DANIELLE JACON AYRES PINTO

O *SMART POWER* COMO UM NOVO PROJETO DE PODER NA ESFERA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO BRASIL E SUA INSERÇÃO INTERNACIONAL NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Campinas

2016

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

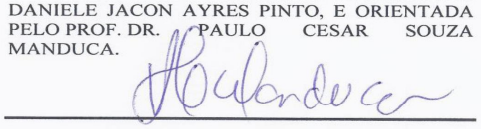
Danielle Jacon Ayres Pinto

O SMART POWER COMO UM NOVO PARADIGMA DE PODER NA ESFERA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO BRASIL E SUA INSERÇÃO INTERNACIONAL NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA DANIELE JACON AYRES PINTO, E ORIENTADA PELO PROF. DR. PAULO CESAR SOUZA MANDUCA.



CAMPINAS
2016

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

P658s

Pinto, Danielle Jacon Ayres, 1979-
O smart power como um novo projeto de poder na esfera internacional : uma análise do Brasil e sua inserção internacional nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva / Danielle Jacon Ayres Pinto. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Paulo César Souza Manduca.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. 2. Silva, Luíz Inácio Lula da, 1945-. 3. Poder (Ciências sociais). 4. Política externa - Brasil. 5. Poder inteligente. 6. Construtivismo (Filosofia). 7. Relações internacionais. I. Manduca, Paulo César Souza,1965-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The smart power as a new project of power in the international sphere : an analysis of Brazil and its international insertion in the Fernando Henrique Cardoso government and in the Luiz Inácio Lula da Silva government
Palavras-chave em inglês:
Power (Social sciences)
Foreign policy - Brazil
Smart Power
Constructivism (Philosophy)
International relations
Área de concentração: Ciência Política
Titulação: Doutora em Ciência Política
Banca examinadora:
Paulo César Souza Manduca [Orientador]
Luis Alexandre Fuccille
Cristina Soreanu Pecequilo
Rafael Antônio Duarte Villa
Sabrina Evangelista Medeiros
Data de defesa: 19-02-2016
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 19 de fevereiro de 2016, considerou a candidata DANIELLE JACON AYRES PINTO aprovada.

Prof. Dr. Paulo César Sousa Manduca

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille

Prof.ª Dr.ª Cristina Soreanu Pecequilo

Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

Prof.ª Dr. Sabriana Evangelista Medeiros

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna Danielle Jacon Ayres Pinto

RESUMO

Nas relações internacionais, poder é um conceito central. Todavia, com as modificações sofridas no mundo devido ao processo de globalização, será possível observar consequência econômicas, políticas e sociais que irão promover a necessidade de uma alteração da dinâmica de sociabilidade no espaço internacional. Esta alteração terá como consequência o surgimento de novas dinâmicas externas, entre elas, o surgimento de um novo projeto de poder. Diante deste cenário, países considerados emergentes, como o Brasil, passam a ter no limiar do século XXI uma ¨janela de oportunidade¨ para construir uma maior inserção e poder decisório dentro do sistema internacional. Neste sentido, esta tese visa compreender como se constrói este novo projeto de poder no espaço internacional, denominado *smart power*, dando destaque aos seus axiomas e áreas estratégicas. Para completar a compreensão desta dinâmica, tal tese observa a realidade da política externa brasileira de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, e busca identificar se tais políticas corroboram com um projeto estratégico de inserção internacional *smart*.

Palavras-chave: Poder, Brasil, Smart Power, Construtivismo, Política Externa

ABSTRACT

In the international relations, power it is a central concept. However, with the World changes suffered on the process of globalization, will be possible to observe economic, political and social consequences that will provide a change in the dynamic of socialization in the international space. That modification will result in the appearance of new dynamics, among them, the rise of a new project of power. In this scenery, countries considered emergent, like Brazil, can get, in the threshold of XXI century a `window of opportunity_ to build a greater presence and decision-making power within the international system. In this sense, this thesis has the pretend to understand as is build that new project of power in the international space, which is denominated smart power, given highlight for its axioms and strategical areas. For complete comprehension of this dynamic, this thesis note the reality of Brazilian foreign policy in the Fernando Henrique Cardoso and Luíz Inácio Lula da Silva, and try to identify if that policies support a strategic project for international insertion based in the smart power.

Keywords: Power, Brazil, Smart Power, Constructivism, Foreign Policy

Índice

1. INTRODUÇÃO 18

2. ESTADO E PODER: UMA RELAÇÃO SIMBIÓTICA OU UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA? 26

2.1 - Construção histórica do Estado 30

2.1.1 - Estado Moderno 42

2.1.2 - Estado Contemporâneo 58

2.2 - Poder: debate conceitual e sua persperctiva no Estado Moderno e Contemporâneo 69

2.3 - Poder e sua dinâmica no espaço internacional: do Estado Moderno ao Estado Contemporâneo 89

2.3.1 - Estado Moderno e poder internacional 92

2.3.2 - Estado Contemporâneo e o poder em transformação 98

3. ABRODAGENS TEÓRICAS DAS RELAÇÕES ENTRE OS ESTADOS: CONCEITOS E ANÁLISES 105

3.1 - Neo-Institucionalismo: suas premissas e vertentes 120

3.1.1 - Institucionalismo histórico 121

3.1.2 - Institucionalismo Sociológico 123

3.2 - Construtivismo: um debate do papel do agente e da estrutura 124

3.3 - O cenário teórico para construção do poder e influência do Brasil 143

4. *SMART POWER:* UM NOVO PARADIGMA DE CONSTRUÇÃO DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL 153

4.1 ¯ Inteligência Contextual ¯ uma estratégia para realização de políticas em âmbito internacional 167

4.2 ¯ Áreas estratégicas para fortalecer o *smart power* de um Estado 175

4.2.1¯ Alianças, parcerias e instituições 177

4.2.2 ¯ Desenvolvimento global 180

4.2.3 ¯ Diplomacia pública 184

4.2.4 ¯ Integração econômica 187

4.2.5 ¯ Inovação e tecnologia 191

5 . A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E SUAS NUANCES CONSTRUTIVAS 197
5.1 - Política Externa do Brasil: suas premissas e metas 204
5.1.1 - Alinhamento versus Autonomia 204
5.1.2 - Política externa brasileira e os paradigmas de sua construção internacional 211
5.2 ¯ Fernando Henrique Cardoso e suas premissas de política externa relativas ao *smart power* 250
5.2.1. ¯ Alianças, parcerias e instituições 253
5.2.2 ¯ Desenvolvimento Global 257
5.2.3 ¯ Diplomacia Pública 262
5.2.4 ¯ Integração Econômica 266
5.2.5 ¯ Inovação e Tecnologia 269
5.3 Luíz Inácio Lula da Silva e suas premissas de política externa relativas ao *smart power* 271
5.3.1. ¯ Alianças, parcerias e instituições 275
5.3.2 ¯ Desenvolvimento Global 279
5.3.3 ¯ Diplomacia Pública 284
5.3.4 ¯ Integração Econômica 291
5.3.5 ¯ Inovação e Tecnologia 298
5.4 Os desafios a inserção internacional do Brasil ¯ cenário interno e externo 301
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 309
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 318
ANEXOS 339

Dedico este trabalho à minha
família, ao meu amor e a irmã
canina Pink

Agradecimentos

Ao começar o doutorado nunca esperei que fosse passar por tantas emoções, algumas boas outras ruins, e que no final do processo eu estaria sentada a frente do meu computador dando tanto valor a elas que chego a pensar que sem as mesmas não seria possível escrever minha tese.

Ao longo deste caminho tive muitas pessoas que me ajudaram, que fizeram meus dias melhores e que me incentivaram que corro o sério risco de esquecer o nome de alguns nesse pequeno espaço de agradecimento. Todavia, me arrisco a fazê-lo no intuito de deixar para a posteridade a gratidão a todos que moldaram meu caminho, seja de maneira boa ou ruim, saibam, fui para frente por causa de vocês.

Assim, meu primeiro e maior agradecimento dedico à minha família. Em primeiro lugar a meu pai Marco, minha mãe Elza, meu irmão Rodrigo e minha irmã Camila. Obrigada por toda a compreensão nos momentos de ausência e todo amor nas horas de angústia, sem vocês nada seria possível. Esse amor que nos une me levou a todos os lugares que fui na certeza que quando voltasse, vocês estariam de braços abertos sempre....e estavam!

Agradeço também a minha *baby blonde*, a família que pude escolher (e que fui escolhida). São tantos anos de amor, cumplicidade, respeito, carinho, compreensão e troca intelectual que já não sei onde eu termino e você começa. Isso é o que me deixa mais feliz! Obrigada por aturar horas, dias, semanas e meses de angústia, irritação e ausência. Sua crença na minha capacidade fez esse trabalho se concretizar. Amo para sempre!

Gostaria de agradecer aqueles amigos que longe ou perto torceram por mim e, hoje, vibram com o final desta minha etapa. Vou tentar nomear alguns aqui, pedindo aqueles que por ventura eu esqueça que saibam que vocês estiveram junto de mim o tempo todo. Obrigada, Noemi Bonina, Mariana Pianca, Riva de Freitas, Adriana Rodrigues, José Querino, Silvana Beline, Mariane

Tavares, José Fernando Vidal, Matheus Felipe, Orides Mezzaroba, Mariana Mezzaroba, Carol Natal, Julle Janay, Louise Gornik, Márcia Morikawa, Márcia Kairalla, Simara Fernandes, Soraya Lunardi, Regina Vismara, Renata Izique, Valentina Izique, Marcos Palermo, Daniela Medeiros, Larleccianne Picolli, Prof.º João Victor e sua esposa Margarida, Daniel Chaves Ribeiro.

Quero agradecer também aos meus colegas de UNICAMP. A troca de ideias e os debates que travamos fizeram esta tese melhor, porém, a companhia de vocês foi essencial para passar por Campinas de maneira leve e alegre. Obrigada Humberto Mezza, Lucas Ribeiro, Matheus Hernandez, Juliano Aragusuku, Tatiana Berringer, Caio Bugiato, Vitor Sandes, Daniela Mussi e Pascoal Gonçalves.

Quero agradecer aos professores que, ao longo de meu caminho acadêmico, me passaram todo o seu conhecimento de forma a me tornar uma pessoa muito melhor. Obrigada, Maria José Pianca, Célia Prado, Cristina Pecequilo, José Alves, Leandro Karnal, Rodrigo Cintra, Marcelo Fernandes, Maria Raquel, Paula Lopes, Sabrina Evangelista, Héctor Saint-Pierre, Shiguenoli, João Cravinho, Teresa Cravo, Daniela Nascimento e Rafael Villa.

Queria agradecer em especial meu orientador Prof. Paulo César Sousa Manduca. Obrigada por todo carinho, compreensão e ensinamentos ao longo deste doutorado. Sempre que precisei do senhor, pude contar com sua boa-vontade e apoio, creio que isso é imprescindível para que um doutorando possa ter confiança em seu próprio trabalho.

Agredeço também a todos do IFCH, em destaque a Priscila Gartier, ex-secretária da pós-graduação em Ciência Política da UNICAMP. Obrigada por toda paciência em mostrar os caminhos das burocracias necessárias.

Agradeço aos meus colegas da UFSM que pude encontrar no meio deste trajeto acadêmico e que fizeram toda a diferença em meu crescimento

profissional. Obrigada José Renato, Igor Castellano, José Carlos Balieiro, Diego Magalhães e Orlando Martinelli por toda convivência.

Quero agradecer também aos meus alunos da UEMG, IESB-Bauru e da UFSM. Dar aulas a vocês fez com que meus conhecimentos aumentassem, pois a troca em sala de aula é o melhor ensinamento que um professor pode desejar. Em especial gostaria de agradecer três alunos, e amigos, que me ajudaram a recolher e filtrar dados para esta tese. Obrigada Elany Almeida, Ana Vedovato e Juliano Bravo por dedicarem parte da vida de vocês a esta minha realização.

Gostaria de agradecer a CAPES pela bolsa de estudo que foi concedida a minha logo no primeiro ano do doutorado, sem ela não seria possível a realização próspera desta pesquisa.

Por fim, e não menos importante, gostaria de agradecer a todos os bons espíritos que me acompanharam neste trajeto da tese e que me cercam todos os dias, fazendo com que eu possa ter a serenidade e equilíbrio necessários para viver uma vida plena de realizações.

MUITO OBRIGADA A TODOS!

A utopia está no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte se distancia dez passos mais além. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar

(Fernado Birri citado por Eduardo Galeano no livro ¯ As palavras andantes, 1994)

Assovia o vento dentro de mim. Estou despido. Dono de nada, dono de ninguém, nem mesmo dono de minhas certezas, sou minha cara contra o vento, a contravento, e sou o vento que bate em minha cara.

(Eduardo Galeano ¯ Livro dos Abraços, 1991)

Lista de tabelas, quadros e figuras

Quadros

Quadro 2.1 ¯ Poder como recurso e como resultado comportamentais 66

Quadro 3.1 ¯ Ganhos ralativos e absolutos 127/128

Tabelas

Tabela 2.1 ¯ Estados Líderes e Principais recursos de poder, 1500s ¯ 1900s 75

Tabela 3.1 ¯ Classificação dos recursos de poder do Estado 131

Tabela 4.1 ¯ Exemplos de bens públicos globais ¯ características e divisões ǔ 144-146

Tabela 5.1 ¯ Evolução do orçamento da ABC 1995 a 2005 243

Tabela 5.2 ¯ IDH do Brasil entre os anos de 1995 e 2002 244

Tabela 5.3 ¯ Taxa de mortalidade infantil no Brasil entre 1995 a 2002 (% a cada 1000 nascimentos) 244

Tabela 5.4 ¯ Número de candidatos PEC-G selecionados da África e América do Sul-2000 a 2002 247

Tabela 5.5 ¯ Número de candidatos PEC-G selecionados da África e América Latina e Caribe 271

Figuras

Figura 3.1 ¯ A codeterminação das instituições e dos processos 122

Figura 4.1 ¯ Contexto tridimensional na política internacional 147

Figura 4.2 - Dois modelos de diplomacia 168

Figura 5.1 - Números absoluto de viagens internacionais ¯ FHC 238

Figura 5.2 ¯ Número de imigrantes no Brasil ¯ 2000 a 2010 248

Figura 5.3 ¯ Cronologia Mercosul 1985 a 2000 252

Figura 5.6 ¯ Quantidade de viagens do Presidente LULA ¯ Totais e África ¯ 2003 a 2010 260

Figura 5.5 ¯ Distribuição da ajuda humanitária por região ¯ 2005 a 2009 265

Figura 5.6 ¯ Cooperação Brasileira para o desenvolvimento de outros países 2005-2009 266

Figura 5.7 ¯ Bolsa concedidas pelo governo brasileiro de 2000 a 2012 270

Figura 5.8 ¯ Cronologia Mercosul 2000-2015 278

Figura 5.9 ¯ Evolução da matriz energética brasileira 282

Figura 5.10 ¯ Balanço energético Global versus Brasil 283

Lista de Abreviações

ABC ¯ Agência Brasileira de Cooperação

AIDS - Acquired Immunodeficiency Syndrome

ALCA ¯ Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA ¯ Área de Livre Comércio Sulamericana

BM - Banco Mundial

BNDES ¯ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS ¯ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CASA ¯ Comunidade Sulamericana de Nações

CEPAL ¯ Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CPLP ¯ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSIS ¯ Center for Strategic and International Studies

ENG - Escola de Guerra Naval

EUA - Estados Unidos da América

FARC - Forças armadas revolucionárias da Colômbia

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

G-20 ¯ Grupo de 20 países em desenvolvimento criado para atuar em bloco nas rodadas de negociação da OMC

HIV - Human Immunodeficiency Virus

IBAS ¯ Índia, Brasil e África do Sul

IDH ¯ Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

JANGO - João Goulart

JK - Juscelino Kubitscheck

LULA - Luís Inácio Lula da Silva

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PALOP ¯ Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PEC-G - Programa de Estudantes-Convênio de Graduação

PEC-PG - Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação

PEI - Política Externa Independente

PNUD ¯ Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

SDN - Sociedade das Nações

TEH - Teoria da Estabilidade Hegemônica

UE - União Europeia

UNASUL - União de Nações Sulamericanas

URSS ¯ União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZOPACAS ¯ Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

1. INTRODUÇÃO

Após o fim da guerra-fria vai instalar-se no mundo uma nova dinâmica internacional de relacionamento entre os agentes. Se durante quase trinta anos o mundo se dividiu em dois blocos, a partir da década de 1990 passa a ser a multiplicidade de atores e o relacionamento entre eles o mote que impulsiona as demandas dentro do espaço internacional. Neste sentido, várias dinâmicas passaram a ser repensadas, entre elas, a do que seria poder e influência internacionais em um novo cenário relacional global.

Neste sentido este estudo teve por objetivo refletir sobre um novo projeto de poder para o sistema internacional que toma relevância principalmente no início do século XXI como respostas as dinâmicas fruto do fim da guerra-fria na década anterior. Este novo projeto, pensado mais profundamente por Joseph Nye (2011), será denominado *smart power*.

Todavia, trabalhar a ideia de poder, implica em imediata associação do termo a um comportamento impositivo de uma parte sobre outra, onde as tradicionais fontes de recurso de poder são privilegiadas. Numa abordagem teórica tradicional das relações internacionais, leia-se realismo e liberalismo, esse poder teria sua matriz no chamado *hard power*, em detrimento dos recursos conhecidos como *soft power.*

Neste estudo, porém, não se pretende fazer uma separação ideológica destes dois poderes, mas sim, entender que os recursos, tanto do *hard power* como do *soft power*, são essenciais para a construção da influência internacional do Estado. O relevante nessa dicotomia não é somente os recursos que o ator estatal possui mas, a maneira estratégica de usá-los, sem coagir parceiros, mas sim na busca de cooptá-los através da promoção de ganhos absolutos e bens públicos globais. Este é o princípio norteador do *smart power* pensado por Nye, ou seja, todos os recursos de poder são importantes, mas a dinâmica de utilização

deste é que deve se alterar se no século XXI um Estado quiser ter influência e poder decisório internacional.

Para explorar tal dinâmica de poder, o Brasil foi trazido a está tese com um espaço de análise para verificar se tais predicados do *smart power* foram trabalhados na política externa brasileira em dois governos específicos, o de Fernando Henrique Cardoso e o do Luís Inácio Lula da Silva. A proposta foi compreender o resultado de sua aplicabilidade nos determinados momentos políticos nacionais.

Assim, de acordo com o cenário exposto acima, o objetivo deste estudo é entender a realidade internacional e suas novas dinâmicas de poder e, sobre ela, repensar a inserção internacional de um país como o Brasil através da lente do *smart power*. Coadunando com isso a percepção de uma nova prática de atuação no espaço internacional, com a ideia de implementação de políticas públicas que definam os motivos e os processos das ações do Brasil dentro do sistema.

Para fazer está análise o método científico entendido como mais pertinente foi o hipotético-dedutivo, baseado nas premissas de Karl Popper (1993). Assim, foi possível observar a existência de um determinado problema na realidade analisada ¯ a mudança da dinâmica do poder no espaço externo e a vontade do Brasil de inserir-se de maneira influente e poderosa neste sistema ¯ e sobre ela formular hipóteses de trabalhos e testá-las analisando a realidade do país em questão. A base de pesquisa utilizada nesta dinâmica científica ficou a cargo da análise de fontes primárias, secundárias e terciárias, como também, de dados estatísticos que corroborassem argumentos teóricos previamente abordados.

Assim, as hipóteses desta tese foram as seguintes: 1) O *smart power* é um novo projeto de poder no sistema internacional no século XXI; 2) O *smart power* é a construção de poder mais adequada para o Estado brasileiro alcançar

seu intuito de poder internacional; 3) As políticas públicas voltadas para ação internacional do Brasil, suas motivações e processos, são a base para o fortalecimento do poder e influência internacional deste Estado, como também, para a criação de uma política de Estado para a política externa brasileira e; 4) O poder e participação diferenciada do Brasil no espaço internacional, estão intimamente ligados a busca da cooperação e interdependência com outros Estados num jogo de soma positiva, o que pode se constituir como um novo paradigma de poder no espaço internacional.

Para testar a veracidade das hipóteses propostas alguns temas foram trazidos ao debate para reflexão.

No segundo capítulo o foco deste estudo vai centrar-se na ideia da simbiose entre Estado e Poder, objetivando demonstrar a importância fulcral do Estado como ator do sistema internacional e analisando o conceito de poder não somente como um recurso que utiliza-se da força mas que, principalmente, passa pela ideia de influência e boa reputação do ator estatal junto aos seus parceiros. Assim, a proposta deste capítulo é demonstrar as motivações para considerar o Estado um dos atores mais influentes dentro do meio internacional, e refletir sobre sua interação com os recursos de poder utilizados dentro do sistema internacional.

Desta forma o esforço principal deste capítulo centrou-se na determinação do Estado ao longo do tempo para entender porque tal ator coloca-se, ainda hoje, como o agente com mais predicados para ser o principal protagonista dentro do sistema internacional.

