como uma maneira de constranger os comportamentos dos mesmos.<sup>7</sup>

Retomando, de acordo com Moravcsik (2003, p. 159), quando analisadas as instituições, é possível verificar que as mesmas constituem um cinturão protetor<sup>8</sup> da teoria liberal, no qual as preferências e o poder não estão mais ligados somente à coerção por meio da força - *hard power* - e sim, na arena de recursos mais intangíveis e quase imperceptíveis - o *soft power*. Joseph Nye (2001) se ocupa do chamado Tabuleiro de Xadrez Tridimensional com intuito de diferenciar *hard* e *soft power*. Para o autor, essas duas formas de exercer poder possuem pesos iguais no sistema internacional, diferenciando-se apenas pela forma e acessórios com os quais exercem o poder.

Nye evidencia que os Estados dentro do sistema internacional se relacionam na forma de interdependência complexa, teoria essa relatada por Nye e Keohane (2001), que definem essa interdependência de três maneiras. Primeiramente, a existência de múltiplos canais conectaria as sociedades, canais esses que podem ser de várias dimensões (interestatais, transgovernamentais e transnacionais). Assim, tratados bilaterais ou multilaterais por exemplo, independente da dimensão que estejam sendo executados, são ações de múltiplos canais.

Em segundo lugar, na interdependência complexa as relações entre os Estados não são claras hierarquicamente. Isso significa que a agenda não necessariamente terá um tema como dominante, pois isso vai depender de cada Estado e automaticamente, do que lhe é mais conveniente. A última característica da interdependência complexa é a não utilização de forças militares contra um ator que pode interessar ao Estado.

Assim, o *hard power*, como previamente evidenciado, é mais direto e perceptível, pois se baseia em ações concretas. Essa forma de poder pode ser encontrada em conflitos armados propriamente ditos ou não. De acordo com Hobsbawm (2002), um exemplo de *hard power* sem conflito armado pode ser verificado no Acordo de Munique, em 1938. Esse

<sup>7</sup> Padrões de políticas de interdependencia podem ser divididos em tres categorias: preferencia dos Estados, preseferencias podem ser harmoniosas e compatíveis, ou as duas catedorias anteriores juntas. (ELMAN; ELMAN, 2003 p. 183).

<sup>8</sup> Vem da ideia de desenvolvimento da ciência feita por Lakatos. Os grupos teóricos se filiam a um núcleo duro de pesquisa, que irão proteger de outros programas de pesquisa, ou seja, tem uma organização interna para sobreviver (núcleo duro é defendido perante as outras teorias, não pode ser testado). Já o cinturão protetor de hipóteses auxiliares sustenta a ideia de que uma boa teoria melhora suas hipóteses auxiliares, testando esse cinturão porém nunca falseando o núcleo duro.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

acordo se baseou na articulação de forças militares, mas sem que houvesse um conflito propriamente dito, e tendo como consequências a distribuição de territórios da Tchecoslováquia a Alemanha, sem que a mesma permitisse, e a assinatura do acordo para evitar um novo conflito armado.

Quanto as características do *soft power*, primeiramente é importante ressaltar que o *poder brando* não é uma ferramenta restrita aos Estados, sendo assim essa maneira de exercer poder possui maior amplitude. O *soft power* engloba aspectos sociais, ideológicos a até mesmo culturais, caracterizando-se por ser um meio mais sedutor (NYE, 2002, p. 123) que deve atrair o ator não por meio de coação, mas sim por meio de influência, e assim esse ator se moldaria ao desejado. Em síntese, o *soft power* consegue com que os atores queiram ser iguais ao invés de obriga-los a ser.

De acordo com Nye (2002, p. 123), o *soft power* possui em seu arsenal conceitos positivados de poder, ou seja, democracia, paz, liberdade, pluralismo, autonomia, prosperidade e sustentabilidade, o que faz com que ele seja entendido como poder brando. Ainda, Nye exemplifica que conceitos como liberdade e prosperidade são formas do Estado exercer o *soft power* em sua sociedade (LUIZ; HELENO, 2011, P.45).