Como forma de entender o poder no Estado, deu-se ênfase aos modelos denominados Estado Moderno e Estado Contemporâneo para refletir os principais cenários onde o poder no espaço internacional se materializou, e ainda materializa. Nesta evolução da proposta de modelo Estatal, que não necessariamente é significado de maior desenvolvimento, é possível observar as

nuances de uma espaço onde o *smart power* passa a ter mais capacidade e importância.

Para determinar tais elementos autores como Bobbio (2001); Kant (2003); Weber (2011), Maquiavel (1996), Jellinek (1914), Dallari (2005), Bonavides (2012), Soares (2004), Maccormic (1993), Weffort (2009), Freitas (2003), Santos (1986), Faria (2011) entre outros, foram abordados.

Para completar a ideia proposta neste capítulo, abordou-se também as nuances do poder e sua dinâmica conceitual. O intuito era perceber o conceito clássico de poder, sua modificação e qual sua relação com as matrizes do Estado Moderno e Contemporâneo, numa tentativa de debater a simbiose entre ambos.

Para tal ensejo determinados autores foram usados para construir a ideia, são eles: LUKES (2005,2007); NYE (1989,2004,2011), Sttopino (2003), Weber (2004); Dahl (1975); Bianchi (2014), Arendt (1994), Foucault (2001), Baldwin (2002), Dupas (2005), Wight (2002), Keohane e Nye (2011), Kennedy (1989), entre outros.

Para sustentar a argumentação do segundo capítulo, se trabalhou no terceiro capítulo um embasamento teórico calcado nas premissas do neo-institucionalismo e do construtivismo de Alexander Wendt. O arcabouço teórico pensado por essas duas correntes pretende ser útil a este estudo no tocante que se depreende a ideia de normas, regras e instituições como fatores essenciais da edificação do poder e influência do Estado, como também, na ideia de interação entre agente e estrutura para a construção de estratégias e táticas de ação dentro do sistema internacional.

Para tratar destas premissas teóricas temas como hegemonia, recursos de poder, anarquia, estratégia internacional foram abordadas na construção de um recorte teórico do sistema internacional. Nesse sentido, autores como Batistella (2009), Belligni (1998), Cravinho (2002), Triepel (1998), Gramsci (2000); Arrighi (1993); Bruges (2005), Kissinger (1994) e outros foram abordados.

No neo-institucionalismo as vertentes histórica e sociológica ocuparam-se do argumento principal de dar importância a regras, normas a instituições como valores essenciais à construção do poder do Estado, autores como Hall e Taylor (2003), Berger e Luckmann (1991), Calvert (1995) deram embasamento a este estudo.

No construtivismo a abordagem de Wendt (2014) se fez pertinente sobre as de Onuf e Klink (1989) por entender que a dinâmica agente e estrutura vai além da percepção da linguagem para sua construção, como também, por entender que o único dado que podemos identificar no sistema é que ele é anárquico, diferente da argumentação, tida como radical, de Onuf que nega a anarquia do sistema. A ênfase nos preceitos cognitivos e na edificação de identidades para ler a realidade política internacional utilizada por Wendt, é essencial para a construção dos axiomas do *smart power*.

A seguir, passou-se ao terceiro foco desta pesquisa que é entender como o poder estatal pode ser construído nos dias atuais, partindo do pressuposto que só a utilização do chamado *hard power* não é mais suficiente para o fortalecimento do poder do Estado no sistema internacional. Desta maneira, introduz-se a ideia de aprimoramento do *soft power* dos Estados como nova forma de conquistar poder. Todavia, só fortalecer o *hard* ou *soft power* não parece ser suficiente para a conquista de poder e influência no cenário político contemporâneo, assim desta perspectiva vai surgir o *smart power*, teoria concebida por Joseph Nye., que vai argumentar que o Estado para fortalecer seu poder tem que aprimorar recursos tanto do *hard* como do *soft power*. Para identificar como aprimorar o *soft power* estatal, se dividiu as esferas de poder em três: estrutural, institucional e situacional, procurando analisar como os pilares da política externa brasileira e do *smart power* se coadunam com essas esferas de poder. O objetivo da teoria *smart* é a ação de política externa centrada na promoção de ganhos absolutos e bens públicos globais como forma de empoderar o Estado dentro do sistema internacional.

Apesar de Nye ser o intelectual que aprofundou as ideias de *smart power*, este termo foi primeiramente utilizado pela advogada e analista estadunidense Suzzane Nossel, com objetivo de pensar a política externa dos EUA e sua ação internacional. Tal objetivo, em muitos casos, levam a pensar que o *smart power* é um espaço teórico de poder pensado exclusivamente para a realidade estadunidense, todavia, na própria argumentação de Nye (2011) essa falácia é desconstruída, colocando tais preceitos teóricos como um novo projeto de poder dentro do sistema e dando a ele, capacidade de expandir a esfera de análise para além dos EUA. Todavia, o esforço essencial nesta empreitada é ler a realidade do país em questão, no caso desta tese o Brasil, e nela identificar premissas que corroboram a teoria, mas que não necessariamente irá ter os mesmo resultados, e nem deseja, da aplicabilidade utilizada para o modelo inicial, os EUA. Junto a isso Nye propõe como forma de determinar a construção de uma estratégia *smart* para cada Estado em específico, a utilização da inteligência contextual e de seus preceitos, como formar de especificar para cada ator estatal o cenário em que deve agir e de como agir.

Assim, neste capítulo os principais autores utilizados foram Nossel (2004), Nye e Armitage (2007), Nye (2004, 2007, 2008, 2011), Wilson (2008), Grieco (1993), Kaul *et.al* (2012), Williams (2005), Kingdom (2003), Morriss (2002), Keohane (2006), Stiglitz (2006)

Determinada uma estrutura teórica de construção do poder, se torna necessário analisá-la dentro de um contexto efetivo e perceber se suas premissas podem ser revalidadas dentro da realidade política atual. Neste sentido, o capítulo quinto pretendeu fazer uma análise dos pilares da política externa brasileira dos presidente Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, identificando a relação das ações de política externa destes governos com as áreas estratégicas do *smart power*. A proposta não é defender qual política foi melhor, se a de FHC ou de LULA, mas sim, procurar entender quais as estratégias

de inserção internacional do Brasil utilizadas pelos governantes foi mais útil e eficaz para a inserção do país nos moldes propostos pelo *smart power.*

A escolha dos governos FHC e LULA não foram aleatórias. Tais governos foram os primeiros a ter mandados completos, com possibilidade de reeleição, após a redemocratização do Brasil. O que representou a possibilidade de erigir políticas sólidas e de longo prazo para efetivar a inserção internacional do Brasil no sistema internacional.

Neste sentido, este capítulo erigiu através da percepção das nuances construtivas da política externa ao longo da história a partir de sua independência, dando importância a compreender quais fatores foram sensíveis para determinar o posicionamento do Estado nas situações internacionais que o cercavam. Tendo tal cenário como fundo, abordou-se a dicotomia tradicional da política externa brasileira de alinhamento versus autonomia como uma das principais característica formadora de tal realidade externa do Estado.

Foi possível perceber ao longo deste capítulo a possibilidade de divisão da maneira de inserção internacional do Brasil em quatro modelos principais pensados por Cervo e Bueno (2008) e determinados da seguinte maneira: (a) um paradigma liberal-conservador; (b) o paradigma desenvolvimentista; (c) o paradigma do Estado Normal e; (d) o paradigma do Estado Logístico. Em complemento a estes modelos, aprofundou-se a análise dos pilares da política externa de FHC e LULA, e de suas ações em relação as áreas estratégicas do *smart power* ao longo de seus governos.

Para isso foram utilizado os tradicionais autores nacionais que dedicam-se a compreender a realidade da política externa nacional e suas nuances de inserção, são eles: Cervo (2008), Cervo e Bueno (2008, 2011), Soares de Lima (2000, 2005), Vigevanni e Cepaluni (2007, 2009), Fonseca Jr. (2004), Pinheiro (2010), Altemani (2005), Lafer (2000), Milani e Pinheiro (2013), Fausto (2001), Garcia (2006), Hirst e Pinheiro (1995), Sombra Saraiva (2007), Cardoso (2001,

2006), Lampreia (1998), Amorim (2003, 2006, 2011), Almeida (2003, 2004), Bernal-Meza (2002, 2010), Visentini (2003, 2007, 2013), entre outros nomes de reconhecido valor e potencial de análise.

Por fim, este estudo fez um breve levantamento dos desafios que o Brasil tem para construir sua inserção e poder internacionais, dando ênfase as dimensões regionais e globais como os principais obstáculos a demanda de busca por influência e poder do Estado brasileiro.

2. ESTADO E PODER: UMA RELAÇÃO SIMBIÓTICA OU UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA?

Debater um novo paradigma de poder nas relações internacionais é um exercício intelectual pujante, onde se faz necessário pensar não só as raízes do poder, ou seja, sua construção histórica e sua importância na esfera política nacional e internacional, mas também, trazer a tona o debate sobre o principal ator do sistema internacional e como este se relacionou e ainda se relaciona com os ditames do poder. Este ator que consideramos principal no sistema internacional é o Estado, e a proposta é pensar como este ente evoluiu ao longo dos tempos e qual a sua relação com o poder. Seria o poder um recurso inerente ao Estado, ou pelo contrário, o poder é um recurso que ultrapassa esse agente e tem dinâmica própria?

Para buscar uma resposta a esse questionamento cabe neste estudo a reflexão sobre quais as percepções conceituais do Estado no estudo da ciência política, como surge este ator do sistema internacional e qual a sua importância ao longo dos tempos. Todavia, esta reflexão não pretende esmiuçar a ideia de Estado1do ponto de vista de sua concepção burocrática interna, mas sim, entender como nasce este ator dentro da dinâmica política, econômica e militar do sistema, quais suas relações com os conceitos de poder e qual sua importância no espaço internacional.

Pensar o Estado não é uma escolha aleatória que se coloca neste estudo, ao longo do surgimento do campo das relações internacionais, principalmente em sua principal corrente teórica, o realismo, o Estado aparece como ator fulcral, e muitas vezes, único capaz de interferir e modificar as

[1] A proposta não é entender o Estado enquanto entidade nacional, ou mesmo enquanto sua funcionalidade dentro da dinâmica governamental interna. Para aprofundar esses quesitos da Teoria Geral do Estado consultar clássicos como: Hans Kelsen (1949) *Teoria General del Derecho e del Estado*; G. Jellinek (1914) *Teoria General del Estado*, ou autores mais recentes como Dalmo de Abreu Dallari (2005) *Elementos de Teoria Geral do Estado*.

dinâmicas e a própria agenda do espaço internacional. Assim, o Estado para este estudo será considerado como ator principal do sistema internacional, reafirmando a existência de seu poder de barganha e influência nos assuntos internacionais, como afirma Fernando de Sousa (2005, p. 89) `Actor único até ao século XIX, o Estado permanece, ao presente, como o actor principal das Relações Internacionais, onde continua a ocupar um lugar central, determinante, apesar da concorrência crescente de que é alvo por parte de outros actores_. Mais a frente, no arcabouço teórico deste trabalho, este tema será aprofundado.

Todavia, é coerente esclarecer que o Estado não é um ente estático, muito menos imutável, e é este dinamismo, que aos olhos deste estudo, faz do agente estatal o mais relevante ator do sistema, mesmo em um mundo onde tantos outros agentes se colocaram, e ainda se colocam, como relevantes para a construção das agendas e políticas no espaço internacional.

Existem diversas definições de Estado ao longo do estuda da Ciência Política, todavia para que possamos chegar a um denominador comum neste estudo, a ideia primária de Estado será retirada da definição semântica de sua palavra, que significa (AURÉLIO, 1995, p.273):

> **estado**. [ŭ] 7. Antiga classificação dos indivíduos, em sociedade constituída, segundo sua condição política (o clero, a nobreza e o povo). 8. Conjunto de poderes políticos de uma nação, governo. 9. Divisão territorial de certos países. 10. *Dir*. Nação politicamente organizada [neste sentido, escreve-se com inicial maiúscula.] 11. Organismo político administrativo que como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida. 12. Sociedade politicamente organizada. 13. *Fís.* Conjunto de valores das grandezas físicas de um sistema, necessário e suficiente para caracterizar univocamente a situação física deste sistema. [ŭ]

A palavra Estado vem do latim *statu* que significa atitude e/ou *status* que significa estar firme. Considerando somente a etimologia da palavra Estado e

sua própria definição semântica, observamos que este ente é dotado de vida, é dinâmico e por si só age dentro de uma lógica social que o determina tanto em âmbito interno quanto no âmbito internacional.

Como afirma MacCormic (1993, p.125) "O Estado é de interesse central para a política, sendo ele próprio um *locus* para o exercício de poder, um produtor de decisões e a comunidade política primária para muitos seres humanos, no mundo contemporâneo[2]".

Na literatura das ciências sociais vemos que vários autores conceituaram o Estado, tentando buscar uma melhor definição para este ente e sua ação no espaço interno e internacional. Todavia, o que é possível constatar é que os conceitos são calcados nas ideias que irão formar o Estado Moderno, quando este ator passa a ter suas características institucionalizadas e sua denominação determinada, como veremos mais a frente.

Pensadores como Maquiavel, Max Weber, Karl Marx e Friedrich Engels entre outros irão definir o Estado. Através de seus conceitos poderemos pensar quais as características do Estado hoje em dia, e como é possível pensar o poder diante deste cenário.

Nicolau Maquiavel foi o primeiro a utilizar do tema de maneira genérica (MATIAS, 2014) afirmando que Estado era a condição de posse permanente e exclusiva de um espaço e do comando sobre seus residentes (MAQUIAVEL, 1996).

Max Weber, sociólogo e economista alemão nascido no século XIX, irá pensar o Estado dizendo que este "consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada legítima)" (WEBER, 2011, p.189), e que sua legitimidade

[2] [Tradução livre]. No texto original lê-se: *The state is of central concern to politics, being itself a locus for the exercise of power, a maker of decisions and the primary political community for most human beings in the contemporary world.*

vem da institucionalidade da dominação, ou seja, da autoridade de um poder de comando que legitima as ações do uso da violência.

Norberto Bobbio (2001) argumenta que Weber entende que o Estado possui dois elementos constitutivos: 1) o monopólio do uso legítimo da força, como dito acima e; 2) um corpo administrativo para promoção dos serviços públicos.

Para Marx (s/d) o Estado é o meio que a classe dominante, no caso de seus estudos a burguesia, utilizaria para controlar os meios de produção e subjugar as forças produtivas as suas vontades. Engels (1979, p. 193) completa a definição de Marx dizendo:

> Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo de classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.

Essa definição de Marx e Engels, como justificam os autores, vem em contraposição aos pensamentos de Hegel e da ideia de que o Estado era uma necessidade dos seres humanos e uma vontade superior divina (FIGUEIREDO, 2003).

Por sua vez, Kant (2003) entendeu o Estado como a união de uma multiplicidade de homens sob a égide de regras jurídicas. A ideia corrobora a percepção de que aquilo que assegura, de fato, a legitimidade e a autoridade do Estado é o arcabouço jurídico criado para sustentá-lo.

Todos esses conceitos trazem em comum o fato de que o Estado é um ente controlador, que comanda um determinado espaço e uma determinada população. Para alguns através da força, para outros da dominação econômica de uma determinada elite, e por fim, para outros através da regulação jurídica interna.

Neste sentido, para este estudo, o Estado será o ente controlador do espaço territorial de uma determinada população, exercendo este controle através das normatividades jurídicas existente e controlando o uso legítimo da força. Todavia, estas características não fazem do Estado um ente autoritário, pois o limite de sua ação está calcado no ordenamento jurídico interno, porém, é inegável que o embate para definição de suas ações políticas, tanto internas quanto externas, será travado no processo governamental, sendo que este pode, como dizia Marx e Engels, ser coordenado por uma classe reconhecidamente dominante, não atendendo as reais necessidades da sociedade como um todo.

Destarte, para o estudo de um novo projeto de poder, duas classificações de Estado em específico serão mais pertinentes, são elas: o Estado Moderno e o Estado Contemporâneo. Já que ambos são a tradução das principais concepções de Estados que vão interferir no espaço internacional e ter nele uma preponderância.

Todavia, antes de falarmos mais especificamente sobre o Estado hoje em dia, faz-se pertinente introduzir um breve histórico sobre o surgimento deste ator como relevante dentro do sistema internacional.

2.1 - Construção histórica do Estado

Segundo Dallari (2005) existem três correntes que versam sobre o aparecimento do Estado, uma primeira que acredita que o Estado sempre existiu, pois o homem desde sua remota existência possui uma organização, com caraterísticas de poder e hierarquia; a segunda ideia que a sociedade humana existiu durante um tempo sem ser conhecida como Estado, que este surgiu após a verificação de necessidades e conveniências de grupos sociais e, por último; a terceira vertente que entende que o Estado é o reflexo de uma sociedade política com características bem determinadas, sendo a principal delas a soberania, assim para essa vertente o Estado surge quando surge a soberania.

No entendimento deste estudo, a terceira vertente é a que melhor explica o surgimento do Estado, todavia as três ideias acima não são excludentes, pois irão representar cada momento da organização social e da percepção de Estado que a teoria política observa na história. Falaremos mais a frente sobre esta terceira vertente quando entrarmos no Estado Moderno e suas características.

Visto isto, passamos então a fazer um breve relato dos tipos de Estado que podem ser identificados ao longo da história[3].

O primeiro exemplo de Estado que podemos identificar é o Estado Antigo que tem como base uma matriz teocrática e familiar, ou seja, a família, a religião e o Estado são quase a mesma coisa, sendo difícil identificar onde começa um e termina o outro. As concepções sociais misturavam preceitos morais, religiosos, filosóficos e econômicos e disso surgia uma unidade coletiva (GETTEL, 1951). Como afirma Dallari (2005, p.62) sobre o Estado Antigo: `A influência predominante foi religiosa, afirmando-se a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo como expressões da vontade de um poder divino _.

Esse tipo de Estado, também conhecido como Oriental ou Teocrático (DALLARI, 2005) não deve ser confundido com o Estado Medieval, do qual falaremos mais a frente. O Estado Antigo são as mais remotas formações coletivas, e não estavam necessariamente ligadas a ideia de um Deus cristão ou a uma organização política complexa, mas a diversas matrizes divinais e a uma inicial organização hierárquica (GETTEL, 1951).

Como afirma Jellinek (1914, p.218)

[3] Tal relato não seguirá necessariamente um linha histórica de continuidade, mas sim, uma percepção social de como os indivíduos entendiam sua participam em comunidade, ou seja, de como no mundo contemporâneo, determinamos esses fenômenos sociais.

> A forma desenvolvida de comunidade com caráter associativos supremos e complexos, a que hoje designamos com o nome de Estado, inicia-se com a fixação dos homens ao solo, ou seja, com a vida sedentária; todavia esse é um processo cuja as origens permanecem obscuras; pois está unido intimamente ao cultivo dos cereais, para o qual foram necessários um tempo incalculável [ǔ] Com a ocupação da terra se fez necessário uma ordenação da propriedade muito mais complicada do que nos anteriores estágios da vida económica. Os limites entre bens comuns e bens privados necessitaram ser assinalados. A família como associação económica, experimenta uma rica integração interior[4].

Nesse Estado Antigo estamos falando dos surgimentos dos clãs, do experimento da ideia de viver em coletividade e de ter pertença a um determinado espaço no solo, que está ligado a produção agrícola, a ligação com o espaço está totalmente calcada na ideia de sobrevivência produtiva e não em conquista territorial. A matriz econômica, ainda incipiente, parece ser o motivo que fez o homem se fixar ao solo, primeiro para sua sobrevivência e depois, ao longo dos anos, para promoção da acumulação de recursos. Todavia a denominação Estado, é uma terminologia que se utiliza nos dias hodiernos, já que nesse momento tal conceito não era racionalizado pela própria sociedade.

Seguindo uma linha histórica, um segundo modelo de Estado que se identifica é o Estado Grego, também conhecido como cidade-estado ou *polis*. O propósito deste Estado não é unir toda uma civilização, no caso a civilização Helênica, mais criar um caráter de pertença e auto-suficiência a sociedade, a ideia de uma organização em autarquia (DALLARI, 2005).

---

[4] [Tradução livre]. No texto original lê-se: *La forma desenvuelta de comunidades con un carácter de asociaciones supremas y complejas, a las que hoy designamos justamente com el nombre Estado, principia com el asentamiento de los hombres en un suelo, es decir, con la vida sedentaria; pero éste es un proceso cuyos orígenes son myu obscuros; pues va unido muy íntimamente al cultivo de los cereales, paa lo cual ha sido necesario um tiempo incalculable. [...] Con la ocupación de las tierras se hace necesario una ordenácion de la propriedad, mucho más complicada de lo que lo era en los anteriores estadios de la vida económica. Los limites entre bienes comunes e bienes privados necessitan ya ser señalados. La familia, como asociación económica, experimentra una rica membración interior.*

Seus expoentes intelectuais são os conhecidos filósofos Sócrates, Platão e Aristóteles, que começam uma produção teórica no intuito de pensar a vida em coletividade e como se daria sua organização.