Assim, o *soft power* corresponde na abordagem de Nye, a camada mais inferior do tabuleiro de xadrez. Isso significa uma parte abstrata, onde ocorrem as relações transnacionais. Nessa parte do tabuleiro as relações não são restritas aos Estados, existe uma variedade de atores influenciando os processos decisórios e exercendo o poder brando (NYE, 2001, p. 80). Ainda, o *soft power* pode ocorrer de forma intencional ou não e pode ter as consequências desejados ou afetar o sistema internacional de maneira negativa. Assim pode-se notar um dos exemplos de utilização de *soft power*:

No governo de Juscelino Kubistchek, houve uma tentativa reorientação da relação do Brasil com os Estados Unidos e o restante da América, que indiretamente acabaram resultando na criação da ALALC e posteriormente ALADI. No entanto, devido a desconfianças dos países andinos em relação às ditaduras militares de Brasil e Argentina, houve uma divisão no grupo, e os países daquela região criaram o seu próprio bloco, o Pacto Andino. A aproximação do Itamaraty com as chancelarias andinas se tornou evidente em dois momentos: na intermediação dos conflitos entre Peru e Equador em 1996, e no rechaço de seguir adiante com as políticas neoliberais no continente, quando o Mercosul se contrapôs à iminente proposta do tratado de livre comércio das Américas, a ALCA. (LUIZ; HELENO, 2011, p. 47).



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Ainda, é importante ressaltar que o conceito de *soft power* não se confunde com o de influência, embora abranja esse conceito. De acordo com Henriques e Paradelo (2006 p. 114), o poder brando é “uma capacidade de atrair e o que atrai é a capacidade de obter bens<sup>9</sup>”. Assim, para os autores o *soft power* pertence a categoria de bens ou recursos intangíveis, os quais é balizado pela cooperação e a sua capacidade de manipular escolhas.

Pode-se verificar que quando se trata do poder intangível, em termos de políticas fala-se também em cooperação. Assim, para que o *soft power* seja mensurado, é necessário que os resultados, através de políticas públicas sejam medidos e não apenas os *inputs*. Dessa maneira, de acordo com Henriques e Paradelo (2006, p. 120), “não interessam por exemplo, dotações orçamentais para a educação, mas sim os resultados do que os governos realizam com fundos atribuídos”.

## 2.1. Educação como instrumento de Soft Power

Ao longo da sua história, o Brasil sempre procurou destaque na condução da política sulamericana (PASSETTO, 2011). Em um país primordialmente conduzido pelas elites intelectuais e econômicas durante a maior parte de sua existência, foi com a chegada de um governo popular ao poder que a política externa do Brasil foi moldada de forma distinta. Assim, nos dois mandatos dos ex-presidentes Lula e Dilma, ambos ligados do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil assumiu destaque na política sul-americana. Foi dada, dessa forma, maior autonomia a diplomacia brasileira no âmbito dos acordos bilaterais e multilaterais, no estreitamento de laços de comércio e de diálogo com os países vizinhos - garantindo assim que a política Sul-sul primordialmente criada por Fernando Henrique Cardoso, fosse levada adiante e aprofundada no governo Lula

Sendo assim, o Brasil participou de diversos fóruns internacionais multilaterais colocando em si um papel de mediador de conflitos e interlocutor das nações do sul global. Porém, essa participação não se deu apenas em dimensões econômicas. Dessa forma, diante do quadro de líder, o Brasil exerce uma maneira de *soft power* (difusa e não controlada) no globo (PASSETTO, 2011). Além da cultura de massa, como a que é exportada através do futebol e das novelas, existem mecanismos que evidenciam o *soft power*, como por exemplo o uso da diplomacia e a criação de fóruns de diálogo com intuito de ampliar a sua influência. Além disso, a proliferação de tratados bilaterais e

<sup>9</sup> Bens intangíveis, típica característica do *soft power* (HENRIQUES; PARADELO, 2006, p. 114)



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

multilaterais na América do Sul - que é o objeto da investigação empírica deste trabalho - parece ser um exemplo de *soft power*.