Platão, que foi discípulo de Sócrates, vai centrar seu pensamento na busca pela justiça dentro do Estado, isto devido ao fato de ter sofrido com a condenação a morte que seu mestre Sócrates, o que reconheceu ser uma injustiça. A vocação política do Estado para a justiça vai ser pensada por Platão em três níveis: da justiça, da educação e da comunidade em seu livro a *República* (CHEVALLIER, 1979).

Este filósofo vai defender a ideia, que Aristóteles vai desenvolver posteriormente, de que os filósofos devem ser os detentores do poder dentro das cidades-estado gregas. Platão afirma o seguinte:

> Por fim compreendi que todas as Cidades existentes são mal governadas, pois a sua legislação é praticamente incorrigível sem enérgicos preparativos aliados a felizes circunstâncias: nessas condições, vi-me irresistivelmente levado a louvar a verdadeira filosofia e a proclamar que, somente com as suas luzes, se pode reconhecer o que é justo na vida pública e na vida privada; portanto os seres humanos não se livrarão dos males antes que a raça dos puros e autênticos filósofos suba ao poder ou que os mandatários das Cidades, por uma graça divina, se ponham a filosofar em termos verdadeiros. (PLATÃO, 2008, p.29)

Por sua vez, Aristóteles em seu livro `A Política¸, vai desenvolver conceitos mais fechados sobre a própria sociedade e governação da cidades-estado. Assim uma das ideias de Aristóteles é sobre como a sociedade nas *polis* é constituída, vejamos:

> §8. A sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de se abastecer por si, e tendo atingido, por assim dizer, o fim que se propôs. Nascida principalmente da necessidade de viver, ela subsiste para uma vida feliz. [ǔ] Além disso, o

> fim para o qual cada ser foi criado, é de cada um bastar-se a si mesmo; ora, a condição de se bastar a si próprio é o ideal de todo indivíduo, e o que de melhor pode existir para ele. (ARISTÓTELES, s/d, p.18)

A ideia de autossuficiência que permeia o pensamento de Aristóteles sobre a *polis* traz consigo uma não intervenção das cidades-estados em outras localidades que possam vir a conquistar através da guerra. Não há a necessidade de integrar povos ou culturas, mas sim, mantê-los com suas características mas como parte de um conglomerado de territórios conquistados, um exemplo claro desta dinâmica são as conquistas de Alexandre, O grande e a maneira como conduziu a sua efetivação de poder nesses territórios[5].

Outra ideia importante de Aristóteles sobre o Estado é quando ele no 1º capítulo de seu livro a *A Política*, no parágrafo onze (11) o filósofo indica qual o papel deste ator na ordem natural das coisas pensada por ele:

> § 11. Na ordem da natureza, o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente ser colocado antes da parte. Erguei o todo; dele não ficará mais nem pé nem mão, a não ser no nome, como se poderá dizer, por exemplo, uma mão separada do corpo não mais será mão além do nome. Todas as coisas se definem por sua função. Desde o momento em que elas percam os seus característicos, já não se poderá dizer que sejam as mesmas, apenas ficam compreendidas sob a mesma denominação. Evidentemente o Estado está na ordem da natureza e antes do indivíduo; porque, se cada indivíduo isolado não se basta a si mesmo, assim também se dará com as partes em relação ao todo. Ora, aquele que não pode viver em sociedade, ou que de nada precisa por bastar-se a si próprio, não faz parte do Estado; é um bruto ou um deus. (ARISTÓTELES, s/d, p.19)

Uma outra característica do Estado-Grego é a participação nas decisões públicas. Essa é feita por uma elite, o que segundo Dallari (2005) sugere

[5] Para saber mais sobre a vida, as conquistas e os territórios administrados por Alexandre, O grande consultar: Johann Gustav Droysen, (2005) *Alexandre, O Grande*.

um claro limite da vontade individual, já que a maioria das pessoas não faziam parte daquilo que se convencionou chamar de cidadão. Como afirma o próprio Aristóteles (s/d, p. 100 -102)

> § 4. [ŭ] Em uma palavra cidadão é aquele que pode ser juiz ou magistrado. [ŭ] § 8. [ŭ] Por ai se vê, pois, o que é o cidadão: aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária - eis o que chamamos cidadão da cidade assim constituída.

Nesse sentido, argumenta também Aristóteles (s/d) crianças, mulheres, escravos e estrangeiros, não poderiam ser considerados cidadãos. Os dois primeiros devido ao fato de não serem dotados de conhecimento e caráter para exercer a função pública; os escravos porque eram executores de tarefas, servis e não lhes sobrava tempo para vida política; por fim, os estrangeiros que não eram cidadãos pelo fato de só se dedicarem ao comércio e ao artesanato, sem tempo livre para exercer a política na *polis*.

É possível observar a base da justiça pensada por Platão, no próprio conceito de cidadão de Aristóteles, ambos corroboram com a existência de uma elite governamental, elite essa regida por um conhecimento para aplicar a lei, e fazer a justiça, diferente da concepção que se poderá observar no Estado Romano.

O Estado grego vai trazer a ideia de participação política do povo/cidadão, o que se denominou chamar Democracia. Todavia, a pergunta pertinente a ser feita aqui, como vimos acima, não era como a participação do cidadão se dava, mas quem era cidadão e porque só ele poderia participar da decisão relativos ao espaço público. Quando explica sobre quem é cidadão, Aristóteles já deixa claro que cidadão era o homem, dotado de conhecimento intelectual, sem compromissos de trabalho (tipo artesão ou comerciantes) e que formavam uma elite disponível para decidir e aplicar a lei. No próximo modelo de Estado, o Estado Romano, vamos ver a mesma dinâmica, todavia essa será calcada não no conhecimento intelectual do indivíduo, mas sim, na sua pertença a

uma tradicional família (DALLARI, 2005). Assim, o Estado Romano terá como base a formação familiar, que recebiam privilégios por terem seus antepassados contribuído para a formação do próprio Estado Romano.

Todavia, antes de passarmos ao Estado Romano, se faz mister perceber que nas cidades-estados gregas a vertente política, ou melhor, os preceitos da organização da vida em coletividade ou sociedade, parecem ser o mote principal do agente estatal. Diferente do Estado Antigo que privilegia a sobrevivência em termos de recursos, e daí a sua fixação ao território, nas cidades-estados gregas a ideia de burocracia e ação política já começa a tomar corpo como parte essencial da vida em sociedade. Essa ideia será importante referência para a criação dos modelos seguintes de Estado, e vai transformar a política e a sua maneira de conceber e guiar a sociedade em uma das mais importantes ferramentas dos governos dos Estados Moderno e Contemporâneo. Como afirma Sousa (2005, p. 77) "O aparecimento do Estado marca uma transição chave na história da humanidade, na medida em que a centralização do poder político, que a formação de um Estado implica, introduz novas dinâmicas nos processos de mudança social".

Roma em seu princípio se parecia com as cidades-estados da Grécia, seus formadores eram comerciantes, artesão, pequenos agricultores que desenvolviam suas atividades dentro de um espaço restrito de território (SALCEDO, 2010). A família era a base da sociedade, como afirma Salcedo (2010, p.74)

> Sua (Estado Romano) organização social se constituía em uma confederação de *gentes;* e cada *gens*, a sua vez, como uma confederação de *domus*, ou seja, de famílias. [...] em cada *domus* encontramos uma *paterfamilia* que se compõe por um chefe de família que exerce poder absoluto sobre seus filhos, netos, esposa, noras, escravos e clientes.

Já a configuração política era ¨integrada por um Rei (monarca vitalício), eleito com a aprovação do Senado (oligárquico e gerontocrático), composto por veneráveis anciãos e dos comícios (assembléias de cidadãos)¸ (Idem, 2013 p. 74). Esse período podemos chamá-lo de monárquico no Estado Romano.

Alguns anos à frente, está monarquia dará lugar a chamada República Romana, é neste momento que aparecerá a conhecida *res publica*, ou seja, a ideia de existir a coisa pública, e de uma organização política e social mais elaborada dentro do Estado Romano, onde os cidadãos estarão, de certa maneira, em busca de finalidades comuns no espaço público. Essa inovação de Roma, influência as construções estatais até hoje, pois nela consiste o mote da participação cidadã na vida do Estado, como também, uma força não vitalícia no poder, que será, obrigatoriamente, sempre renovada (SALCEDO, 2010).

Por fim, já perto do iniciou do Império, que estenderá suas características no Estado Medieval, iremos ver o Estado Romano unificando seu território na busca de aumentar seu poder e controle, como afirma Cintra (1963, p.54) quando analisa o edito de Carcala afirmando que o propósito foi ¨religioso, com objetivo de aumentar os adoradores dos deuses de Roma; foi fiscal, quer obrigar os peregrinos a pagar impostos nas sucessões; foi social, com vistas a simplificar e facilitar as decisões judiciais, nos casos sobre o estado e a constituição das pessoas¸.

Todavia, Dallari (2005) afirma que tal edito, e a seguir o edito de Milão, foram o começo do fim, visto que retirou do Estado Romano a sua superioridade que era calcado na religiosidade. Quando, segundo o autor, Constantino garante a liberdade religiosa ele retira a mote da influência romana em seus territórios conquistados, e por conseguinte, a própria superioridade romana neste espaço.

Um dos grandes pensadores do Estado neste período foi Nicolau Maquiavel que em suas obras *O Príncipe* vai argumentar sobre como o Estado e o

próprio governante devem agir para se fortalecer e exercer o controle dentro do seu espaço de poder. Segundo Chevallier (1979, p.265)

> Se o Secretário florentino imprimiu uma marca tão profunda, tão indelével, na ciência e na arte do poder, foi por ter proclamado com tanta força tranquila a separação radical entre a política e a moral corrente, entre a autonomia da política e a sua prioridade: *a política em primeiro lugar.*

No seu livro *O Príncipe* Maquiavel vai demonstrar uma noção do que é o Estado para ele, logo na primeira parte do livro ele afirma: ¨Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados¨ (MAQUIAVEL, 1996, p.13). Juntamente com essa ideia, Maquiavel (1996) vai afirmar que os principados podem ser hereditários ou misto, mas que o relevante, mais do que a existência do Estado, é ter o príncipe a noção de como deve agir para mantê-lo sempre em seu poder.

Para isso Maquiavel no capítulo VI da obra supracitada, vai trabalhar a ideia de *virtú* e *fortuna* que o príncipe deve possuir para manter seu reinado:

> digo portanto, que, nos principados novos, onde haja um príncipe novo, há menores ou maiores dificuldades dependendo das virtudes de quem o conquista. E com esse fato de se tornar cidadão em príncipe pressupõe virtude ou sorte, em partes, parecer que essas duas coisas ajudam a mitigar as dificuldades. (MAQUIAVEL, 1996, p.38)

O Estado Romano e o próprio pensamento de Maquiavel, irão representar um início dos estudos sobre o Estado que se considera autônomo e livre de qualquer poder que o sobreponha, como veremos a frente, ser o Estado Moderno. O pensador italiano vai introduzir no meio intelectual ideias muito fortes de preeminência do homem sobre todo o resto, e do príncipe, sobre toda a sociedade. Dessas bases pensarão outros filósofos a liberdade do ente estatal, e sua real importância para a organização social.

Por fim, vale ressaltar a posição de Maquiavel em relação as ações externas do Estado, deve o príncipe utilizar-se de todos os seus recursos para manter seus domínios, e saber que um dos recursos que mais deve ter controle e utilizá-lo sempre que preciso, é a guerra, ou seja, a sua força para impedir que perca poder, ou mesmo, que veja outro príncipe invadir seu Estado (CHEVALLIER, 1979).

No Estado Romano será possível observa a preocupação não só com o território e com a organização política, mas também parece começar a existir a preocupação de afirmar que há um poder centralizador neste ente, um poder de impor a vontade, que naquele momento é a vontade do príncipe que comanda a cidade-estado romana, mas que também é extremamente influenciado pela Igreja, que virá a ser o centro do Estado no período Medieval. Maquiavel nos seus textos, principalmente *O Príncipe* demonstra claramente a ideia de um poder central, de que há na figura de um homem a força para manter a coesão e pujança de um determinado espaço.

Após observar o Estado Romano, o próximo tipo de Estado que se pode examinar é o Estado Medieval, nesse Estado os focos principais de sua construção são a grande influência da religião junto ao poder político, como também, o aparecimento do feudalismo.

Na idade média, a Igreja, irá também repercutir sobre a ideia de uma Estado Universal, que seria edificado sob os preceitos da cristandade, ou seja, da religião profetizada pela igreja. A busca neste momento era por uma unificação dos indivíduos, essa deveria ocorrer em uma base, e para a igreja o cristianismo era essa base (DALLARI, 2005). A ideia era que todos os cristãos formassem um povo único, tendo os mesmos preceitos morais como guias da vida pública e particular.

O que se vê nesse momento, é uma clara manipulação da igreja sobre as questões políticas e econômicos do Estado Medieval, os governantes, na sua

maioria imperadores de Roma, eram tidos como pessoas escolhidas por Deus para exercer aquela atribuição. O imperador, por sua vez, não aceitava se submeter aos desmandos da igreja, e dessa dicotomia irá nascer o Estado Moderno, que veremos mais à frente.

Outra característica do Estado Medieval é o feudalismo, este surge a partir das invasões bárbaras aos territórios do império romano. Tais bárbaros não profetizavam da fé cristã e representaram não só um perigo iminente para o universalismo da igreja católica, mas para o próprio conceito de Estado Universal que tal instituição pretendia criar tendo o cristianismo como seu elo (SOARES, 2004).

Os bárbaros, na sua maioria vindos do norte da Europa e do norte da África, impuseram nos territórios conquistados novas formas de cultura e interação social, criaram ao longo do Império Romano, centenas de pequenos territórios autônomos, que no seu início eram feudos e depois, dariam lugar a formação territorial do Estado Moderno (PIRENNE, 1963).

Sobre o feudalismo afirma Dallari (2005, p.69)

> Para que se compreenda a organização feudal é preciso ter em conta que as invasões e as guerras internas tornaram difícil o desenvolvimento do comércio. Em consequência, valoriza-se enormemente a posse da terra, de onde todos, ricos ou pobres, poderosos ou não, deverão tirar os meios de subsistência. Assim, pois, toda a vida social passa a depender da propriedade ou da posse da terra, desenvolvendo-se um sistema administrativo e uma organização militar estreitamente ligados a situação patrimonial.

As classes sociais existentes no feudalismo são conhecidas como suserano ou senhor feudal, os vassalos e os servos. As dinâmicas entre eles é de exploração exercida pelo senhor feudal sobre o trabalho e os recursos dos vassalos e servos, obviamente, de maneira diferenciada sobre cada um. Todavia, essa relação criava um elo entre esses agentes, como também um sentimento de

pertença ao espaço do feudo, e a precária organização política que se instalava no lugar (PIRENNE, 1963).

O Estado Medieval será de grande importância para a criação do Estado Moderno, e para algumas diretrizes estatais que até hoje prevalecem em nossa sociedade e que determinam o poder do agente estatal. O conflito entre cristãos e não-cristãos vai produzir a necessidade de afastar o Estado da Igreja, o que já há muito tempo era a própria vontade dos governantes, e também, trará a ideia de pertença de um território ao governante que nele exercer força de senhor feudal.

Nesse contexto, nascerá o Estado Moderno, que criará para esse ator novas dinâmicas de ação que até então não tinham sido vistas nos outros modelos de Estados que se identificou anteriormente neste estudo.

Até aqui vimos uma linha histórica, porém não evolutiva, das experiências de controle do território, da sociedade e de seus recursos. Os modelos de Estado que vimos até agora são estritamente modelos ocidentais-europeus, e que irão servir de base para a construção do Estado Moderno, por isso são colocados como relevantes nessa linha histórica. Sua importância vai para além da ideia de organização territorial, mas demonstra a ideia de como o poder se organizava, como comenta Pierangelo Schiera (2003, p. 425-426):

> Em tal sentido o `Estado moderno Europeu_ nos aparece como uma forma de organização do poder, historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas, de organização do poder.
>
> O elemento central de tal diferenciação consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a

> progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os trações essenciais de uma nova forma de organização política: precisamente o Estado moderno.

Se nos modelos anterior o poder fica centrado na mão de indivíduos e/ou instância especiais que tinha legitimidade para usar do poder, agora, no Estado Moderno, a ideia é que surja uma racionalização e institucionalização desse uso do poder, sendo ela calcada em uma certa burocracia e não mais na figura individual, unitária, do poder.

Passaremos agora a falar mais profundamente do Estado Moderno, e de como sua características irão prevalecer até os dias hodiernos, para mais a frente entrarmos no Estado Contemporâneo e entendermos suas modificações advindas de um novo cenário de interação entre os atores no espaço internacional.

2.1.1 - Estado Moderno

O Estado Moderno vai surgir a partir de duas necessidades latentes provindas do Estado Medieval, são elas: a vontade do soberano em reinar absoluto sem interferências e; da busca consciente por uma coesão unitária do território, que seria afirmação espacial do poder do soberano (CHEVALLIER, 1979). Assim, tendo esses pólos como mote o Estado Moderno vai surgir provindo do Tratado de Paz de Westefália em 1648, que colocou fim a Guerra dos trinta anos, afastou definitivamente os assuntos religiosos dos assuntos do Estado e de seu governante, e determinou os princípios básicos para definir a soberania de um território e os meios para que este Estado pudesse ser reconhecido pelos demais, fazendo então valer os preceitos soberanos (PECEQUILO, 2004).

O Estado provindo de Westefália, apresentou características marcantes e que se refletem até os dias contemporâneos, como enfatiza Dallari (2005), uma das características do Estado Moderno é ter elementos essenciais que o identificam, para o autor são eles: soberania, território, povo e finalidade. Esses

elementos irão determinar não somente o espaço do Estado, mas principalmente suas ações políticas tanto no âmbito interno como no externo, visto que agora, a preocupação dos governantes recaí sobre dois focos: a manutenção da sua integridade perante seus semelhantes do espaço internacional, e a sua própria manutenção interna, em relação aos embates pelo conquista do poder e controle político dentro do território. O institucionalização do controle do poder é que, a partir de agora, fortalecerá o controle do soberano sobre o seu território.

Todavia, é preciso reforçar a percepção de que não é no Estado Moderno que surge o âmbito internacional, pois quando passam a existir diferentes espaços territoriais denominados Estados ou Cidades-Estados, já vai existir a figura do outro e do espaço onde eles se relacionam. Porém, será no Estado Moderno, que essa relação vai tomar forma de certa maneira institucionalizada, visto que parte da ideia de soberania está ligada ao reconhecimento dos demais agentes a existência de determinado território, ou seja, a ideia de Estado parece não existir sem que outro ente da mesma envergadura o reconheça como tal.

Para entender melhor o Estado Moderno e sua institucionalização, se faz necessário ver especificamente cada uma de suas características, pois serão elas que darão a este ente a concretização de sua existência e da organização do poder.

Soberania

A soberania vai surgir da vontade do governante em afirmar a sua superioridade como soberano absoluto sobre todos os entes que compõem a sociedade, principalmente os outros nobres e a própria igreja (DALLARI, 2005).

Como afirma Matteucci (1998. p. 1179) soberania é:

> Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e,

> consequentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado.

Todavia, dentro da lógica do Estado Moderno, esse conceito será mais específico e trará uma clara secundarização do poder religioso e uma hierarquização institucional dentro do Estado. O próprio Matteucci (1998, p. 1179-1180) define a soberania no Estado Moderno como:

> Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política. Trata-se do conceito político-jurídico que possibilita ao Estado moderno, mediante sua lógica absolutista interna, impor-se à organização medieval do poder, baseada, por um lado, nas categorias e nos Estados, e, por outro, nas duas grandes coordenadas universalistas representadas pelo papado e pelo império: isto ocorre em decorrência de uma notável necessidade de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão política.

Segundo Chevallier (1979) o primeiro pensador a definir soberania foi Jean Bodin no século XVI, e seu intuito era desconstruir a ideia de Maquiavel sobre o Estado e se tornar um pensador de referência para sua época. Neste sentido, em seu livro *Les six Livres de la République* Bodin vai definir soberania da seguinte maneira: `soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República_ (BODIN *apud* DALLARI, 2005, p.77).

Segunda tal ideia soberania tinha como característica um Estado que era uma potência absoluta, ou seja, não depende de nada nem ninguém para exercer seu poder; é indivisível, pertence a um único espaço e não pode ser

delegada e; perpétua ou seja, ela não pertence aos governantes e não pode ser ultrapassada e destruída pelo tempo (PISIER, 2004)

Tal ideia vai afastar de vez o Estado dos desmandos da Igreja e vai criar um ente autônomo que estará acima dos Deuses, o soberano será o poder absoluto, sendo ele a fonte total do poder. Mesmo que ele delegue parte de tal poder a alguém, ele sempre terá um força maior para coagir, ou seja, terá sempre o poder maior. É nesse âmbito que se estabelecem reis absolutos da Europa, e que se perpetuam até as revoluções liberais do século XVIII. Eram eles os titulares de tal poder soberano, que a eles vinham via hereditariedade.

A ideia de soberania, vai se fortalecer nas revoluções liberais do século XVIII, todavia, o que irá mudar é o titular desta soberania. *Rousseau* em seu livro o *O Contrato Social*, vai enfatizar que tal contrato vai determinar o Estado, que por si só é soberano e que nas relações comparativa aos seus semelhantes exercerá poder. O titular desta soberania será o povo, ou seja, já que os governantes deste Estado não tem o poder de decidir seus caminhos, mas sim, devem seguir a vontade geral como forma de guiar sua política. (ROUSSEAU, s/d)

Neste sentido, nos dias atuais a soberania consegue se definir em duas vertentes no Estado: uma interna e outra externa. No âmbito interno Reale (1960, p. 127) diz que soberania é `poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência_. Ou seja, é a ideia que dentro do limite do Estado, soberania significa o monopólio do uso da força por parte das instituições do Estado, para que elas possam fazer valer o que o direito determina.

Por outro lado, no âmbito externo, soberania é muito menos impositiva, visto que como o Estado não admite um poder superior a si, todos atores estatais terão similar posição dentro do espaço internacionais, e nada será superior a eles, como afirma Dallari (2005, p. 83-84) soberania será em:

> [...] relação aos demais Estados a afirmação de soberania tem significação de independência, admitindo que haja poderes iguais, nenhum, porém, que lhe seja superior. [...] e tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira.

Como afirma Sousa (2005, p. 175) fazendo alusão a Bodin, soberania é poder `supremo na ordem interna e independente na ordem externa, ou seja, no plano internacional_.

Soberania será o conceito-chave para a criação do Estado Moderno, será a ideia de alicerçar o poder a um ente que não seja um indivíduo, mas sim, uma abstração institucional capaz de perdurar no tempo. Todavia, isso não significa que o poder não estará controlado por um indivíduo, o que o Estado Moderno parece trazer de novo é a percepção que este poder será controlado por seu governante, que naquele momento era o monarca absoluto, mas que o poder não é do monarca, mas sim, do ente Estado, e dependendo da situação de controle que se colocar, outro indivíduo poderá controlar esse poder, sem que ele deixe de ser do Estado.

Território

O território é considerado uma das características do Estado Moderno não porque passa a existir neste período, mas porque, existindo a soberania será preciso definir exatamente seus parâmetros de atuação, ou seja, até onde internamente o soberano terá poder.

Neste sentido, não é plausível afirmar que território é um conceito que surgiu no Estado Moderno, visto que desde Cidades-Estados gregas existia uma noção do limite, porém este não era essencial para se reconhecer uma *polis* como tal, os meios de reconhecimento deste ente passava por outras demandas, e não pelo território. (DALLARI, 2005)

Segundo Paulo Bonavides (2012) é possível identificar quatro concepções de território: a) território patrimônio, que pensa o território como extensão do poder do Estado, ou seja, é propriedade do Estado; b) território objeto, onde há uma relação jurídica de domínio do Estado pelo território, aqui não entra a ideia de posse; c) território espaço, aqui o território é visto como o espaço onde o Estado exerce sua soberania e; d) o território competência, onde o alcance da ordem jurídica do Estado determina seu território.

Dentro do Estado Moderno a concepção que melhor define tal característica é a ideia de território espaço, ou seja, o território é visto como o espaço onde o Estado exerce soberania. Burdeau (1966) corrobora essa ideia quando argumenta que o território é apenas o espaço onde os governantes exercem seus poderes, ou seja, onde a soberania, seja ela advinda de um rei absoluto ou da vontade geral, pode ser exercida.

Como argumenta Bonavides (2012), alguns pensadores são críticos a ideia de território-espaço, principalmente por questionar como se daria a soberania no espaço internacional, se conforme é defendido o território seria exatamente o único espaço onde o Estado exerce soberania. Neste sentido, é possível argumentar que, como não há um território internacional, não há ninguém que exerça soberania neste espaço. O que há, são Estados defendendo os interesses do território onde exercem soberania, e por isso, são os atores que representam esse espaço no âmbito internacional, já que qualquer atitude tomada neste espaço por um Estado terá reflexos em seu território.

Neste sentido, Dallari (2005) vai argumentar que existe três premissas indeléveis para o território: a) não existe Estado sem território; b) o território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado e; c) o território é elemento constitutivo do Estado e objeto de direito por parte deste.

Desta forma, território é o espaço da soberania. Do ponto de vista interno do Estado, o território vai ser melhor identificado, pois será dentro dele que

as ações políticas, sociais e econômicas do agente estatal terão suas repercussões. No âmbito externo, todavia, a característica território é pouco útil, visto que não importa o tamanho do Estado, dentro do espaço internacional seu reconhecimento enquanto ator estatal será o mesmo, ou seja, no espaço internacional Brasil e Uruguai, apesar da imensa diferença quantitativa no quesito território, serão agentes com os mesmos direitos e deveres.

Com o desenvolvimento de tecnologias capazes de explorar mares e o espaço aéreo, a ideia de território no século XX vai tomar uma outra dimensão, pois parte do mar que banha o litoral dos Estados e parte da espaço aéreo que fica sobre esse Estado, passa a ser foco de uma ação soberana do Estado, ou seja, passa a ter o agente estatal neste espaço o monopólio do uso da força, como também, o monopólio da exploração comercial. Todavia, essa modificação só vem reafirmar o preceito de que o território é o espaço onde o Estado exerce poder, seja pela conquista ou pela atribuição através de tratados, como aconteceu com o espaço marítimo e aéreo.

Todavia, vale fazer aqui uma observação: apesar do território ser o espaço onde a soberania será exercida, é através deste exercício, ou seja, das políticas elaboradas e ações praticadas internamente que a imagem internacional do Estado será alicerçada. Quanto mais contínuo e, em certa maneira, previsível for o comportamento do Estado, mas segurança seus aliados terão em apoiá-lo no âmbito internacional, isso porque não se sentirão ameaçados por ações repentinas que possam não estar de acordo com suas demandas. (MEDEIROS, PINTO, 2014)

Povo

Uma série de palavras tem sido utilizadas para definir as pessoas que vivem dentro do limite territorial do Estado: povo, população, nação. Todavia, se procuramos definir tais palavras veremos que suas concepções são distintas, não

representando na totalidade a ideia do elemento humano para a existência do Estado.

Segundo Dallari (2005) o termo população não se encaixa na concepção do elemento humano no Estado, porque seu cerne concentra-se na ideia quantitativa /demográfica, que engloba um número de pessoas que vivem dentro do Estado, mas também pode incluir indivíduos que apesar de se encontrem dentro das fronteiras do Estado, só lá estão para praticar atividades comerciais e pouco, ou nada, podem influir nos assuntos políticos estatais. Vivem temporariamente no espaço estatal. População englobaria indivíduos que não necessariamente teriam vinculação jurídica com o Estado, o que reafirma a ideia de quantificação, mas de não existência de expressão política.

O termo nação também é altamente utilizado para definir o elemento humano do Estado. Todavia, essa terminologia é mais complexa e traz em seu cerne mais significados que ultrapassam a ideia de pertença territorial. Termo surgido nas revoluções liberais do século XVIII, principalmente a Revolução Francesa, ele trará a ideia que:

> Nação é concebida como um grupo de pessoas unidas por laços naturais e portanto eternos ou pelo menos existentes *ab immemorabili* e que, por causa destes laços, se torna a base necessária para a organização do poder sob a forma do Estado nacional. (ROSOLILLO, 1998, p.796)

O importante em tal definição, é que a nação pode existir mesmo que não exista um Estado, ou seja, um território onde as pessoas que se identifiquem como da mesma nação vivam em conjunto. Não necessariamente existem vínculos jurídicos para existir o sentimento de pertença a uma nação (SOARES, 2004). Um exemplo disso são os judeus, que antes mesmo de terem o Estado de Israel como território estatal, nutriam um sentimento de pertença a nação judaica. Ocorre hodiernamente o exemplo da Palestina, que apesar de não ser totalmente

reconhecida como Estado, seu povo nutri o sentimento de pertença a nação palestina[6].

Assim, o termo povo será o mais utilizados pelos teóricos para identificar o elemento humano dentro do Estado. Dallari (2005) argumenta que a noção de povo vai ter seu cerne nas cidades-estados da Grécia e na ideia de cidadão, ou seja, aquele que pode influenciar as decisões políticas da *polis* e que pertença a ela, como já vimos acima. Por outro lado, há autores como Colliva (1998) que argumentam que a noção de povo vai surgir no Estado Romano, da formação da sociedade em duas vias: através das famílias das *paterfamílias*, que fariam parte do Senado com a queda da monarquia, e do povo que eram os grupos urbanizados e pertencentes ao território do Estado Romano.

Todavia, a noção mais abrangente de povo vai surgir das Revoluções Liberais, e será a ideia do elemento humano detentor de direitos e deveres dentro do território do Estado. Como argumenta Jellinek (1906) o povo teria dois aspectos um subjetivo e outro objetivo dentro do Estado, corroborando a ideia de detentor de direitos e deveres.

Dallari (2005, p. 98) defini tal ideia da seguinte maneira:

> Cada indivíduo integrante do povo participa também da natureza de sujeito, derivando-se daí duas situações: a) os indivíduos enquanto objetos do poder do Estado, estão numa relação de subordinação e são, portanto, sujeitos de deveres; b) enquanto membros do Estado, os indivíduos se acham, quanto a ele e aos demais indivíduos, numa relação de coordenação, sendo, neste caso, sujeitos de direitos.

Neste sentido, o elemento povo do Estado, pode ser identificado com as pessoas que formam a sociedade do território e que são sujeitas de direitos e obrigações perante este ente, ou seja, são indivíduos que tem uma vinculação jurídica permanente ao ator estatal.

---

[6] Para aprofundar o debate sobre nação consultar: Eric Hobsbawn (1990) *Nations and Nationalism*.

As ideias acima citadas não podem ser consideradas excludentes quando pensamos o elemento humano do território estatal, neste sentido, Paulo Bonavides (2012) traz uma classificação do elemento povo que determina de maneira mais didática o porquê da diferença entre os conceitos demonstrados. O autor determina a existência de três conceitos de povo: um político, um jurídico e um sociológico.

O conceito político vai emanar do liberalismo do século XVIII, e se concentra na ideia de que `a história que vai do sufrágio restrito ao sufrágio universal é a própria história da implementação do princípio democrático e da formação política do conceito de povo_ (BONAVIDES, 2012, p.75). Assim, o povo é o ente capaz de eleger e ser eleito, ou seja, o corpo eleitoral.

Já o conceito jurídico de povo vai estar relacionado com a ideia de vínculo do indivíduo a um determinado ordenamento jurídico de um Estado, ou seja, a atribuição de cidadania determinada pela constituição de um Estado e que vai determinar quem dele faz parte. Segundo Bonavides (2012, p.77) `três sistemas determinam a cidadania: o *jus sanguinis* (determinação da cidadania pelo vínculo pessoal), o *jus soli* (a cidadania se determina pelo vínculo territorial) e sistema misto (admite ambos vínculos)_.

O último conceito é o sociológico que trabalha a ideia de povo através dos elementos que formam a história de um grupo ao longo das gerações, criam padrões e valores para este grupo e geram aspirações comuns (BONAVIDES, 2012). Neste conceito, povo e nação são sinônimos, onde manter os preceitos históricos significa garantir a perpetuidade do elemento povo.

Assim, povo pode ser entendido como os indivíduos que são detentores de direitos e deveres dentro do território, e que com esse possuam um vinculação jurídica, ou seja, uma laço de cidadania institucionalizado. Todavia, as noções de pertença cultural, vão fazer parte construção social de tal povo, mas não da sua definição como elemento humano do território.

Finalidade

Finalidade é um dos elementos mais controverso do Estado, pois para alguns autores a finalidade não é essencial para a existência do Estado, pois é composta de fatores extremantes genéricos e de difícil dimensionamento, outros autores entendem que a finalidade é o elemento principal do Estado, pois sem ele não há um motivo ou caminho que guie as ações políticas do Estado, ou seja, para esses autores a finalidade `é o fim supremo de qualquer Estado em qualquer tempo_ (DALLARI, 2005, p,104).

De maneira mais genérica, podemos identificar dois fins para o Estado, um objetivo e outro subjetivo. O objetivo estaria ligado a ideia do Estado como promotor da construção da história universal da humanidade, ou seja, os Estados teriam objetivos comuns de bens estar, promotor da paz entre outros, assim pensavam Platão e Aristóteles; por outro lado, outros autores como os pensadores liberais entendem que cada Estado tem seu objetivo particular, que isso faz parte do desenvolvimento de sua própria história e não da universalidade da humanidade. Já a ideia de fins subjetivos, está ligada ao Estado e as vontades individuais, ou seja, a realização da vontade humana, principalmente, daqueles que estão no comando político estatal (JELLINEK, 1906).

Dallari (2005) vai identificar na relação Estado e indivíduo outras finalidades que ao longo da história foram se formando com a própria noção de Estado, são elas: os fins expansivos, os fins limitados e, os fins relativos.

Os fins expansivos estão diretamente ligados as ideias teóricas que defendem o crescimento ilimitado do Estado, o que dará origem os preceitos totalitaristas deste ente, que entre outras questões, são veementes na anulação dos indivíduos e suas ideias para a condução política estatal. Podemos dividir esse fim em duas vertentes, a utilitária que verá o bem material como o fim principal de Estado, o bem estar está ligado a conquista do bem material, e o fim ético que argumenta que a finalidade do Estado é ser ético, mas que traz consigo

uma carga moral individual do Estado, e ignora qualquer outra matriz moral, o que leva também a um poder totalitarista.

O fins limitados, são os autores que defendem que o Estado tem um fim limitado, ou seja, que deva se concentrar em manter a ordem social e ao mesmo tempo a total liberdade econômica, não interferindo nos assuntos relativos a esta área. Os autores principais desse fim são os clássicos liberais como Locke, Rousseau e Hobbes que entendem que o Estado tem somente a função de manter a ordem e o Estado de Direito erigido através dos documentos que passam o controle do uso legitimo da força para a mão do Estado. O restante da vida em sociedade, principalmente o setor econômico, deve ser livre, não ter regras, pois se regulará sozinho como pensou Adam Smith[7], nesse setor os indivíduos e suas vontades são soberanas e não cabe ao Estado intervir.

Por último, se tem os fins relativos, que não é o meio termo entre os dois fins anteriores, mas sim, se concentra na ideia de que os indivíduos devem rever seus preceitos de relacionamento entre si, como também o Estado deve rever suas ideias de relação com o indivíduo. Como afirma Dallari (2005, p.107) `o primeiro ponto ressaltado por essa teoria é que os elementos essencialmente produtores da cultura geral de um povo residem, de modo fundamental, nos indivíduos e na sociedade, não no Estado, embora este, inegavelmente, produza efeitos sociais_.

Reconhece o autor que tal ideia é classificada como teoria solidarista, e enfatiza que tal corrente teórica preconiza que:

> [..] não basta assegurar a todos a igualdade jurídica, no sentido da igualdade perante a lei, ou do gozo idêntico dos direitos civis e políticos, bem como da igual participação nos ônus públicos. É indispensável, além disso tudo, garantir igualdade de todos os indivíduos nas condições iniciais da vida social. (Idem, 2005, p.107-108)

[7] Para um debate sobre as origens do capitalismo consultar Adam Smith (2010) *A riqueza das Nações*.

Para este estudo, a finalidade do Estado pode ser um dos mais importantes elementos, pois a influência e poder que o Estado busca alcançar no sistema internacional através do *smart power*, projeta uma atitude estatal que vise ganhos absolutos e a produção de bens públicos globais, o que de certa maneira, denota uma finalidade para o Estado tanto no âmbito interno como no externo. Pois, para conseguir tais objetivos o Estado precisará introduzir táticas de ação que terão como consequência a obtenção de um fim planejado, ou seja, de uma finalidade que o Estado pensará para si mesmo, como também, parte da ideia do *smart power* considera que o poder do Estado começa a se solidificar dentro da legitimação conquistada na sua própria sociedade e que se espalhará para o espaço internacional.

Tendo as informações acima, podemos definir Estado como sendo

> O Estado é um tipo especial de comunidade política. É uma comunidade política territorialmente organizada dentro do qual o poder é exercido sobre o território com respeito aos recursos econômicos disponíveis dentro dele, e ao uso da força nas relações interpessoais. Concebido como um sujeito ativo, o Estado age através de indivíduos e grupos organizados de pessoas que tomam e implementam decisões em nome do Estado e que, na sua decisão, pretende-se como funcionários ou órgãos do Estado. Dispõe de meios eficazes de defesa contra interferências exteriores, e meios eficazes de coerção mais pessoais dentro dele, a fim de assegurar que as suas decisões sejam, em geral implementada. É uma reivindicação normal do Estado que detêm o monopólio sobre o uso legítimo da força ou em respeito ao território do Estado.[8] (MACCORMIC, 1993, p.125-126)

[8] [tradução livre] No texto original lê-se: *The state is of central concern to politics, being itself a locus for the exercise of power, a maker of decisions and the primary political community for most human beings in the contemporary world. The state is a political community of a special kind. It is a territorially organized political community within which power is exercised over the territory with respect to the economic resources available in it, and to use of force in interpersonal relations. Conceived as an acting subject, the state acts through individuals and organized groups of people who take and implement decision in the name of the state and who, in their deciding, purport to be the state´s officials or organs. It has effective means of defense against external interference, and*

O Estado-Moderno vai ter dois grandes momentos da sua organização: um primeiro onde se construiu com um governo absoluto, ou seja, onde o príncipe será o detentor do poder. O principal filósofo que irá pensar esse momento será Thomas Hobbes em seu livro *O Leviatã*; num segundo momento o Estado-Moderno terá sua constituição em preceitos liberais, que cessarão a ideia de poder absoluto da monarquia e trarão a sociedade, mais precisamente o povo, para o centro do poder, através da sua possibilidade de escolher seus governantes e se candidatar a estes cargos, os principais expoentes desse período serão John Locke com sua obra *Dois tratados sobre o governo* e Jean Jacques Rousseau com sua obra *O Contrato Social.* Esses autores serão conhecidos como os contratualistas, ou seja, defendiam a ideia que um contrato social poderia organizar o poder do Estado, e consequentemente, a vida em sociedade.

Essa classificação é particularmente importante visto que ambos terão em seu cerne a ideia que o poder precisa ser organizado, ou seja, é preciso criar mecanismos que limitem um cenário de caos na vida em sociedade. Para Hobbes (2000), sua percepção era a necessidade de acabar com o que ele chamou de :Estado de Natureza˘, a ideia que sem a organização do poder, no caso em um poder superior, os homens viveriam em uma eterna luta por sobrevivência, sendo cada um juiz de si mesmo, onde no final seria um cenário da guerra de todos contra todos.

Para isso Hobbes pensou na figura do Leviatã, ou seja, de uma poder superior central que poderia evitar que os homens conflitassem entre si. Este poder teria nas mãos a atribuição do uso legítimo da força, que seria dado pelos cidadãos ao seu governante. Para Hobbes este deveria ser um membro da

---

effective means of coercion over person within it, in order to ensure that its decisions are by and large implemented. It is a normal claim of state that they have a monopoly over legitimate use of force in or in respect of the state territory.

monarquia, afinal o príncipe era dotado da legitimidade para utilizar-se desse poder. Como cita Weffort (2009, p. 63)

> [...] Não existe primeiro *a sociedade*, e depois *o poder* (`o Estado_). Porque, se há governo, é justamente para que os homens possam conviver em paz: sem governo, já vimos, nós nos matamos uns aos outros. Por isso, o poder do governante tem que ser *ilimitado*. Pois, se ele sofrer alguma limitação, se o governante tiver que respeitar tal ou qual obrigação (por exemplo, tiver que ser justo) ¯ então quem irá julgar se ele está sendo ou não justo? Quem julgar terá também poder de julgar se o príncipe continua príncipe ou não ¯ e portanto será, ele que julga, a autoridade suprema. Não há alternativa: ou o poder é *absoluto*, ou continuamos na condição de guerra, entre poderes que se enfrentam.

O absolutismo vai perdurar como forma de governo no Estado-Moderno até as revoluções liberais do século XVIII, principalmente a Revolução Francesa. A burguesia, que economicamente, sustentava o Estado, reivindicava a sua possibilidade de não só pagar impostos e sustentar a monarquia, como também, de poder intervir e opinar nos caminhos políticos que o Estado escolhia seguir.

Nesse momento que as obras de Locke e Rosseau se tornam importantes, quando os autores pensam que o monarca e sua predileção ao poder não podem perdurar, é preciso que o povo, mas precisamente, a burguesia, também possa influenciar nos caminhos seguidos pelo Estado. Locke (1999) já afirma a tese que só o consentimentos dos governados é que pode legitimar o poder político do governante. Dai a necessidade de existir uma contrato social que garanta Direitos Civis a população, ou seja, a capacidade de influenciar na vida política do Estado.