Quando se trata de influencia regional do Brasil para com os países sul-americanos, trata-se mais especificamente da tentativa de uma efetivação de integração regional da América do Sul. Isso se evidencia na mudança ocorrida no ministério das Relações Exteriores por exemplo, liderado por Celso Amorin, que defendia a integração sulamericana.

Dessa forma, utilizando um discurso de identidade sul-americana, o corpo diplomático brasileiro investe no fortalecimento dessas relações regionais, como pode-se perceber na alta atenção que o Brasil dá aos mecanismos de integração, como o Mercosul e assim, consolida sua liderança regional, bem como se insere na arena internacional (PASSETTO, 2011).

Pode-se ainda ressaltar que a guinada a esquerda do Brasil não ocorreu de forma isolada na América do Sul. O fato de mais países da região também terem eleito governos da oposição, reforçou o *soft power* brasileiro para com os países sulamericanos. Por fim, esses fatores demonstram uma característica típica do *soft power*, a influencia de forma quase que inconsciente. O Brasil no seu papel, portanto, sem empregar o uso de armas, de sanções econômicas, ou outro tipo de *hard power*, lidera e consagra o processo de integração regional sulamericano (PASSETTO, 2011).

## 2.2. Estado Brasileiro e educação

Devido ao papel assumido pelo Brasil em termos de integração regional, a cooperação entre os países sul-americanos avançou em várias agendas. Nesse sentido com o enfoque que foi dado ao Mercosul, a instituição, criou o Mercosul Educacional, responsável pela cooperação, através de políticas públicas, entre os países membros do bloco em matéria de educação. Assim, de acordo com Humdolt (1997, p.83):

A atividade intelectual somente avança quando há cooperação, e não apenas para que um investigador forneça o que falta ao outro, mas para que o êxito de sua atividade entusiasme o próximo. Muitas vezes o Estado cria obstáculos à atividade científica, ainda que esse não tenha sido seu propósito. Em consequência, para evitar novos danos, o Estado deve sempre respeitar a lógica interna científica. (HUMDOLDT, 1997, p. 83)



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Dessa maneira, o Brasil colocou em primeiro plano a cooperação regional para educação, por meio da internacionalização acadêmica. Internacionalização essa, que de acordo com Azevedo (2009, p.186) “é um fenômeno intrínseco ao movimento dos atores sociais em luta pela conquista do reconhecimento do seu campo científico correspondente em que, mesmo que duas ações sejam espontâneas, desprendidas ou aleatórias são catalisadas por políticas públicas indutoras de produção científica”.

Dentre as ações do Brasil para incentivo a internacionalização da educação encontram-se compromissos firmados pelo país em forma de acordos bilaterais (um país sulamericano com o Brasil) e multilaterais (como por exemplo no âmbito do bloco Mercosul e da extinta UNASUL) em variadas formas, como por exemplo intercâmbios acadêmicos. De acordo com Bordieu (2002, p.5), “compreender esses intercâmbios como alianças na lógica das relações de poder, como, por exemplo, maneiras de reforçar uma posição”, ou seja, pode-se interpretar como uma forma de reforçar o soft power brasileiro para com a América do Sul.

Um dos programas de maior destaque no cenário nacional brasileiro e que ecoou internacionalmente, foi o Ciências Sem Fronteiras. Nesse programa, o Estados, através de suas políticas públicas e de suas agências de financiamento (como o CNPq), tem um papel de catalisador do desenvolvimento da pesquisa, ou seja, fomenta, de diversas formas a pesquisa nos campos de graduação e pós-graduação. Pode-se ainda verificar o soft power presente no discurso de Aloizio Mercadante, ex-Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015 do governo de Dilma Rousseff:

[...] o principal desafio que o Brasil terá de enfrentar se quiser se transformar em um país efetivamente desenvolvido, com uma economia eficiente e competitiva: preparar-se para a “sociedade do conhecimento” (BRASIL, 2012 a).

Dessa forma, fica evidente que o Estado brasileiro tem, como parte de sua política externa, o objetivo de desenvolvimento no âmbito da ciência. Assim, no campo acadêmico de acordo com Catani e Azevedo (2013, p. 280), o Estado cumpre um papel de meta-ator social, através de agências financiadoras e políticas públicas. Sendo, o Ciências Sem Fronteiras um dos mecanismos dos quais o Estado brasileiro se utilizou para que o desenvolvimento tecnológico, através de profissionalização de estudantes e pesquisadores, fosse acelerado.

Assim, nas palavras de Catani e Azevedo (2013, p. 283), “o modelo de



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

internacionalização da ciência e da educação superior, periférico, desigual e subordinado, é condizente com o modelo de desenvolvimento com similares características, dominado pelos interesses do capital financeiro preponderante no Brasil". Fala essa que demonstra que, embora o país tenha tido uma guinada na sua política externa devido a eleições do governo de esquerda, e que essa, passa a dar mais enfoque para a cooperação regional, ainda encontra barreiras em tutelar a educação de maneira efetiva e sem influencia das elites.

Dessa forma, a cooperação regional para a educação não pressupõe uma cooperação internacionalizada, ou seja, ela não exige que estudantes e professores cruzem as fronteiras para que ela seja efetiva. A internacionalização da educação, prevê uma cooperação entre universidades e instituições de educação com intuito de complementariedade de suas capacidades, de forma de troca de benefícios mútuos. Embora muito eficaz, esse tipo de internacionalização da educação não traduz o que será analisada no trabalho. A cooperação que se pretende investigar é mais ampla, e se refere ao fortalecimento institucional doméstico e pressupõe a ação estatal como patrocinadora da educação. Assim, a cooperação internacional para a efetivação do direito humano a educação não se opõe que haja a internacionalização da educação, ainda que congregue tais incentivos, a abordagem a ser feita transcende a ela.

Levando em consideração que a cooperação regional possibilita a construção de políticas públicas transnacionais e até mesmo domésticas, a presente pesquisa quer investigar o papel do direito internacional para que essa cooperação ocorra. Por não ser uma prática jurídica neutra, o direito internacional serve para atender as demandas dos diversos atores públicos e privados no âmbito do Estado. Dessa forma, o direito internacional é um instrumento que esses atores utilizam para projetar no âmbito internacional os seus interesses.

Assim, quando os diversos atores públicos e privados no âmbito estatal, se utilizam do direito internacional para projetar seus interesses, eles podem se utilizar do *soft power*. O "poder brando" ou *soft power* atua de forma intrínseca, quase imperceptível na condução das políticas externas pelos Estados. Dessa maneira, a temática da educação, quando visa atender as demandas dos variados atores no âmbito do Estado, é permeada por essa forma de poder.

Pode-se ainda evidenciar, que a internacionalização da educação baseia-se em *soft*



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

power, pois um dos principais condutores dessa ideia é: a solidariedade internacional (CATANI; AZEVEDO, 2013, p. 286). Solidariedade essa que, se colocada em frente aos interesses do grande capital entra em um paradoxo: a solidariedade internacional anula o capital, e vice-versa. Nesse sentido, o problema da pesquisa se traduz: de que forma a política externa brasileira para efetivação de direitos humanos, traduzida na cooperação regional para educação, se utiliza da mesma como instrumento de *soft power*?