Rosseau vai pelo mesmo caminho de Locke, a sua perspectiva era a defesa de que era preciso desconstruir as injustiças, desfazer as desigualdades o que promoveria ao homem novamente alcançar a sua liberdade que usufruía em partes no Estado de Natureza (MEZZAROBA, 2008). Como explica Weffort (2009,

p. 195-196) `O que pretende estabelecer no *Contrato Social* são as condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil _.

Apesar das diferenças de perspectivas entre contratualistas que defendem o absolutismo ou um governo liberal, é certo que na ideia de ambos o Estado concentra em suas instituições todo o poder e a capacidade de utilização dos recursos existente em um determinado território. O Estado aparece como ente máximo no processo político do poder e seu papel é essencial para a manutenção do equilíbrio interno da sociedade. Na esfera externa, os Estados são os únicos agentes a atuar dentro do sistema, fazendo sua importância acrescer nesta perspectiva de ação. O Estado é centralizador de toda o poder e ação política.

Esse cenário vai perdurar até a metade do século XX, mais precisamente, até o final da 2ª Guerra Mundial, onde então veremos um processo do Estado se retrair em sua influência e poder dentro do sistema devido ao surgimento de novos atores. Todavia, é importante ressaltar que dos finais do século XVIII até a primeira metade do século XX o Estado evolui em paralelo ao avanço do capitalismo econômico que molda a sociedade, principalmente a ocidental, e passa a ser um ente que não só garante direitos civis, mas que é compelido a garantir direitos sociais e mais participação e liberdade a cidadãos que não faziam parte da burguesia que promoveu as revoluções liberais[9].

Esse cenário de mais direitos e de um grande papel intervencionista do Estado na dinâmica interna e externa, onde será único ator, é que irá se modificar no Estado Contemporâneo, assim, alterando por consequências suas tradicionais dinâmicas de poder e atuação no sistema, veremos isso a seguir.

[9] Para saber mais sobre a evolução do Estado na proteção dos direitos dos cidadãos consultar: Fábio Konder Comparato *A afirmação histórica dos Direitos Humanos.*

2.1.2 - Estado Contemporâneo

Visto os elementos formadores do Estado Moderno, cabe agora entender como tal Estado será a matriz do atual Estado Contemporâneo, onde as aspirações por poder e influência internacional do Brasil estão inseridas. Como afirma Castro (2012, p 436)

> O Estado ¯ ator central das Relações Internacionais e do Direito Internacional ¯ está em franco processo de mudança e de redefinição transformadora. Aliás, esse processo inexorável de mudança já vem de várias décadas; melhor dizendo: vem de vários séculos. Do Estado absolutista hobbesiano no apogeu de seu poder no século XVI, ao Estado liberal-contratualista nos moldes posteriores as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) ao Estado mínimo neoliberal do paradoxal século XX ¯ todos esses formatos em síntese ¯ estão se transformando substancial e materialmente. A crise ¯ em sentido amplo ¯ e a dinâmica revolucionária dos séculos subsequentes ao absolutismo no campo ideológico, social, político e comercial-econômico com a força do *homo economicus* atual geram os fatores fundamentais para a redução sem precedentes da *summa potestas* do ator estatal.

Com o fim das duas grandes guerras mundiais, o cenário internacional irá presenciar uma ascensão de novos atores dentro do sistema, o que retirou do Estado a imagem de ente unitário e concentrador de poder na esfera internacional. Já na esfera interna, o Estado passará por sérios problemas econômicos, principalmente na ideia do *Welfare State* que surge após a grande depressão de 1929, como afirma Freitas (2003, p.11) ¯Os primeiros sinais da crise do Estado de Bem-Estar Social datam da segunda metade da década de setenta, quando as economias dos países considerados economicamente desenvolvidos perderam seu vigor¯.

A crise na economia mundial especialmente em países economicamente desenvolvidos determinaram restrições nos custos sociais, responsabilizados como fatores desencadeadores da crise. Por outro lado, a

descrença também alcançou o Estado, na sua própria capacidade de governar, no tocante a sua eficiência em sanar a diversidade dos desequilíbrios. Se nos primórdios do Estado Moderno este ente era o responsável por garantir a ordem e o equilíbrio, na segunda metade do século XX, este ator está claramente perdendo força e sendo substituído pela ideia de Estado Contemporâneo.

Mas qual seria a principal diferença entre o Estado-Moderno e o Estado Contemporâneo? Do ponto de vista das características formadoras do Estado, eles são exatamente iguais, soberania, território, povo e finalidade continuam sendo aspectos que moldam o Estado Contemporâneo, todavia, o que irá mudar será a sua capacidade de inserção e controle, tanto interna como externamente. O fenômeno da Globalização, que veremos a seguir, moldará uma nova maneira de interação interdependente dos entes Estatais, e a vertente econômica moldará não só as relações comerciais, mas também, a esfera política e de influência do Estado, transformando este ente de centralizador do poder, para um ente retraído e menos atuante. O Estado Contemporâneo é o ente moldado pelos conceitos do neoliberalismo, onde há ascensão de novos atores e retração da ação do Estado. Assim, o Estado contemporâneo também é identificado como o Estado neoliberal.

Antes de falarmos da globalização e sua influência no Estado Contemporâneo, é preciso salientar o surgimento de novos atores dentro do sistema internacional. Na década de cinquenta, logo após o fim da 2ª guerra mundial, o mundo verá o aparecimento de novos atores que são: organizações internacionais governamentais ou intergovernamentais onde o Estado é o principal ator e, as forças transnacionais que se dividem em organizações não governamentais, companhias multinacionais ou transnacionais onde o Estado não será parte atuante.

Naturamente, o surgimento desses novos atores implicou uma adaptação da ordem jurídica e política, de modo a absorver as novas maneiras de

organização social, e por consequência, novas reações ao espaço de poder do Estado, tanto internamente como externamente.

Como afirma Pecequilo (2004, p. 71)

> Estas forças [transnacionais] são representativas de fluxos de natureza variada que ultrapassam as fronteiras dos Estados e que envolvem movimentos de origem privada. São forças relativas à sociedade civil, não ligadas aos governos, ao setor público, podendo afetar estes Estados tanto de maneira positiva como negativa.

Assim, uma característica importante do Estado Contemporâneo é que ele passa a ter no seu quadro político de ação, outros atores que não existiam anteriormente. A influência desses novos grupos privados, sejam eles empresas ou organizações, vai crescer na esfera decisória interna e externa, e sua própria dinâmica globalizante terá como consequência o enfraquecimento do poder e influência do Estado, ou melhor, como afirma Santos (2000, p. 33) `não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente ao serviço da economia dominante_.

A globalização que é um termo consideravelmente aberto, ainda vem sendo empregado para designar aspectos diversos de um mesmo fenômeno ainda não totalmente assimilado e compreendido. Todavia, é certo que na grande maioria das interpretações a globalização é vista, ao menos em seu início, como um fenômeno de natureza econômica, que traz consequências políticas e sociais.

A vertente econômica da globalização consiste na progressiva internacionalização dos mercados de bens, serviços e créditos, induzida pela redução de tarifas de exportação, de obstáculos aduaneiros e pela padronização das operações mercantes. (FREITAS, 2003) Essa internacionalização, por outro lado, vai produzir, de maneira colateral, uma súbita homogeneização de hábitos de consumo, assim como das predicações e da apresentação formal dos bens e

serviços afetados pela expansão do mercado resultando ainda na fragmentação e na dispersão internacional das etapas do processo produtivo.

O impacto da globalização ocasionado por esse quadro de alterações sobre a fisionomia do Estado é irrevogável, transformando assim o Estado Moderno centralizador, em um Estado Contemporâneo, mais descentralizado e interdependente.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos argumenta (1986, p. 89)

> O Estado nacional parece ter perdido em parte a capacidade política e em parte a vontade política para continuar a regular as esferas de produção (privatização, desregulação da economia) e da reprodução social (retração das políticas sociais, crise do Estado providência); a trasnacionalização da economia e o capital político que ela transporta transformam o Estado numa unidade de análise relativamente obsoleta, não só nos periféricos e semi-periféricos, como sempre sucedeu, mais também, crescentemente nos países centrais.

A globalização e seus preceitos neoliberais serão os principais fenômenos que moldarão o Estado Contemporâneo fazendo com que este se diferencie do Estado Moderno. Do ponto de vista econômico, que tratamos até agora, a globalização trouxe uma interdependência maior, já que as multinacionais passam a internacionalizar a produção, e consequentemente o consumo, o que torna a regulação e controle do Estado cada vez mais difícil . (MINGST, 2009).

Faz sentido dizer que o moldes westifalianos de concentração de poder do Estado no cenário da globalização sofrerá retrocessos grandes (MATHEWS, 1997), porém este ator ainda será importante no sistema, após a crise mundial de 2008, sua importância acrescerá, visto ser este ente quem irá salvar os grandes conglomerados privados da falência.

A crise de 2008 tem grande semelhança a crise de 1929 com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Em 2008 a crise se deu por um descontrole e

desestruturação do setor imobiliário dos EUA que está ligado a financiamentos bancários[10]. Com a incapacidade de seus credores em quitar suas dívidas, alguns bancos, como o tradicional Meryl Lynch, não conseguiu se sustentar e faliu, levando a economia dos EUA a depressão e por consequência a economia mundial na sua totalidade. (FARIA, 2011)

Para Bresser-Pereira a crise de 2008 para além de estar ligada ao setor imobiliário e suas políticas de financiamento dos EUA, ela tem suas raízes em um processo de financeirização que o autor define: "[...]como um arranjo financeiro distorcido, baseado na criação de riqueza financeira artificial, ou seja, riqueza financeira desligada da riqueza real ou da produção de bens e serviços." (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 52). As consequências dessa finaceirização vão para além do setor econômico e produtivo do Estado, elas alcançam o setor social e a cobrança para uma mudança passa a ser maior, o que faz com que o Estado seja mais exigido, e consequentemente, mais atuante. Diferentemente do que o modelo neoliberal vinha propondo para este ator até então.

Segundo o próprio Bresser-Pereira o cenário de ameaça cresce muito após a crise de 2008 e as expectativas dos organismos internacionais são para um cenário de crise geral, como podemos conferir nas palavras do autor:

> [...] (a) Organização Internacional do Trabalho, elevou o número de desempregados de cerca de 20 milhões para 50 milhões ao fim de 2009. Segundo a FAO, com a queda da renda dos pobres devido a crise e a manutenção dos preços internacionais de mercadorias alimentares em níveis elevados, o número de pessoas desnutridas no mundo aumentou em 11% em 2009 e, pela primeira vez, superou um bilhão. (idem, 2010, p.51)

Estes números mostram uma perspectiva que se construiu como consequência para a crise de 2008, e em partes ela se comprovou, conforme é

[10] Para saber *subprime* e a crise de 2008 consultar: Paul Krugmann *A Crise de 2008 e a economia da depressão*.

possível conferir nos gráficos anexos[11] retirados dos relatório da OIT denominado *World Employment and Social Outlook ¯ trends 2015.* Neste relatório a expectativa de desemprego sobe drasticamente, atingindo algo perto dos 200 milhões em 2014. Nesse sentido é possível perceber que a crise atinge mais que o setor econômico do Estado, passando assim a exigir mais ação deste ente. Assim, teremos um processo de reorganização deste Estado Contemporâneo Neoliberal, para um Estado que seja capaz de ser mais atuante e lidar com todas as consequências da crise.

O jurista José Eduardo Faria, em seu livro *O Estado e o Direito depois da crise* , nos mostrará três possibilidades para essa reorganização do Estado, são elas: 1) uma perspectiva de um Estado mundial e direito global; 2) uma segunda via de Estado forte e regulação normativa, e por último, 3) a via da Governança mundial e direito sem Estado. (FARIA, 2011)

Na primeira delas o autor ressalta que o cenário seria um modelo cosmopolita que suplantaria um modelo estatal, sendo que se daria primazia ao direito internacional em detrimento do direito do Estado (FARIA, 2011). Nesta perspectiva a ideia é uma homogeneização das legislações, primeiramente de cunho econômico e fiscal, para depois uma abertura posterior para algo como uma constituição global. A matriz deste pensamento assenta nas premissas cosmopolitas de *Immanuel Kant*[12].

Nesta premissa o Estado não necessariamente desaparecia, pelo contrário, ele seria o agente propulsor desse acordo cosmopolita, criando algo como um projeto democrático global onde os cidadãos apesar de ter suas

[11] Os anexos 1 e 2 mostram os gráficos do World Employment Social Outlook da Organização Mundial do Trabalho publicado em 2015. Os títulos dos gráficos são, respectivamente: *Global unemployment developments; e Differences between projected and observed unemployment, 2007¯13 (percentage points).*

[12] Os textos principais de Kant em que essa premissa se baseia são: A Paz Pérpetua e o Estado Universal dos Povos, ambos os textos estão atualmente em domínio público e é possível fazer o seu download no seguinte endereço: http://www.dominiopublico.gov.br/ .

identificações e pertença nacionais, seriam parte de algo mais amplo, seriam como cidadãos globais e sua pertença seria de uma perspectiva global em seus direitos, deveres e cidadania. (HELD, 2005; ARCHIBUGI, 2005)

O ponto contra desta perspectiva seria que para sua efetivação parte da soberania do Estado teria que ser desconstruída, passando uma grande parte do poder decisório nacional para a mão de instituições globais. De uma perspectiva mais cosmopolita e humanista, em parte não seria um problema essa delegação de soberania, todavia, quando os embates internacionais por participação em fóruns de decisão mundiais se coloca, o que se vê é que Estados menos desenvolvidos não tem capacidade de influenciar o rumo das decisões e assim, o que se estaria criando era, em realidade, uma sobreposição da vontade dos mais influentes sobre os com menos capacidade de ação.

Na segunda via indicada pelo autor, e a que nos parece mais profícua para entender o Estado pós-crise de 2008, está calcada na ideia de um Estado forte e com regulação normativa, como afirma Faria (2011, p. 46)

> Ele se baseia na ideia de que somente a intervenção controladora e reguladora dos governos atenderia às demandas de emprego e bem-estar social num período de acentuado desequilíbrio financeiro, por um lado, e permitiria restabelecer o equilíbrio entre as perspectivas de curto e longo prazo em matéria de políticas públicas e planejamento econômico [...].

Está poderia ocorrer em duas maneiras, uma via mais desenvolvimentista e promotora de política públicas que teriam por objetivo dar ao Estado uma capacidade maior de reação, financiando seu setor produtivo interno, criando parcerias público-privadas (idem, 2011), ou seja, elaborando um plano de ação de curto prazo e um plano estratégico de médio e longo prazo para a estruturação do Estado. A outra via seria a de criar uma ideia de `nacionalismo econômico pós-crise_ (FARIA, 2011, p. 47), onde para sustentar o Estado, este

ente, retomaria seu papel controlador exclusivo, tanto das ações políticas como de posse recursos.

Neste sentido, pensar o poder do Estado seria parte de uma estratégia de médio a longo prazo que levaria em consideração não somente os tradicionais recursos de poder e o desejo do Estado em ver suas demandas efetivadas, mas sim, um complexo exercício de pensar a ação política do ente estatal levando em consideração a interdependência ao qual se insere e os variados recursos que permeiam a construção de suas estruturas.

Todavia, é fato, que as duas vias seriam formas de ação calcadas na intervenção do Estado tanto na economia como nos demais setores públicos, e isso seria diametralmente oposto das ações do Estado Contemporâneo. Agora, este Estado forte não necessariamente seria detentor de um regime político autoritário e limitador de cidadania. Seria sim, um Estado de direito, que respeita seu arcabouço jurídico-político, mas que ao mesmo tempo seja capaz de, dentro dos limites constitucionais permitidos, controlar desde dinâmicas econômicas públicas e privadas à políticas para determinar planejamento e políticas de desenvolvimento. (TRUBEK, 2008)

Porém, o maior desafio desta perspectiva seria, segundo Faria (2011), a reunião de recursos materiais para sustentar tais políticas individuais, e fazer com que saíssem do planejamento e se tornasse realidade, o que diante do cenário de interdependência atual dos atores internacionais, principalmente os Estados, e do nível de relação globalizante seria uma tarefa árdua. Todavia, pode ser esta interdependência que abrirá espaço para um repensar do papel do Estado e do seu poder na esfera internacional.

Uma terceira via seria a de um uma governança mundial e um direito sem Estado, ou seja, seria a ideia das dinâmicas jurídicas e normativas serem criadas fora dos Estados, por instituições, entidades ou organismos internacionais.

Na verdade seria um realidade de supranacionalidade, onde as instituições estariam acima dos Estados no processo regulatório. (FARIA, 2011).

A institucionalidade seria o *modus operandi* deste sistema, onde supostos desequilíbrios comerciais seriam corrigidos pelos próprios mercados, o direito seria pensado e aplicado pelas instituições e por fim, a solução das conflitualidades não seriam mais responsabilidade do Estado, e sim de uma consciência coletiva que entendesse que o equilíbrio seria a meta de todos os entes deste sistema. (TEUBNER, 2004; BLACK, 2008; FARIA 2011).

Nesta via, a critica que se pode fazer é na capacidade de assumpção de responsabilidades por parte dos atores que passarão a atuar no sistema em lugar do Estado. Como pensar ditames da cidadania, nas garantias sociais e no desenvolvimento sem que haja choque de interesses entre sociedade e instituições privadas. Por outro lado, a ideia da não mais existência de um Estado é um debate da globalização e de seus defensores teóricos, mais do que necessariamente uma realidade de fato no cenário político mundial. (SANTOS JUNIOR, 2001; TRUYOL Y SERRA, 2006)

Em contrapartida as possibilidades acima, vemos a visão de Francis Fukuyama em seu livro *Construção de Estados: governo e organização no século XXI.* A visão do autor em partes concorda com o que se explícita acima para o Estado no pós-crise de 2008, onde ele entende que o ente Estado não será desconstruído, mas sim, deverá ser fortalecido (FUKUYAMA, 2004). Todavia, a ideia do autor é que esse Estado seja fortalecido aos moldes do então Estado Liberal Clássico, onde as responsabilidade deste ente estejam cingidas a manutenção da ordem interna e defesa externa, deixando o controle econômico para o próprio mercado. Como podemos ver quando ele fala dos Estados mais pobres:

> Uma questão crítica enfrentada pelos países pobres e que impede suas possibilidades de desenvolvimento econômico é o seu nível

> inadequado de desenvolvimento institucional. Eles não necessitam de Estados extensos, mas sim de Estados fortes e eficazes, **com escopo limitado às funções necessárias** [grifo nosso]. (FUKUYAMA, 2004, p.156)

Como já vimos acima, este Estado forte mas limitado na sua ação, não foi capaz de solucionar os problemas sociais dos cidadãos no começo do século XX, e levou o mundo a conflitos de espectro globais. Assim, parece que tal visão de Fukuyama seja a volta de um modelo que já foi superado e não poderia servir de alternativa para o Estado pós-crise de 2008.

Todavia, o autor, quando fala de poder, contradiz a sua própria posição de Estado forte, porém com escopo limitado. Ele diz (FUKUYAMA, 2004, p. 157), que

> [ů] a arte de construção de Estados será um componente essencial de poder nacional, tão importante quanto a necessidade de utilizar as forças militares tradicionais para a manutenção da ordem mundial.

e ele reconhece que:

> Na ausência de uma resposta clara, não temos escolha a não ser retornar ao Estado-Nação soberano e tentar mais uma vez aprender como torná-lo forte e eficaz.
>
> Por outro lado, o poder militar tradicional que associamos a Estado-Nação claramente não basta para satisfazer as necessidades deles. Os europeus estão certos quando dizem que existem formas de poder maleável, como a construção de nações.

Todavia, apesar de argumentar que existem outros interesses e forças na construção do Estado e de seu poder, o escopo do controle do mais fortes sobre os mais fracos continua como meta, o que seria uma forma maquiada de propor a continuidade de um modelo liberal de Estado.

Fato é, e não deve ser ignorado, que o autor escreveu seu livro antes da crise da 2008, porém, a manutenção deste Estado forte e limitado ficou claro que não produz segurança nem desenvolvimento. Afinal, se analisarmos os EUA depois do 11 de setembro, poderemos ver que a crise de 2008 é calcada exatamente nas interrelações das decisões políticas de intervenção global com a manutenção de um controle mínimo econômico interno, que gerou, como dito por Faria (2011) e Bresser-Pereira (2010), uma crise que foi incapaz de ser controlada e atingiu exatamente o centro do poder mundial.

Mediante os cenários acima, e observando a realidade dos Estados no pós-crise de 2008 é possível perceber que o Estado forte e com regulação normativa foi o que prevaleceu como modelo de ação. O salvamento de empresas e bancos privados pelos EUA e Europa, como também, um crescente protecionismo comercial nos demais países do globo, traz a tona um cenário onde o Estado é fortalecido e se torna peça-chave na construção de alternativas globais para a crise.