### 3. METODOLOGIA E TEORIA

A pesquisa que está sendo conduzida em matéria de educação nesse artigo é apenas um braço de uma pesquisa de grande porte, intitulada Direito Internacional e políticas públicas locais: o papel da cooperação internacional sul-americana para a efetivação dos direitos humanos; financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Sendo a educação um direito humano, procura-se responder “de que forma a política externa brasileira para efetivação de direitos humanos, traduzida na cooperação regional para educação, se utiliza da mesma como instrumento de *soft power*?”. Essa temática, portanto, encontrou eco no Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional da Universidade Federal de Santa Maria.

Metodologicamente, essa pesquisa está foi conduzida de forma extensa e detalhada através de investigações documentais. Para embasar o trabalho, de acordo com Keohane, King Verba, p. 51, no livro *A Formal Model of Data Collection*, os dois principais objetivos de uma pesquisa em ciências sociais devem ser a formalização (1) da descrição e (2) das inferências causais da pesquisa. Ainda, para os autores, a coleta de dados é composta por uma heterogeneidade metodológica, incluindo as pesquisas de fontes primárias, secundárias, a análise de conteúdo, entre outros, de forma que o mais importante nessa coleta de dados, é reportar como esses dados foram coletados e como consegue-se chegar até eles.

Para que esses objetivos sejam cumpridos, optou-se pelo método de análise qualitativo, que de acordo com Denzin e Lincoln (2011), é definido como: “um conjunto interpretativo de materiais, que fazem o mundo visível (...) os estudos qualitativos analisam o objeto em seu natural, de forma a interpretar o fenômeno e os significados que as pessoas dão ao mesmo.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Ainda, outros autores corroboram com a ideia da pesquisa qualitativa focando no processo e na natureza flexível da pesquisa. Dessa forma, preocupam-se em responder as perguntas “o que”, “por que” e “como”, dessa forma, as hipóteses são comumente geradas da análise dos dados ao invés de inferidas previamente (e.g. Denzin and Lincoln, 2011; Flick, 2009; Strauss and Corbin, 1998; Willis, 2007).

Após a escolha do método qualitativo, o desafio da pesquisa estava em responder a um problema, e não necessariamente se vincular a uma teoria. Dessa forma, para que “de que forma a política externa brasileira para efetivação de direitos humanos, traduzida na cooperação regional para educação, se utiliza da mesma como instrumento de *soft power*?” fosse respondida, analisou-se os recentes avanços das teorias das relações internacionais, mais especificamente do chamado indutivismo, pautado em uma lógica experimentalista de David Hume. Assim, analisou-se as principais críticas aos positivistas clássicos, ou indutivistas. A primeira das críticas, feita por Karl Popper, é relacionada ao conceito de hipóteses. Dessa forma, o autor defende que não se pode provar a verdade de uma teoria, e sim que ela não é verdadeira.

A segunda crítica, é feita por Kuhn, o qual argumenta contra a noção ingênua de Popper em relação a evolução das teorias. Para ele, as disciplinas fundam-se em fatores baseados em divisões dominantes de como o mundo funciona. Uma das grandes evoluções da teoria das relações internacionais e da conexão da mesma com a metodologia, é baseada na crítica feita por Lakatos. O autor defende que os pesquisadores carregam consigo uma visão de mundo e a partir dela, se filiam a programa de pesquisas específicos, os quais têm um *hardcore* imutável, e um cinturão protetor de hipóteses auxiliares a serem testadas, que faria a teoria evoluir.

Recentemente, Laudan critica o fato da filiação a uma teoria. Dessa forma, para ele, a função da teoria é resolver ambiguidades, ou seja a partir de uma pergunta, variadas teorias são utilizadas, e a fluidez da disciplina é respeitada. Sendo assim, para que o problema de pesquisa fosse respondido, as fontes primárias, representadas pelos tratados internacionais bilaterais e multilaterais, do Brasil com os países sulamericanos, forma utilizadas para embasar o método de pesquisa qualitativo.

Qualitativamente, foram analisadas teorias das relações internacionais, bem como a política externa brasileira, que configuram o *soft power* como maneira ideal de descrição do papel brasileiro para com a região. É importante ressaltar que os limites foram



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

construídos de forma bem específica, assim foi utilizada a definição de “aldeia” presente no trabalho de Igreja (2017).

Ainda, a pesquisa foi conduzida em três etapas, baseadas em perguntas específicas, derivadas do problema de pesquisa central. Primeiramente buscou-se responder “quais os tratados internacionais que produzem esquemas de cooperação internacional entre o Brasil e os demais países sul-americanos? Quais os atores envolvidos nestes tratados?”. Verificou-se que tratados bilaterais em vigor, no âmbito do Ministério da Relações Exteriores do Brasil, e multilaterais em vigor, no âmbito do Mercosul e UNASUL foram utilizados para produzir este esquema.

A pesquisa empírica teve por ponto de partida os *websites* institucionais e governamentais, sendo o mecanismo de busca Concórdia do sitio *online* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) a primeira fonte de investigação.

Para encontrar os tratados bilaterais, primeiramente filtrou-se os 12 países sul-americanos juntamente com a matéria de “cooperação internacional e esportiva” e vigência “em vigor”. Após verificar-se que nem todos os acordos bilaterais estavam classificados de maneira correta. Sendo assim, retirou-se o filtro “matéria” e “em vigor”. Dessa forma foram analisados um total de 411 documentos relacionados a Argentina, 287 relacionados a Bolívia, 146 ao Chile, 156 a Colômbia, 119 ao Equador, 77 a Guiana, 241 ao Paraguai, 239 ao Peru, 66 ao Suriname, 321 ao Uruguai, e 145 a Venezuela.

Dessa maneira, no *website* do Mercosul educacional, foram filtrados os tratados em matéria de educação. Assim, o mecanismo de busca localizou 63 documentos (um relativo a área comercial e 62 relativos a educação). Após foram pesquisados atos que poderiam refletir na matéria educação, de forma incidental. Assim, não se utilizou filtro algum. Foram encontrados 20 documentos assinados pelos Ministros da educação nos países do bloco e países associados. Posteriormente, pôde-se verificar que alguns documentos se encontravam duplicados, de forma que de um total de 83 tratados analisados, 64 estavam dentro do escopo da análise para fichamento.

Em relação ao site da UNASUL, o mecanismo de busca foi abrangente pela impossibilidade de filtro na plataforma. Dessa maneira foram identificados 8 acordos multilaterais.

Devido ao fato do o objetivo da pesquisa se verificar em que medida o direito internacional é capaz de se transformar em políticas públicas locais, foram identificados os



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

acordos que efetivam ações concretas, ou seja, foram tirados da “aldeia” documentos que não configuram regimes - pois muitos acordos quadro ou protocolo de intenções não desencadeavam em nenhuma ação concreta. Nesse sentido, em termos de tratados bilaterais em vigor que configuram regimes foram identificados: acordos-quadros, ajustes complementares, memorandos de entendimento, protocolos, protocolos adicionais, convênios complementares, acordos por troca de notas, declarações, programas executivos, *aide memoire*, ajustes, comunicados, e ementa por troca de notas.

Como segunda pergunta a ser respondida “quais são os temas dominantes nesses tratados?”, pode-se perceber uma diferença entre tratados multilaterais e bilaterais. Os tratados bilaterais em vigor, apresentam como temas regulados: vistos, intercambio, geral em educação, integração educacional, cooperação interinstitucional, pós-graduação, ensino superior, alimentação escolar, educação indígena, formação profissional, e ensino do idioma.

Os tratados multilaterais em vigor em termos de Mercosul e UNASUL, possuem como principais matérias tuteladas as seguintes: reconhecimento de títulos, pós-graduação, data comemorativa, financiamento em educação, políticas educacionais, formação profissional, planos de ações, desenvolvimento institucional.