Todavia, esse protecionismo é reconhecidamente menor do que nas crises anteriores do século XX (CESAR, 2013), e isso se deve ao alto grau de interdependência que os Estados alcançaram durante a globalização. Porém, a ação do ente estatal quando busca este protecionismo é dar repostas a outras demandas que são reflexos dos problemas econômicos. Assim, é a partir deste cenário que políticas voltadas para áreas diversas como imigração, saúde, regulação do mercado de trabalho, políticas de favorecimento na compra de produtos nacionais entre outras são praticadas pelo Estado (Baldwin; Evennet, 2009) promovendo uma renovação de sua importância e de políticas estratégicas de médio e longo prazo para satisfação das demandas estatais.

No cenário onde o Estado volta a ser um ator relevante tanto interna como externamente, se abre uma janela de oportunidade para que a construção de seu poder e influência internacional aconteça.

Neste sentido, este estudo, volta seu olhar para a possibilidade do Estado pensar um novo paradigma de poder e influência internacional, onde sejam privilegiados arranjos institucionais que promovam políticas de interdependência e promotoras de ganhos absolutos. Um Estado forte e com regulação normativa que encontre uma alternativa de poder que constrói não somente uma força decisória do ente estatal na esfera internacional, mas também, crie um modelo de ação a ser seguido, tendo seu escopo como parte do próprio interesse dos parceiros.

2.2 - Poder: debate conceitual e sua perspectiva no Estado Moderno e Contemporâneo

Após abarcar as dinâmicas do Estado e sua construção histórica até os dias atuais, é vital para este estudo entender o poder e sua dinâmica conceitual. Pensar um novo paradigma de poder para o Estado, parte da observação da realidade e do entendimento que as tradicionais nuances do poder, principalmente utilizados no âmbito externo, já não promovem as consequências desejadas pelos atores estatais. É notório que os recursos de poder reconhecidos anteriormente, hoje em dia, já não são os únicos e o Estado que quiser construir sua inserção internacional, possuindo liderança e poder no espaço internacional, precisa entender esta dinâmica e aprimorar, ou até mesmo adquirir, esses novos recursos para que possa ser um ator influente nos principais foros de decisão mundiais.

Quando se fala de poder, incorre-se no risco de limitar o conceito, visto ser este amplo e que se molda de acordo com a percepção da realidade do autor que o trabalha (NYE, 2011; STOPPINO, 2003; LUKES, 2005, 2007). Se nos basearmos na ideia das teorias clássicas das relações internacionais, o conceito de poder tem significados diversos, como podemos conferir: numa perspectiva realista poder é entendido como a capacidade do Estado, agente unitário do sistema, de influenciar ou obrigar os demais atores a terem um comportamento desejado por este primeiro (MORGHENTHAU, 2003); numa versão do liberalismo poder reside na ideia de cooperação, onde interessa a ideia de interação entre os atores e não competição em um jogo de soma zero (KEOHANE;NYE, 1989).

Todavia, apesar de distintas, não há como dizer que uma ideia de poder é certa e outra errada, o que nesse sentido, nos faz perceber que conceituar esse termo é por si só um exercício que pode limitar sua abrangência. Como afirma Nye fazendo uma analogia entre poder e amor, o autor apresenta a dificuldade em mensurar e conceituar esses termos ‵[...]Poder é como amor, mais fácil de experimentar do que definir ou medir, mas não menos real por isso[13]‟. (NYE, 2004, p. 1)

Neste estudo o objetivo é compreender o conceito clássico de poder, utilizado no Estado Moderno, e entender como no momento atual, no Estado Contemporâneo, este conceito se modificou ou, de outra parte, teve que ser adaptado as necessidades atuais.

Assim, antes de abarcar conceitos de tradicionais pensadores do poder se faz pertinente trazer o significado semântico da palavra no dicionário, para daí abrir seu leque para um conceito mais denso. Segundo o dicionário Aurélio (1995, p.513) poder é:

> **poder**. V. t.d.1. ter faculdade de . 2. Ter possibilidade de, ou autorização para. 3. Estar arriscado ou exposto a; arriscar-se, expor-se. 4. Ter ocasião, ter oportunidade, meio de; conseguir. 5. Ter força para. 6. Ter calma, paciência, para. 7. Ter força de ânimo, energia de vontade, para. 8. Ter o direito, a razão, o motivo de. 9. Ter vigor, robustez, saúde ou capacidade para aguentar, para suportar, etc. 10. Ter ocasião ou oportunidade. *Int.* 11. Ter possibilidade. 12. Dispor de força ou autoridade. 13. Ter força física ou moral; ter influência, valimento. *T. i.* 14. Ter força, robustez, capacidade, para suspender, aguentar. 15. Ter grande poder sobre [...] 16. Direito de deliberar, agir e mandar. 17. Faculdade, possibilidade. 18. Vigor, potência. 19. Autoridade, soberania, império. 20. Domínio, influência, força. 21. Posse, jurisdição. 22. Eficácia, efeito, virtude. 23. Recurso, meio. 24. Capacidade, aptidão. 25. O governo de um Estado. 26. Grande quantidade, grande número [...].

[13] [Tradução livre]. No texto original lê-se: *Power is like love, easier to experience than to define or measure, but no less real for that.*

Percebe-se com essa definição que poder consegue abarcar em sua significância muitas nuances, o que pode levar a uma variada interpretação deste termo, porque na sua delimitação cabem ideias como: capacidade de aguentar, passando por autoridade e soberania e indo até uma percepção de quantidade, o que o torna muito abstrato. Para este estudo, o objetivo é pensar poder como uma capacidade do Estado e que serve para a construção de sua imagem no espaço internacional e para a realização de seus interesses nacionais, assim, poder não pode ser confundido com recursos de poder (NYE, 2011; STOPPINO, 2003), pois são duas ideias diferente, e ter posse de recursos, não garante por si só, que o seu detentor tenha poder no espaço internacional.

Outra pergunta importante a se fazer quando se fala de poder, é para que ter poder? Principalmente no caso deste estudo, para que o Estado Brasileiro quer ter mais poder? Essa pergunta será melhor trabalhada no quinto capítulo, porém, já se pode adiantar que a ideia não é o poder pelo poder, como forma de acumulação ou mesmo intimidação, mas sim, um poder que seja capaz de ajudar o Estado na conquista de seus interesses nacionais, ao mesmo tempo em que não crie para esse ente um gama de adversários que sintam-se ameaçados por esse mesmo poder.

Nesse sentido, a primeira ideia de poder que podemos trazer para discussão é a de Mario Stoppino, presente no Dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio, que é a seguinte:

> Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). (STOPPINO, 2003, p. 933)

Na definição acima, poder é mais visto como capacidade ou possibilidade de ação, tornando assim um conceito ainda bastante aberto, inicial. Ainda no argumento de Stoppino (2003) para a busca de um conceito mais

preciso, associar a ideia de social ao poder terá como consequência a percepção de que o agente do poder será o homem, que o exercerá tanto em sua capacidade de ação como na perspectiva de determinação do comportamento dos outros indivíduos. Assim, em uma idéia inicial, poder é associado aos indivíduos, que tem por objetivo produzir consequências que sejam da vontade do detentor do poder.

Nesta percepção perambular de poder de Stoppino, é possível traçar um paralelo com a visão da evolução histórica do Estado associado-a a formação do Estado Antigo com característica teocrática e familiar, onde o poder estaria fixado na ideia de um Deus ou de indivíduos que controlassem grupos, mas como se demonstrou no capítulo anterior, esse Estado é calcado em pouca organização institucional (DALLARI, 2005), e o poder seria um comando de dominação (controle) dos demais entes sociais, sem mais aprofundamentos sobre sua capacidade e objetivo.

Todavia, a ideia que o autor ressalta quando fala de poder, é que poder só existe dentro de um espaço relacional, ou seja, onde existam entes que se relacionam e que promovam entre si consequências desse relacionamento. Isso porque, a detenção de recursos que possam influenciar na promoção de um comportamento de *B* influenciado pelo poder de *A*, não tem grande valor se *B* não existir ou se não estiver disposto a entrar em um relacionamento com *A*. Como podemos ver na afirmação a seguir: `Contudo, não existe poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja. O poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas._ (STOPPINO, 2003, p.934)

Assim, a primeira ideia que podemos retirar do conceito mais aberto de poder demonstrado acima é que: só existe poder quando há uma relação social, ou seja, quando estejam envolvidos dois ou mais agentes na dinâmica de relacionamento. Pode parecer óbvia essa constatação, afinal poder só pode ser exercido sobre o outro, todavia, essa concepção é importante porque traz encoberta em sua afirmação a ideia que poder não é posse de recursos, porque do que adiantaria ter o indivíduo, ou mesmo o Estado no caso deste estudo, um

recurso de poder se não poderia utilizá-lo já que não haveria quem influenciar ou mesmo coagir.

Outro elemento que se pode considerar quando se pensa um conceito de poder é a ideia de expectativa do agente que detém o poder, ou seja, do seu objetivo quando exercer poder sobre outrem.

Para o ator *A* detentor do poder, sua ação tende a ser sempre guiada por intenção e interesse junto ao agente *B* que será alvo do poder. Assim, o que se pode constatar é que não há como exercer poder sem vontade de fazê-lo, ou seja, sem intencionalidade ou interesse na resposta do outro ator em relação a atitude do detentor do poder. (STOPPINO, 2003)

Na perspectiva tradicional de poder nas relações internacionais, a que permeia tanto modelos de percepção realista ou liberal do poder, essa intencionalidade ou interesse busca satisfazer uma necessidade individual, ou seja, um interesse do ator detentor do poder. Na lógica do novo paradigma de poder a ideia que pode ser considerada inovadora é justamente a expansão desse interesse do detentor do poder, que ele passe de um interesse nacional individual, para uma percepção de ganhos absolutos e de interesses compartilhados na busca que o benefício da relação possa ser alcançado por todos. (NYE, 2011; PINTO, 2011)

Todavia, essa concepção de interesse não isenta de responsabilidade o ator que será alcançado pelo poder do outro, isso porque, a recepção dessa carga de poder não é uma ação automática, onde *A* tem um comportamento que consequentemente fará *B* ter uma reação, e assim sempre acontecerá, como se regra fosse. Essa aceitação da influência do poder é uma ação voluntária, como já foi mencionado acima, o exercício do poder é fruto de uma relação entre duas ou mais partes, e neste sentido a resposta a esta utilização do poder por parte de um ator é um ato deliberativo de quem o recebe. Mesmo pela coerção, pela violência, pela manipulação ou pelo interesse, para que este poder tenha resultado a parte receptora terá que ter um comportamento pró-ativo, tendo interesse nos benefícios dessa relação ou receio das consequências caso não se submeta.

Como exemplo para essa questão podemos citar a relação entre os EUA e a AL QAEDA. Por mais que os EUA utilizem-se de uma grande quantidade de recursos bélicos, seu poder é quase nulo frente a organização terrorista, visto que a capacidade que *A* (EUA) teve para influenciar *B*(Al qaeda) foi nula, já que *B* não tem interesse ou medo do poder de *A*. Não há relação entre eles, o que leva os EUA a não saber como reagir frente a falta de capacidade de impor sua vontade a esse grupo. Não há aqui relação social entre eles.

Como afirma Nye (2011, p. 27-28)

> Entretanto, a maior parte dos relacionamentos de poder depende muito do que a vítima acha. Um ditador que deseja punir um dissidente pode estar equivocado em pensar que exerceu poder se o dissidente, na verdade, buscava o martírio para fazer sua causa avançar. Mas se o ditador simplesmente queria destruir o dissidente as intenções deste não importavam para o poder do ditador.

Nesse sentido, o ator detentor do poder terá como meta determinar a ação do ator receptor. Todavia, aqui é preciso levar duas ideias em questão: a) que esta determinação trabalha no campo do provável e não do necessário, ou seja, não é possível dizer qual o comportamento que o ator submetido ao poder necessariamente terá, o que está ao alcance é dizer qual o comportamento provável de *B* quando *A* exerça poder sobre ele; b) qualquer ação de poder só é possível dentro de uma análise específica de cada momento, como já dito acima, as ações na promoção do poder de um ator sobre outro não são únicas, não podendo replicar modelos como se fossem regras gerais. Para cada caso onde o ator *A* queira exercer poder sobre *B*, *C* ou *D*, está ação deve ser única e ter uma estratégia específica. (STOPPINO, 2003)

Assim, uma segunda ideia que se percebe quando se fala de poder é que o ator que se submete a um poder não o faz de maneira inconsciente, pois o exercício do poder é uma processo que necessita da predisposição das partes

para ocorrer. O que nesse sentindo, levanta outra questão a ser tida como relevante que é: apesar de todos os atores envolvido no exercício do poder estarem cientes de sua posição e ação, a ideia de se ter sempre um mesmo comportamento *X* para obter uma resposta *Y* é uma falácia. Os atores estarão sempre voluntariamente inseridos dentro da dinâmica de poder, porém, para o ente *A* exercer poder sobre *B*, *C* ou *D* ele vai ter que pensar uma tática diferente para cada um, de acordo com suas características.

Outra ideia extremamente relevante de poder é a pensada por Max Weber, autor alemão que pensa o Estado e suas dinâmicas, principalmente as internas. Em seus estudos Weber irá construir a diferença entre poder e dominação, refletindo também sobre o preceito dos três tipos de dominação do Estado: carismático, tradicional e o racional-legal (WEBER, 2004). Segundo Weber (2004, p. 188) poder é `[ǔ] a possibilidade de impor a terceiros a vontade própria_.

O poder pensado por Weber tem raízes em uma institucionalização do aparelho burocrático estatal que acredita, como dito no sub-capítulo anterior, que o Estado nada mais é que um território onde um ente terá o uso legitimo da força em suas mãos. Esse ente, é o aparato administrativo e político do Estado que cria regras para a vida em sociedade, e não se furta de utilizar o poder de maneira coerciva se for necessário. Assim, poder seria um recurso para garantir essa legitimidade do uso da violência, tendo o Estado como o ente burocrático desta dominação. (WEBER, 2004)

A visão de poder de Weber, vai estar intrinsecamente ligada a ideia do Estado Moderno, principalmente no período pós-absolutista, pois a percepção dos países era manter sua posição e conquistar mais poder, porém, também ter o controle da sua sociedade através de regras e processos burocráticos do aparelho estatal, dando assim origem a argumentação weberiana da dominação em três tipos diferenciados, como dito acima.

Todavia, na esfera internacional, o papel do Estado para Weber era manter sua integridade e de seus cidadãos, ou seja, a legitimidade do uso da força

dentro do território, e se para isso fosse preciso utilizar-se de meios coercitivo, era para o teórico compreensivamente plausível essa utilização. Assim, a percepção de poder no espaço externo estava ligada a idéia de expansão, não somente territorial mas também do ponto de vista de dinâmicas de dependência de um ator para com outro. Como podemos ver na afirmação abaixo:

> Todas as formações políticas são de força. Mas a natureza e o grau da aplicação de força ou da ameaça desta, dirigidos para fora, contra outras formações similares, desempenham um papel específico para a estrutura e o destino das comunidades políticas. Nem toda formação política é no mesmo grau "expansiva", no sentido de aspirar a um poder dirigido para fora, isto é, (h)a dispositivos para a usurpação do poder político sobre outros territórios e comunidades, seja em forma de incorporação, seja em forma de dependência. As formações políticas são, portanto, complexos de força que, em grau diverso, se dirigem para fora. (WEBER, 2004, p. 162)

Esse direcionamento para fora, em grande parte, se deve ao nível de ameaça que o Estado sofre, por isso que o autor continua em seu texto a argumentar o seguinte:

> Desde logo, toda formação política prefere, naturalmente, a vizinhança de formações políticas fracas às fortes. E como, além disso, toda comunidade política grande, como pretendente potencial de prestígio, significa uma ameaça potencial para todas as formações vizinhas, ela mesma está constantemente ameaçada, de modo latente, pela simples razão de ser uma formação de poder grande e forte. (WEBER, 2004, p. 163)

Assim, vemos na argumentação de Weber as características que foram citadas de maneira mais genérica em Stoppino, ou seja, que não existe poder fora de uma relação social, seja ela de indivíduos ou de Estados. Na afirmação acima é perceptível também a ideia que o Estado age internacionalmente mediante a

existência de atores que lhe sejam ameaça ou que estejam incluídas nos planos do Estado expansor como meta de conquista para manter sua legitimidade.

Weber é um autor do início do século XX e que vai escrever mais profundamente depois da 1ª guerra mundial (BIANCHI, 2014), o que faz com que seja compreensível a sua percepção de poder mais centrada em uma ideia impositória e coercitiva, visto ter sido esse o cenário que emergiu do pós ¯ grande guerra em 1918. O modelo realista de sobrevivência e manutenção do poder do Estado no espaço internacional vai entender que poder é necessário para garantir a existência do Estado, para impor sua vontade sobre os demais atores e para garantir a satisfação de seus interesses a qualquer custo, nem que isso culminasse em uma guerra, como aconteceu vinte anos depois na Europa.

Todavia, no conceito de Weber percebemos uma terceira ideia importante na concepção de poder, que é a imposição da vontade a qualquer custo. Porque reside nessa imposição não somente um capricho de prestígio internacional ou de acumulação de poder por parte do Estado, mas sim, uma luta por sobrevivência que garanta a este ator não só seu controle legítimo do uso da violência internamente, como também, garanta que nenhuma ação externa possa ameaçar esse controle.

Essa ideia de poder em Weber, também será entendida por Robert Dahl (1975) que traduz poder como sendo a capacidade do ator *A* ter poder sobre *B* na medida que consegue fazer com que *B* faça algo que de outra maneira não faria. Reforçando a ideia de imposição de vontades.

Hannah Arendt é outra intelectual que irá acrescentar novas percepções ao conceito de poder, a autora nos traz mais elementos para que possamos aprofundar e repensar a concepção Weberiana. Ela diz o seguinte:

> O `poder_ corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está `no poder_ estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida

> de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, `o seu poder_ também desaparece. (ARENDT, 1994, p. 36)

Arendt vai trazer uma evolução ao conceito de poder, quando afirma que o poder é de um grupo, ou seja, não de um homem, e que de certa maneira, ele é limitado pois a partir do momento que este grupo deixa de existir, desvanece também o poder, porém não seus recursos. Outro ponto interessante levantado por Arendt é o poder como habilidade do homem em agir de maneira uníssona, o que nos traz uma perspectiva interessante do poder do ponto de vista do seu detentor. Nos traz Hannah a ideia que o poder só se faz eficaz quando a ação é em conjunto, pois se dentro do próprio grupo houver discordância na ação o próprio poder sofre em relação a sua capacidade e legitimidade[14]. Assim, a construção do poder Externo do Estado não é somente uma estratégia política do grupo interno no poder, mas sim, uma construção política entre as forças existentes no Estado, que precisa de legitimação e que só terá efeito externo eficaz, se internamente, for calcada em legimitidade política e legal.

Neste sentido podemos definir uma quarta ideia sobre poder, que seria a percepção que o poder é designado ao um grupo, e se esse grupo se desfizer, o poder se desfaz com ele. Mas, vale ressaltar, que é o poder que se desfaz, não seus recursos, que podem ser utilizados para criar poder a outro grupo. Assim, é possível perceber que poder não é algo intrínseco a figura de um rei ou governante, como se entendia no Estado Moderno Absolutista, mas sim, é um desígnio dado pela sociedade, leia-se povo, a quem o for comandar, sem pretensões de vitaliciedade.

---

[14] Hannah trabalha em conjunto com o conceito de poder os conceitos de vigor, força, autoridade e violência dando enfase a ideia de que são coisas diferentes, e assim devem ser entendidas, evitando que o processo político seja corrompido pelo erro de percepção em entender todos esses preceitos como sendo coisas iguais. Para saber mais sobre esse tema consultar a obra de Hannah Arendt (1994) *Sobre a violência*.

Outro conceito de poder relevante existente na literatura sobre tema é o conceito de Michael Foucault, autor francês que é considerado um dos grandes teóricos do poder. Todavia, em sua obra o autor afirma que poder não é um foco central de seus estudos, mas sim, parte de uma análise macro da sociedade, como se pode ver na afirmação onde o autor argumenta que unicamente ¨fez uma análise diferencial dos diferentes níveis de poder dentro da sociedade¨ (FOUCAULT, 2001, p. 1680), negando em última instância ser um pensador do poder.