#### 4. RESULTADOS PARCIAIS DO AR CABOUÇO NORMATIVO DOS TRATADOS BILATERAIS

Partindo da ideia de Henriques e Paradelo (2006, p. 119), de que para medir o *soft power*, é necessário que os resultados - outputs, sejam mensurados, o resultado do arcabouço normativo desse artigo possui essa função. Para que isso fosse realizado, a coleta dos acordos bilaterais foi feita através do Portal Concórdia, do Ministério das Relações Exteriores do Governo Brasileiro. No portal, buscou-se os acordos bilaterais em vigor que compõem o acervo de cooperação para educação do Estado brasileiro com os demais países da América do Sul.

Assim, totalizaram 67, sendo: 9 com a Argentina, 10 com a Bolívia, 1 com o Chile, com a Colômbia, 3 com o Equador, 5 com a Guiana, 8 com o Paraguai, 5 com o Peru, 3 com o Suriname, 8 com o Uruguai e 6 com a Venezuela. Como segundo passo, procurou-se identificar o regimes dos acordos bilaterais em vigor.

Pôde-se também identificar a quantidade de acordos bilaterais em vigor produzidos por décadas. Nesse sentido, o gráfico reflete que cerca de 37,20% dos acordos bilaterais



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

em matéria de educação foram produzidos entre os anos de 2000 a 2009, nos governos de esquerda de Lula e Dilma. Como mostra o gráfico:

Ainda, os tratados bilaterais em vigor, apresentam como temas regulados: vistos (2), intercambio (14), geral em educação (14), integração educacional (2), cooperação interinstitucional (15), pós-graduação (1), ensino superior (3), alimentação escolar (3), educação indígena (3), formação profissional (5), e ensino do idioma (4).

Partindo, em um segundo momento, de uma análise qualitativa dos 67 acordos bilaterais em vigor em matéria de educação, firmados entre Brasil e América do Sul, buscou-se identificar de que forma essas políticas públicas identificadas nessas fontes primárias pudessem ser medidas. Assim, após uma análise qualitativa desses acordos, foram estabelecidas categorias que poderiam gerar a possibilidade de soft power.

Inicialmente, verificou-se seis categorias possíveis de identificar na análise qualitativa dos acordos: a posição na relação, o consenso na publicidade, os encargos financeiros, o mecanismo de consulta política, a forma de avaliação das atividades e a triangulação. Cada um dos 67 acordos bilaterais analisados foi tabelado de acordo com essas seis categorias, que posteriormente foram divididas em 18 subcategorias.

Dessa forma, em uma terceira etapa, para que a ideia de identificar *soft power* medindo-o através de *outputs* fosse realizada, buscou-se verificar quais dessas categorias seriam indispensáveis para que as políticas públicas, ou sejam os outputs fossem mensurados. Assim, chegou-se a conclusão de que embora existam várias políticas públicas em matéria de educação analisadas (como por exemplo reconhecimento de diplomas, gratuidade de vistos), o *soft power* só pode ser medido pelo consenso na publicidade dos dados e pelo monitoramento dessas políticas públicas. Dessa maneira, o consenso para publicidade é categoria importante para que as políticas públicas sejam conhecidas, mas não é suficiente, pois somente através do mecanismo de monitoramento estabelecido, há a possibilidade de identificação do *soft power*, do output.

Seguindo essa lógica de raciocínio, dos 67 tratados bilaterais analisados qualitativamente, apenas 22 correspondem as duas categorias identificadas posteriormente, e dessa forma, possuem a possibilidade de *soft power*.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

## 5. LIÇÕES DO ACERVO SULAMERICANO DE TRATADOS BILATERAIS

O direito internacional visa corresponder as demandas da estrutura da sociedade, de acordo com sua modificação. Assim esse direito se coloca, através da cooperação regional como uma ferramenta em prol dos interesses sociais, e não apenas como um instrumento de coexistência entre os Estados. Porém, para que essa cooperação seja efetiva, o direito internacional deve ter a capacidade de influenciar os Estados, de forma a moldar as políticas públicas locais, possibilitando que as instituições interajam no âmbito internacional.

Dessa forma, esse artigo buscou investigar em que medida a política externa brasileira para efetivação dos direitos humanos, se utilizou até então da cooperação regional para educação como um instrumento de *soft power*. Pode-se então notar, que a temática educacional assumiu relevância na América do Sul, com o estreitamento dos laços brasileiros com outros países sulamericanos, traduzidos em formas de tratados internacionais. Através dessas fontes primárias, foi possível verificar que a efetivação dos direitos humanos através da cooperação para a educação é um dos principais instrumentos de *soft power* que a política externa brasileira faz uso.

Assim, dentro do âmbito do Núcleo de Pesquisa e Prática em Direito Internacional da Universidade Federal de Santa Maria, foram mapeados, através do website do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 411 documentos relacionados aos países sulamericanos em matéria de educação. Foi então, feita uma análise de medida de políticas públicas e *soft power*. Nesse sentido, o *soft power* foi medido através dos resultados - *outputs*, mensurados de acordo com o resultado do arcabouço normativo desse artigo. Por fim, através de uma extensa tabulação e classificação dos acordos, foram identificados então, 22 acordos os quais o Brasil pode produzir *soft power*.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. L. N. D. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. *Crítica Educativa*, Sorocaba, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 56-79, jan./2015.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

BRANCO, Edson Medeiros; HELENO, Luiz Eduardo. O soft power brasileiro em busca de uma identidade sul-americana. **Poder, Estratégia e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 41-52, fev./2011.

BRASIL. *Ciência sem Fronteiras*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/home>. Acesso em: 15 out. 2012b.

BOURDIEU, P. **Les conditions sociales de la circulation internationale des idées**. In *Actes de la recherche en sciences sociales*. v. 145, décembre 2002. La circulation internationale des idées. p. 3-8, doi: 10.3406/arss.2002.2793.

CATANI, Azevedo; . Educação superior, internacionalização e circulação de ideias: ajustando os termos e desfazendo mitos. **Inter-Ação**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 273-291, mar./2013. Disponível em: <<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/44527>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ELMAN, C. E. A. M. F. **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. 1. ed. Cambridge, Massachussets London, England: MIT Press, 2003. p. 159-200.

HENRIQUES, Mendo Castro; PARADELO, António. Uma Fórmula de Soft Power. **Nação e Defesa**, Polônia, v. 3, n. 113, p. 107-127, jan./2006.

HOBSBAWM, Eric. Era dos Extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HUMDOLDT, W. V. **Sobre a organização interna e externa das Instituições Científicas Superiores em Berlim**. In: CASPER, G; HUMBOLDT, W. V. *Um mundo sem universidades?* Rio de Janeiro: EDUERJ, 1997.

K., N.; LINCOLN, Y. S.. **Handbook of Qualitative Research**.. 1. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications., 1994.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: SCIENTIFIC INFERENCE IN QUALITATIVE RESEARCH**. 3. ed. PRINCETON, NEW JERSEY: PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 1995. p. 1-259.

MORAVCSKI, Andrew. **Progress in International Relations Theory : Appraising the Field** . 1. ed. Cambridge, Massachussets London, England: MIT Press, 2003. p. 159-200.

NYE, Joseph S. Paradoxo do Poder Americano. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, Joseph S; KEOHANE, Robert, Power and Interdependence, Estados Unidos, Longman, 2001.

NYE, Joseph S. Soft Power, New York, Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

PESSETTO, B. C. et al. A Política Externa de Lula no Cenário do Mercosul. **E-FAPPES**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 1-29, jan./2011.

POPPER, K. S. **A lógica da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.