O teórico vai argumentar em seu trabalho que poder não é algo único, fixo, que somente pertence a um espaço e a um tipo de comando, mas sim, vai dizer que poder será um conjunto de dinâmicas que produzirão efeitos em todas as camadas da sociedade. Sobre a ideia de poder não ser algo fixo, Foucault argumenta o seguinte:

> Poder, isto não existe. Eu quero dizer isto: a ideia que há, um lugar qualquer, ou emanando de um ponto qualquer, algo que é um poder, (Tal ideia) parece-me descansar sobre uma análise falsificada, e que, em todo caso, não se da conta de um número considerável de fenômenos. (FOUCAULT, 2001, p. 302)

Para o autor o que vai existir não é o poder em si, que de certa maneira é abstrato demais para ser materializado. Mas sim, a noção de relações de poder que compreende a realidade do ser humano e o faz ter ações que por si só poderia não ter (MARINHO, 2008). Em sua obra *Dits et écrits* o autor vai conceituar o que entende sobre relações de poder:

> Quando fala-se de poder, as pessoas pensam imediatamente a uma estrutura política, um governo, uma classe social dominante, o mestre frente ao escravo, etc. Isto não é de nenhum modo aquilo que eu penso quando falo de relações de poder. Eu quero dizer que, nas relações humanas, qualquer que sejam - que trate de comunicar verbalmente, como fazemo-lo agora, ou que trate-se de relações amorosas,

> institucionais ou econômicas -, o poder continua presente: eu quero dizer a relação na qual um quer tentar dirigir a conduta do outro. Estas são, por conseguinte, relações que pode-se encontrar em diversos níveis, sob diferentes formas; estas relações de poder são relações móveis, ou seja elas podem alterar-se, elas não são dadas de uma vez para sempre. (FOUCAULT, 2001, p. 1538)

Na leitura do Estado, a concepção de poder de Foucault aparece até como uma certa ameaça a noção internacional de poder centrado na mão da autoridade estatal. Todavia, essa percepção do autor traz em si elementos que podem provocar uma nova compreensão do poder e de suas dinâmicas no espaço internacional, que é o mote deste estudo. Quando o autor determina que poder não é fixo, ele acompanha a ideia de Arendt, demostrando que poder não se perpetua no tempo, porque para o autor na verdade poder não pertence a somente um grupo, mas a todos os indivíduos que podem fazer uso deste na sua vida diária, quando acharem conveniente, ou até mesmo, sem ter noção de o estarem exercendo.

Todavia a ideia mais estimulante de poder em Foucault é a concepção de que poder pode vir de qualquer área e não de um núcleo restrito. Quando as relações podem ser consideradas formas de poder, a dimensão do poder aumenta seu escopo e não mais recursos tradicionais de poder serão os únicos reconhecidamente capazes de satisfazer os interesses dos Estados no plano internacional. Não obstante, é importante considerar que Foucault não pensou o poder no âmbito externo, mas a sua dinâmica de relações de poder pode ajudar a compreender que ações como a diplomacia pública, pensadas no *smart power,* possam ser grandes recursos contemporâneos de poder e influência do Estado.

Porém, não estamos falando no caso do poder externo dos Estados em um julgamento de valor sobre sua intencionalidade moral ou ética, já que essa percepção de relações de poder tendem a ser entendidas como uma maneira de manipulação, esse será um assunto abordado mais a frente. Nesse momento, o que se traz é a perspectiva foucaultiana de que o poder é mais amplo e mais disseminado nas dinâmicas sociais do que até então se havia pensado. Como

também, se levanta uma outra ideia essencial, onde Foucualt (2001) demonstra a compreensão, previamente já abordada pelos teóricos anteriores, de que a ideia do detentor do poder é influenciar a conduta do outro, e é nesse sentido que o *smart power* pode também ser o construtor de um novo paradigma internacional de poder. Afinal, se há consenso de que poder está relacionado a influência de um no comportamento do outro, o que pode mudar é na verdade a maneira de influenciar e o resultado ampliado dessa influência, que pode ser calcado respectivamente, em cooperação e benefícios mútuos a todos os participantes da relação de exercício de poder.

Todavia, antes de chegarmos uma ideia final sobre o conceito de poder, cabe também aventar uma questão importante, que é a diferença entre poder e recursos de poder. Apesar de alguns debates entenderem que os dois conceitos são a mesma coisa, afinal não haveria poder sem recursos, existe de outra parte a ideia, já tocada acima, de que só ter recursos não seria suficiente para causar uma modificação no comportamento de outro ente.

A noção de recurso está ligada a percepção de resultados, ou seja, das consequências advindas do exercício do poder (NYE, 2011, MORRIS, 2002, BALDWIN, 2002), criando uma situação de causa e efeito, onde ter uma determinado recurso produz um determinado efeito. É nesse sentido que teorias como a da estabilidade hegemônica de_Kindleberger (1973), afirmam e definem poder através de elementos como população, território, posse de recursos naturais, força econômica e poderio militar. Como afirma Nye (2011, p. 28) `[...] os formuladores de políticas querem previsões sobre o futuro para ajudar a guiar suas ações. Por isso, frequentemente definem poder apenas em relação aos recursos que podem produzir resultados_. Assim, pensar poder através do prisma dos recursos está intimamente ligado a uma concepção política de curto prazo que pode até produzir efeitos, mas que de certa maneira são efêmeros e não fazem parte de uma estratégia alargada de construção de uma influência sólida e calcada na legitimidade.

Não obstante, há limitações nessa visão e a principal delas é a ideia de que o exercício do poder também passa pelo arbítrio do receptor do poder, o que, como já dito antes, não reflete que basta agir com recursos de poder que automaticamente se conseguirá o resultado pretendido (STOPPINO, 2003).

Nesse sentido que a concepção de Hobbes (1996) sobre o poder do homem estar ligado aos meios que possuí para alcançar algo, pode ser questionada e limitar a percepção dos teóricos realistas das relações internacionais que atribuem ao pensamento desse autor sua matriz intelectual.

Para que o binômio recurso de poder e poder possam surtir o efeito esperado, é necessário uma visão estratégica do quadro político que cerca o detentor do poder, onde o planejamento da ação externa do Estado seja praticado pelos técnicos mais qualificados e capazes de projetar cenários futuros que atendam tanto ao interesse nacional como as dinâmicas políticas em que estão inseridos (NYE, 2008). Nesse sentido, Nye (2011, p. 29) continua afirmando ¶Converter recursos em poder concretizado no sentido de obter os resultados desejados requer estratégias bem planejadas e uma liderança hábil ¯ o que chamo de poder inteligente ¯.

Assim é possível argumentar que o poder poderia ser visto a partir de dois prismas, um que privilegia os recursos e outro que dá maior atenção ao comportamento, como podemos ver no quadro abaixo:

Quadro 2.1 ¯ Poder como recurso e como resultado comportamentais

O PODER DEFINIDO COMO RECURSO
Contexto Habilidade
Poder = recursos → estratégia de conversão → resultados preferidos
O PODER DEFINIDO COMO RESULTADOS COMPORTAMENTAIS
Poder = afeta outros → com referência a algo → por meio de → para resultados preferidos
[âmbito] [escopo] [coerção, recompensa, atração]

Fonte: NYE, 2011, p.31

É importante frisar que não existe uma estratégia certa e outra errada quando falamos de poder através de recursos ou resultados comportamentais, o que se percebe é que existem meios de ação distintos, e que suas consequências podem ser mais efetivas quando a ideia de recursos de poder for utilizada de maneira simbiótica com a percepção comportamental do cenário em que o ator está envolvido, sob que ente pretende exercer poder e para que. Este é a ideia de poder relacional.

Nesse sentido, mais do que quais recursos de poder se possui o importante é como alcançar um certo fim pretendido com os recursos que se possui, ou seja, a preocupação é com os resultados e como converter recurso em poder (NYE, 2011). Deste modo, estratégias de construção de poder, são mais importantes que a posse de recursos de poder, visto que sem o primeiro quaisquer recursos poderiam se tornar subaproveitados para o ideal final, que seria ter mais influência e poder decisório no espaço internacional.

Desta maneira, no quadro acima é possível perceber que a ideia de poder que consegue pensar em mudança de comportamento, que não é somente

uma imposição de ideias através de recursos, poderá ter um efeito mais prolongado na construção do poder e na busca por resultados preferidos.

Com isso, é possível identificar um quinto ponto nos debates sobre poder que auxiliará esse trabalho na construção do conceito a ser usado para suas análises. Esse ponto é a ideia de poder como mudança de comportamento, ou seja, que a eficácia do exercício do poder estima ser maior quando há uma estratégia que visa resultados comportamentais, ao invés de somente, uma imposição de uma forma de agir através de recursos de poder.

Esse argumento irá nos levar a um debate produzido por Steven Lukes sobre as três dimensões do poder, que será útil para construção de um conceito de poder para este estudo.

Em seu livro *Poder ¯ uma visão radical* Lukes irá dividir a percepção de poder em três dimensões distintas: o poder unidimensional, poder bidimensional e poder tridimensional (LUKES, 2005).

No prisma unidimensional a análise do exercício do poder e de sua efetividade se dá pela adoção de medidas concretas nos processos decisórios e de suas consequências. A questão está centrada em quem controla as ações concretas do processo de decisão, ou seja, o poder estaria sendo exercido no ato da ação concreta da tomada de decisão (LUKES, 2005). O problema dessa face do poder se encontra na sua limitação enquanto análise das variáveis que influenciam o poder, pois ao limitar-se na dimensão das ações concretas, acaba o promotor do poder por negligenciar a dinâmica pretérita que a influenciou, sendo que neste momento, o exercício do poder também se impunha.

Numa segunda dimensão pensada por Lukes (2005) ¯ a bidimensional - a questão do poder está ligada a ideia de não só controlar a ação do processo decisório, mas também, controlar quem dele participa, ou melhor, controlar quem pode ter acesso a este processo. Nesta dimensão evitar que grupos participem do processo decisório é construir poder, ou seja, determinar que demandas de grupos contrários não cheguem ao palco das decisões é exercer poder, pois isso poderia repercutir em ganho para um grupo contrário caso suas demandas fossem

priorizadas no processo de decisão. Apesar do próprio Lukes reconhecer o avanço de uma dimensão para outra, este segundo prisma também sofre de limitações e elas se concentram principalmente na ideia anterior do controle da ação concreta do processo decisório negligenciar dinâmicas anteriores de exercício de poder. Outra questão limitadora é o fato deste controle participativo nas ações do processo decisório estarem relacionadas com dinâmicas de conflito, ou seja, de embate entre as partes.

Como vimos acima, o exercício do poder é um ação relacional, ou seja, onde dois entes necessitam estar dispostos a se envolver, por diversos motivos, em tal processo. Essa segunda dimensão pensada por Lukes, corre o risco de não ser exitosa devido ao fato de que em um embate, nem todo controle reverbera como poder, e também, porque pode o outro ator não fazer parte do processo decisório e exercer poder em outra esfera, que prejudique as ambições do primeiro. Assim, essa segunda dimensão também tem sua limitação.

Neste sentido, que Lukes vai pensar uma terceira dimensão identificada como tridimensional, que se encaixa na ideia de Nye sobre as três faces do poder relacional.

Na terceira dimensão de Lukes (2005) a ideia de exercício do poder é mais sofisticada, não por ser intelectualmente mais pertinente, mas sim, por considerar etapas do exercício do poder que são mais abrangentes e que podem ter um resultado mais eficaz na construção do mesmo.

Este terceiro prisma privilegia nuances de um poder ideológico, que reconhece ações comportamentais como fundamentais na construção do poder. Assim, mais do que analisar processos de tomada de decisão e controle da mesma, como fez anteriormente, Lukes (2005) vai perceber que para entender o poder e sua dinâmica de dominação é preciso analisar preceitos mais abertos como as relações entre as partes, a construção e controle das agendas políticas e os interesses subjetivos adjacentes aos atores políticos. É a percepção de que ideias e crenças são fatores influentes na construção das preferências dos atores, principalmente nos períodos iniciais, antes mesmo de se chegar ao processo

decisório. Esse processo pode até mesmo levar *A* a fazer com que *B* tenha um comportamento que não seja de sua vontade, este é o processo de formação de preferências.

O autor ainda vai relacionar as três dimensões do poder com uma classificação que será útil para entender a ligação das características do Estado, falado anteriormente, com o uso dos moldes de poder. Lukes (2005) diz que o poder unidimensional pode ser relacionado com uma concepção liberal de interesses, já a bidimensional pode ser identificada com uma concepção reformista, e por fim, visão tridimensional pode ser associada a uma concepção radical dos interesses.

Todavia, vale ressaltar que o enfoque radical pode, se mal utilizado, ser na verdade, uma maneira de manipular preferência, criando algo contrário ao desejo do receptor do poder, ao mesmo tempo, que faz com que ele acredite ser esse seu desejo real, na verdade um modelo de imposição clássico de poder. Porém, este ato de formar preferências, se aplicado a estratégias políticas de construção de ganhos absolutos e a promoção de bens públicos globais pode surgir como alternativa na promoção do poder no século XXI e esta moldagem de preferências ter efeito como uma via de mão dupla, onde todos tenham suas posições influenciadas. Como afirma Nye (2011, p. 35) ` se conseguir que os outros queriam os mesmos resultados que você, não será necessário anular seus desejos inicias_.

Nye (2011), quando fala das três faces do seu poder relacional, também entende que três pontos são essenciais para sua eficácia ser alcançadas: comando da mudança, controle das agendas e estabelecimento de preferências.

Todavia, é frequente a associação do poder relacional, mas frequentemente sua primeira face o comanda da mudança, com a ideia de alguém exclusivamente fazer algo que não queira fazer (GELB, 2009), mas como vimos acima nos diversos conceitos de poder, a imposição de vontade é uma maneira muito simplista de analisar o poder que ignora suas diversas nuances, como a voluntariedade do atores em estar na relação de poder até a nuance de poder não

ser algo físico, mas sim relações de poder que existem em todos os lugares em todos os níveis.

Assim, o comando da mudança não é somente ordenar e impor a mudança, mas sim, trabalhar com a dimensão cooptativa que produz em *B* empatia com as vontades de *A*, fazendo com que mude seu comportamento sem que *A* precise impor sua vontade. Como podemos ver na afirmação abaixo:

> [ǔ] É um erro pensar que o poder consiste apenas em ordenar aos outros para mudar. Você pode afetar seu comportamento moldando suas preferências de tal forma que eles produzam o que você quer em vez de se basear em recompensas para mudar seu comportamento `quando chega o momento decisivo_. Às vezes, você pode conseguir os resultados que quer sem pressionar. Ignorar essa dimensão usando uma definição de poder demasiado estreita pode conduzir a uma política externa mal planejada. (NYE, 2011, p. 32-33)

Neste sentido, a terceira fase ¯ estabelecimento de preferências ¯ é o ponto-chave para a construção de um novo paradigma de poder que pode ser associado ao Estado contemporâneo falado anteriormente. Seria a expressão mais clara de alternativas de *soft power* para construção do poder no espaço internacional.

Todavia, vale ressaltar que o próprio Lukes (2007) entende que sua terceira face do poder tenha pontos similares com o *soft power* pensado por Nye (2004), porém não são idênticos, visto que, como crítica o primeiro autor fala que: falta um questionamento maior de Nye sobre preceitos de consciência na promoção deste poder que :guia˘as preferências dos parceiros. Podemos ver este seu comentário na seguinte citação:

> Tanto a visão estratégica centrada no agente de Nye e centrada no sujeito, quanto a visão estrutural de Foucault não têm essa distinção [ǔ] Para fazer isso, nós precisamos nos concentrar tanto nos agentes como nos sujeitos e fazer a pergunta: exatamente como agentes obtêm sucesso em ganhar os corações e mentes das pessoas sujeitas à sua

> influência ¯ exercendo poder sobre eles ou contribuindo para o seu empoderamento?[15] (LUKES, 2007, p. 97)

Para este questionamento de Lukes, Nye (2011) afirma que seu conceito trata da dimensão voluntarista do agente que o faz promover os ajustes das agendas e a construção das preferências. Ou seja, a dimensão relacional do poder, como dito acima, envolve uma vontade deliberativa de ambas as partes em participar no exercício do poder, seja por medo ou interesse. Neste sentido, um novo paradigma de poder que se edifique no empoderamento do parceiro é uma alternativa não só para construção do poder do Estado no espaço internacional, mas também, para satisfação dos seus interesses que se moldarão através da interdependência existente entre os atores do sistema.

Visto as características dos debates sobre o conceito de poder ao longo do tempo, este estudo faz o esforço teórico de pensar uma conceituação própria para o poder. Assim, se entende poder como um ato relacional, que tem por intuito moldar as preferências dos atores para atingir objetivos pretendidos, todavia, tal ação não necessariamente utiliza meios coercitivos para sua efetivação, pois tal molde parte da construção estratégica de objetivos conjuntos que promovam a realização de interesses comuns a ambas as partes. O processo é cooperativo e cooptativo, que busca a promoção de ganhos absolutos e de bens públicos globais.

Destarte, pensar um poder cooptativo através da cooperação não elimina em absoluto a esfera coercitiva do poder, a proposta não é esta. O objetivo é criar uma alternativa para o já clássico meio de imposição de vontades dentro do escopo político no qual o Estado se insere nos dias atuais, principalmente depois da crise de 2008, onde nem sempre impor a vontade sobre os demais atores gera o resultado pretendido inicialmente.

---

[15] [Tradução livre]. No texto original se lê: *Both the agent-centred, strategic view of Nye and the subject-centred, structural view of Foucault lack this distinction [ũ]To do this, we need to focus on both agents and subjects and ask the question: exactly how do agents succeed in winning the hearts and minds of those subject to their influence ¯ by wielding power over them or by contributing to their empowerment?[..]*.

Visto o conceito de poder e seus debates, na parte seguinte, será possível analisar como o poder se desenvolveu no cenário internacional nas perspectivas do Estado Moderno e Contemporâneo, e quais suas características principais.

2.3 - Poder e sua dinâmica no espaço internacional: do Estado Moderno ao Estado Contemporâneo

Quando falamos de poder anteriormente, se tinha como pretensão a compreensão de um fenômeno e seus mais variados conceitos pensados no estudo da ciência política. Todavia, é fato, que quando se pensa poder e seu conceito, se está em realidade, pensando um *modus operandi* em grande parte calcado na dinâmica interna dos atores estatais e de suas instituições. Tal cenário interno é moldado por uma diferença crucial em relação ao espaço internacional: no primeiro há um poder soberano, capaz de impor a ordem; no segundo, por sua vez, o ambiente é anárquico e os atores estatais que neste espaço interagem tem o mesmo *status*.

Neste sentido, apesar de compartilhar as características dos conceitos vistos acima, o poder exercido no âmbito internacional vai ter que lidar com uma variável diferenciada: a anarquia ou falta de um poder superior. Assim, por si só, a dinâmica de mando dentro deste universo vai sofrer com a necessidade de adaptação a um processo que não contará com regras e instrumentos legais capazes de legitimar o exercício do poder.

Esta ausência de legitimidade, ou melhor, falta de um arcabouço administrativo-burocrático hierárquico organizado que sustente o poder, vai criar, desde o Estado Moderno, um comportamento conflitivo dentro do espaço internacional e fará com que a busca de poder, na maioria dos momentos, se entrelace com processos de conquista e imposição de vontades de um ator reconhecidamente detentor de recursos de poder, sobre um ator menos favorecido.

Assim, no Estado Moderno o poder no espaço internacional será calcado, prioritariamente, na ideia da segurança (WEBER, 2004; MATHEWS, 1997, WIGHT, 2002, MORGENTHAU, 2003), ou seja, manter a sobrevivência deste ator na esfera externa. Por outro lado, com o advento do século XX e suas características, o que percebemos é que depois das duas grandes guerras o poder no espaço internacional sofre mudanças, e não mais a sobrevivência será o mote principal, mas sim, questões como fortalecimento do comércio, atração de parceiros, surgimento de novos atores, criação de blocos multilaterais, a utilização de novos recursos para projeção de poder entre outros (KEOHANE; NYE, 2011; DUPAS, 2005; MATHEWS, 1997, NYE, 1990). Teremos, neste momento, o Estado Contemporâneo redefinindo o poder no espaço internacional.

A ideia de poder internacional vai nascer, principalmente, com o advento da soberania (MINGST, 2009, WIGHT, 2002) provindo da Paz de Westphalia[16] em 1648. Neste momento, o poder que até então figura na mão de um indivíduo, como o príncipe de Maquiavel, vai passar para uma entidade que controle um território e tenha legitimidade para fazer e aplicar as leis, ou seja, o Estado.

Todavia, é importante ressaltar que a partir do momento onde se cria entes soberanos, cria-se uma nova maneira de relação dos atores na esfera externa a sua área de supremacia. Se agora, eles passam a ter territórios onde suas ordens são obedecidas e leis criadas para regular a sociedade, fora deste espaço há um vácuo de poder, onde todos os entes soberanos se inserem quando se relacionam, mas onde não há nada que os organize ou mesmo os imponha padrões e regras de comportamento (DALLARI, 2005). Nesse momento, o espaço fora do território soberano, vira o espaço internacional e nele todos estariam vulneráveis, a princípio.

[16] A Paz de Westphalia são uma série de tratados que pôem fim a Guerra dos Trinta Anos entre católicos e protestantes na Europa durante a primeira metade do século XVII. Para saber sobre o tema consultar: Paul Kennedy, *Ascensão e queda das grandes potências* (1989); Adam Watson, *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa* (2004).

Essa dinâmica vai dar origem, nas relações internacionais, aos dois grandes debates teóricos da área: o realismo e o liberalismo. Isso porque, ao longo do processo de construção do próprio Estado e da sua ação externa, as dinâmicas tanto de poder como os recursos utilizados para mantê-las irão se alterar e deste complexo relacional, vertentes teóricas criaram cenários onde o poder ora reflete um comportamento, ora reflete outro, como veremos mais a frente neste estudo.

Assim, é possível notar que diferentes recursos de poder foram responsáveis pela dinâmica relacional entre os atores internacionais desde o momento onde as monarquias europeias iniciaram seus processos de navegação além-mar até hoje (NYE, 1990). Na tabela abaixo poderemos analisar quais os recursos principais que moldaram o poder do Estado até o século XX.

Tabela 2.1: Estados Líderes e Principais recursos de poder 1500s ¯ 1900s[17]

Período	Estado Líder	Principais Recursos
Século dezesseis	Espanha	Barra de ouro, comércio colonial, exército mercenário, laços dinásticos
Século dezesete	Países Baixos/Holanda	Comércio, mercado de capital, marinha (de guerra)
Século dezoito	França	População, indústria rural, administração pública, exército
Século dezenove	Grã-Bretanha	Indústria, coesão política, crédito e finanças, marinha (de guerra), normas liberais, localização da ilha (fácil de defender)

[17] [Tradução livre] Para ter acesso a tabela original consultar os anexos deste trabalho no documento de nº 3.

Século Vinte	Estados Unidos da América	Economia de escala, liderança científica e tecnológica, cultura universalista, força e alianças militares, regime liberal internacional, eixo da comunicação transnacional

Fonte: NYE, 1990, p.183

Assim, também nos dias hodiernos, é cabível pensar que outros recursos são importantes e que, com novos recursos, novas dinâmicas serão criadas para tornar factível seu objetivo principal, que é a realização dos interesses dos atores, principalmente os Estados, dentro do sistema internacional. Neste sentido, como propõe este trabalho, novos paradigmas serão pensados para compreender como o Estado pode construir sua influência e poder no espaço internacional.

2.3.1 - Estado Moderno e poder internacional

Cabe agora a este trabalho o exercício de analisar como o poder internacional se formou no Estado Moderno e qual sua importância.

Assim sendo, logo após a paz de Westphalia, o monarca foi criando um poder cada vez mais soberano, o laicismo foi institucionalizado, o direito de não-ingerência nos assuntos internos dos Estados toma corpo, cria-se um exército remunerado e controlado pelo monarca, e essas ações tornam o Estado cada vez mais poderoso e um exemplo de organização a ser seguido (MINGST, 2009).

Como consequência deste cenário teremos a criação do que posteriormente será reconhecido como o Sistema Europeu de Estados, calcados em um novo modelo de ação política e econômica, este irá expandir seus domínios através da exploração de outros territórios, as conhecidas colônias, erigindo assim um sistema global de poder que irá submeter outras culturas e criar preceitos de organização que irão alcançar todo o globo. Como podemos

confirmar nas palavras de Antônio Carlos Lessa (2005) `A história das relações internacionais, a partir do século XVI, é uma tentativa de compreender as causas que permitiram ao sistema europeu de estados soerguer-se sobre as civilizações que estavam no início da Era Moderna em estágio similar de desenvolvimento e de dominá-las, o que aconteceu até o final do século XIX_.

Esta dominação irá se dar de duas maneiras principais, uma inicial calcada na conquista por mais território, que automaticamente, representaria mais poder. O monarca absoluto deste momento, está voltado a garantir qual é o seu território e em como expandir seus domínios, para maximizar seus ganhos e com isso se perpetuar no comando. Um segundo prisma são as alianças, que apesar de precárias, serviam para garantir a segurança e legitimidade dentro do espaço europeu, mas o mesmo não ocorria fora deste ambiente, onde os mesmos aliados, disputavam para conquistar mais influência e domínio em outras regiões do globo. (MINGST, 2009; NYE,1990; HALLIDAY, 2001)

Neste primeiro momento o poder na esfera internacional era entendido como a força militar, ou seja, quem tivesse a maior força militar seria capaz de vencer as guerras que se travavam para legitimar a construção do Estado, como afirma (KENNEDY, 1989, p. 75)

> O poder militar permitiu a muitas dinastias europeias manter-se acima dos grandes magnatas de suas terras e assegurar a uniformidade e a autoridade políticas (embora por vezes com concessões a nobreza). Os fatores militares ¯ ou melhor, os fatores geoestratégicos ¯ ajudaram a fixar os limites territoriais desses novos estados-nações, enquanto as guerras frequentes criavam a consciência nacional [ŭ] Acima de tudo, foi a guerra ¯ e especialmente as novas técnicas que favoreciam os crescimentos dos exércitos de infantaria, as fortificações e as frotas onerosas ¯ que levou beligerantes a gastar mais dinheiro do que nunca, e a buscar uma soma correspondente em receitas.[18]

[18] Este período a partir de 1648 será recheado de inúmeras guerras, que apesar de significativas, não serão aqui abordadas. Todavia, para saber mais sobre conflitos entre Inglaterra,

Como dizem alguns autores (KISSINGER, 1994; KENNEDY, 1989, MINGST, 2009; WIGHT, 1989; MATHEWS, 1997), o Estado Moderno traz inovações militares e econômicas. As novas matizes de exploração dos recursos são essenciais para sustentar as ambições destas novas nações, assim, recursos econômicos só representariam poder no espaço internacional, se através deles fosse possível fortalecer os meios de coerção militar que impunha a supremacia de uns sobre os demais.

Neste momento, como vimos anteriormente, o modo de governo era o das monarquias absolutistas, que perpetuavam um padrão de controle centrado na mão de um monarca e secundarizava uma classe que gerava receitas econômicas ao Estado, mas que, não tinha capacidade para o influenciar em suas decisões politicas. Esta parcela da população é que vai promover uma reordenação na ideia de poder do Estado no espaço internacional, quando a mesma reivindicar sua maior participação decisória dentro da estratégia estatal de poder.

No final do século XVIII, como forma de reivindicação por mais poder por parte desta classe, teremos as revoluções liberais que buscaram inserir no controle do Estado a dinâmica alicerçada nos preceitos iluminista de que o poder emana do povo, o que consequentemente, levaria a uma ideia de que o governante estaria submetido a vontade do povo. Não era essa a pretensão dos monarcas absolutos naquele momento. Nas ideias dos pensadores iluministas como John Locke e Jean Jacques Rousseau, era direito natural dos indivíduos a vida, a liberdade e a propriedade, era o nascimento das diretrizes do pensamento liberal que emanaria como fonte de poder[19]. (CHEVALLIER, 2001; WEFFORT, 2000)

Holanda,França, Espanha e outras potências europeias consultar: Geoffrey V. Scammell (1991) *The first imperial age: European overseas expansion, c. 1400-1715*.

[19] Vale ressaltar que, neste período, a definição de povo é algo peculiar, pois não é a totalidade dos indivíduos, mas sim, os homens, brancos, letrados e com certo poder financeiro. Todavia, as revoluções liberais que derrubam os monarcas absolutistas criam a ideia que representam a totalidade da população, pois todos são levados ao lutar por essa `liberdade_ e `participação_. Mas

A revolução americana (1776) e a revolução francesa (1789) são dois marcos que irão influenciar a alteração do poder no espaço internacional (MINGST, 2009; CERVO, 2001). Se até então a força militar tinha sido o ponto forte para manter a segurança dos Estados Europeus, a vertente econômica passa a ganhar força com a ascensão da burguesia, que tinha por objetivo maximizar seus lucros e fazer do Estado somente um protetor da legalidade, sem intervir nos ditames econômicos como era de praxe.

Desta ascensão burguesa se verá nascer a Revolução Industrial, que trará para alguns Estados europeus o diferencial na sua dominação. Como afirma Lessa quando fala dos meados finais do seculo XVIII:

> Verifica-se, então, uma estreita relação entre a capacidade financeira e a política de poder, tendo vantagens as nações que estivessem em condições de superioridade na área financeira, o que aumentava o seu poder na guerra, fomentava a sua estabilidade política e o crescimento econômico na paz, como aconteceu com a Grã-Bretanha. Esse aspecto também é muito importante para explicar a existência de um círculo virtuoso, que levou, indiretamente, à acumulação de capital e criou condições para a expansão da Revolução Industrial naquele país a partir do final do século XVIII. (LESSA, 2005, p.23)

Um cenário de paz será a partir de então o ideal para a construção do poder através da dominação industrial e econômica de algumas potências europeias sobre o mundo. Esse cenário só será modificado no período que Napoleão Bonaparte[20] tenta conquistar à Europa após a revolução francesa. A ascensão de seu Império cria na Europa a ruptura com uma estabilidade desejada pelos atores europeus (CERVO, 2001). Mas a sua derrota em 1815, todavia, vai

---

no final, o que se cria são meios burocráticos para elevar ao poder a burguesia, classe detentora dos meios de produção e que passa a ditar as regras dentro do espaço interno do Estado. Para saber mais sobre esse período consultar: Emmanuel Joseph Sieyès (Abade Sieyès) (2001) *A constituinte burguesa.* . Titulo original:*Qu˘est-ce que le Tiers État*, Dalmo Dallari (2005), *Elementos de Teoria Geral do Estado*.

[20] Para saber mais sobre o período Napoleônico e sobre o Posterior Congresso de Viena, que estabeleceu o período chamado de :100 anos de paz na Europa˘consultar: Eric Hobsbawm (2009) *A era das revoluções*.

criar no continente um momento de paz, onde a prosperidade econômica e industrial vai fortalecer as ambições de poder das potências como a Grã-Bretanha, que se fortalece como ator protagônico do sistema neste momento. (MINGST, 2009)

O que se verá a seguir é o chamado :100 anos de paz¨, onde a Europa ficará de 1814 a 1914 sem grandes conflitos e onde nascerá uma balança de poder provinda dos acordos do Congresso de Viena. Este era o cenário ideal para o poder, agora também alicerçado nos preceitos burgueses do comércio, prosperar.

Todavia, esse equilíbrio de poder irá se tornar algo frágil e ruir em meados da década de 10 do século XX, dando então início a 1ªguerra mundial. Os motivos deste declínio residiram em partes, no próprio motivo da paz no século anterior. O aumento do comércio e a revolução industrial tornaram os atores europeus mais interdependentes, ao mesmo tempo que os tornaram também concorrentes. Junto a isso se terá: o início da ascensão dos EUA como ator importante do sistema internacional, as independências das nações do continente americano e a busca por novas conquistas coloniais em lugares ainda poucos explorados, como África, Ásia e Oceania (LOHBAUER, 2005). Se antes o equilíbrio de poder era a forma de manter a segurança na Europa pós-guerras napoleônicas, a ameaça de surgir um novo ator hegemônico como Grã-Bretanha, Rússia e a recente unificada Alemanha, elevam as ameaças e criam novamente um cenário de busca de poder.

Neste cenário de busca de poder do início do século XX, ocorreram as duas grandes guerras mundiais, que trouxeram o poder novamente para a seara dos recursos militares, porém, agora o que se pretende não é somente a manutenção da segurança, mas sim a construção e o fortalecimento das alternativas de domínio ao redor do globo que sejam promotoras de ganhos baseados na predileção dos mercados à determinadas potências. As alianças entre blocos de países ao longo da Europa e em partes da Ásia criou a clivagem necessária que sustentou os conflitos ao longo das primeiras décadas do século

XX, e justamente esse cenário foi responsável pelo fim do sistema de equilíbrio de poder, como afirma Mingst (2009, p. 32) `o século de relativa paz terminou em uma confrontação que abrangeu todo o sistema._

A 2ª guerra mundial foi a confirmação da beligerância anterior, e da incapacidade de inclusão dos novos atores estatais, principalmente a Alemanha, dentro de um sistema de poder moldado entre a Europa e a crescente potência EUA[21]. Todavia, foi também, a 2ª guerra e suas consequências, que trouxeram um novo modelo de interação no sistema internacional que, por sua vez, delinearia as características futuras de poder dentro do sistema.

Este novo modelo modificava os eixos do poder estatal ao longo do globo, se antes tínhamos a Europa como núcleo do poder, esta, depois da guerra estará em franca decadência, e verá duas grandes potências emergirem e se tornarem as referências mundiais, estamos falando de EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Junto a esta ascensão estatal, teremos os arranjos institucionais internacionais, como a criação da Organização das Nações Unidas em 1945 e dos acordos de *Bretton-Woods*[22], que irão determinar o modelo capitalista como fonte dos novos meios de interação internacional. (KENNEDY, 1989)

Não é possível esquecer todavia, do advento das armas de destruição em massa que, pela primeira vez, colocaram ao mundo a possibilidade da destruição total, como também, do surgimento dos atores não estatais que

[21] Para saber mais sobre a beligerância da 1ª e 2ª guerras-mundiais e, também, sobre as alianças criadas ao longo dos dois conflitos, consultar: Cristopher Clark (2014) *Os sonâmbulos. Como eclodiu a Primeira Guerra Mundial*; Martin Kitchen (1993) *Um mundo em chamas: uma breve história da Segunda Guerra Mundial na Europa e na Ásia, 1939-1945*;Paulo Vizentini (2003) *As guerras mundiais (1914-1945) ¯ o desafio germano-japonês à ordem anglo-americana,* como também a clássica obra de Eric Hobsbawn (1994) *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991.*

[22] Acordos firmados entre 1942 e 1946 que criaram os padrões econômicos mundiais do pós-guerra e também as seguintes instituições internacionais: Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que no futuro se tornaria o Banco Mundial e, o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) que no futuro dará lugar para a OMC (Organização Mundial do Comércio). Para saber mais sobre *Bretton-Woods* consultar: Benn Steil (2013) *The Batlle of Bretton Woods ¯ John Maynard Keynes, Harry Dexter White and the making of a new world order.*

influenciaram o sistema internacional. Depois de 1945, o que se vê é que o poder no espaço internacional ganha diversas nuances, e que mesmo dentro da lógica bipolar que se colocou, a realidade do poder anteriormente calcada nos preceitos militares e econômicos, começará a ver uma acentuada modificação. Isso se deve a crescente interdependência econômica e financeira que se instala no mundo, mesmo com a URSS entendendo que o modelo capitalista não servia para suas relações, era flagrante a necessidade de interação que a nova ordem internacional impunha a todos os atores do sistema.

Assim, o poder nas décadas de 50 a 70 do século XX estará em modificação, sendo influenciado pela matriz dos recursos militares e da segurança, provindas do embate bipolar da Guerra-Fria, mas ao mesmo tempo, estará também sofrendo as influências de um sistema econômico e financeiro global que tornar os atores cada vez mais próximos, e que dissemina as consequências de atos individuais para um grupo cada vez maior de atores.

Nesta perspectiva é que veremos o Estado passar de sua classificação de Moderno, para aquilo que anteriormente, neste capítulo, denominamos Contemporâneo. Para o poder essa transição irá ser crucial, porque com o advento da globalização, os recursos tecnológicos e a capacidade de difusão da informação irão se expandir e criar novos meios de interação, capacidades de influência dentro do espaço internacional por novos atores e isso modificará a lógica do poder nos dias atuais.

2.3.2 - Estado Contemporâneo e o poder em transformação

Como foi demonstrado anteriormente neste capítulo, o Estado denominado contemporâneo advém do pós 2ª guerra mundial, mas se torna realmente um novo modelo a partir do aprofundamento do processo de globalização, que inicia-se em finais da década de 70 do século XX e se prolonga até os dias atuais.

Neste sentido, com a alteração do *status* do Estado, por consequência, se altera também as perspectivas de projeção de poder e esta realidade é o diferencial nos dias hodiernos.

Durante a guerra-fria, o que vimos ao longo dos anos foi o poder distribuído entre dois eixos, os EUA e a URSS, e calcado na busca por supremacia militar que tinha por objetivo garantir um modelo de sociedade baseado nos preceitos ideológicos defendidos por cada ator. Todavia o que vimos a partir da década 80 do século XX é o surgimento de novas dinâmicas e recursos que serão tidos como fontes de poder, questões como: o avanço significativo dos meios produção, das matrizes energéticas, das capacidades de transporte de pessoas e de bens, das tecnologias da informação e da participação do indivíduo no espaço internacional. Toda essa dinâmica, por consequência, vai criar novas maneiras de interação no sistema e questionar o papel do Estado como ator protagonista. (MATIAS, 2014; MATHEWS, 1997; MINGST, 2009).

Neste sentido, após o fim da guerra-fria, entre altos e baixos o Estado continua sendo o ente principal do sistema, mas terá que readequar as suas capacidades as novas dimensões relacionais que irão surgir, e é neste sentido que o poder no Estado Contemporâneo surge, sem ter pretensões de ver o Estado com o único ator do sistema, mas sim, trabalhando para readequar sua ação aos novos recursos e dinâmicas do cenário internacional.

Como afirma Mathews (1997, p. 1)

> O fim da guerra-fria não trouxe somente o ajuste entre estados, mas uma nova redistribuição de poder entre estados, mercados e sociedade civil. Governos nacionais não perderam simplesmente autonomia em uma economia globalizada. Eles estão dividindo poder ¯ incluindo um núcleo soberano de regras políticas, sociais e de segurança ¯ com as empresas, com organizações internacionais, e com uma infinidade de grupos civis, conhecidos como organizações não governamentais (ONGs).[23]

[23] [tradução livre] No texto original lê-se: *The end of the Cold War has brought no mere adjustment among states but a novel redistribution of power among states, markets, and civil society. National*

Em complemento a Mathews, conclui Nye (2011, p. 152) dizendo que `os estados continuarão sendo os atores dominantes no palco mundial, mas encontrarão o palco bem mais povoado e difícil de controlar _.

O fruto desta divisão de poder reside na ideia de uma clara ascensão do modelo liberal desde o final do século XIX, mas que só se organiza de maneria internacional na segunda metade do século XX (HARDT; NEGRI, 2000). O ponto zênite desta dinâmica se dá no final da década de 80, quando cai o muro de Berlim e a guerra-fria vê seu fim com o desmantelamento da URSS. Assim, o sistema internacional vê-se determinado a seguir um padrão ideológico provindo da guerra-fria, o capitalismo, que supostamente teria saído vencedor deste embate.

Diante desta realidade, o Estado terá que se adequar a uma nova realidade, e por conseguinte, a projeção de seu poder também. Se antes os recursos de poder estavam totalmente centrados na posse de recursos militares e capacidades econômicas, com a multiplicidade de atores novos no sistema e com os avanços dos recursos, vê-se que o poder pode emanar de outras fontes.

Essas novas fontes estão diretamente relacionadas com o avanço das tecnologias da informação que dão aos atores do sistema internacional a capacidade de interagir na realidade, avançando na sua capacidade crítica, mas rápido do que as respostas que possam ser dadas a elas (NYE, 2011, DUPAS, 2005, MATIAS, 2014). A internet, os computadores, os novos meios de comunicação digital, são os novos recursos que podem projetar poder no século XXI, e que estão ao alcance de todos os atores do sistema. Um exemplo disto é a capacidade de influência que teve o *site Wikileaks* ao divulgar material secreto de vários governos para todos na internet.

---

governments are not simply losing autonomy in a globalizing economy. They are sharing powers ¯ including political, social, and security roles at the core of sovereignty ¯ with businesses, with international organization, and with a multitude of citizen groups, knows as nongovernmental organizations (NGOs).

Alguns autores, como Jeremy Rifkin (2013) chamam a ascensão destes novos meios de difusão da informação como a ¡Terceira Revolução Industrial¨, onde os avanços tecnológicos nesta área são tão profundos, que tornaram irrisórios os valores para sua efetivação, e que por isso passam a dar poder a um grande números de pessoas para influenciar o espaço internacional. (NYE, 2011)

Outra mudança na lógica do poder internacional no Estado Contemporâneo é a ascensão de novos atores Estatais no pós guerra-fria. Se antes tínhamos um mundo bipolar, entre EUA e URSS, depois de 1989 teremos um mundo calcado em uma multipolaridade, que no início se entendia guiada pelos EUA, mas que na primeira década do século XXI, ficou evidente a capacidade de outros atores estatais, como as potências em desenvolvimento, em influenciar e modificar as agendas internacionais, criando novos meios de interação no sistema. Um exemplo disto é o surgimento dos BRICS como alternativa de poder na lógica estatal internacional.

Neste cenário, é possível perceber que, como afirma Dupas (2000; 2005), apesar da ascensão de uma sociedade da informação a melhor maneira ainda de medir a capacidade de influência de um Estado continua sendo sua posse de recursos militares e o seu produto interno bruto (PIB). Porém, afirma também o autor que no seculo XXI as assimetrias dos PIBs não evitaram que estados hegemônicos sofressem retaliações na sua esfera de poder, como podemos confirmar na citação a seguir

> [ǔ] essa imensa assimetria de PIBs não impediu os brutais atentados aos centros simbólicos do poder norte-americano por um grupo pequeno de fanáticos contando com recursos muito limitados, assim como não garantiu o controle efetivo dos Estados Unidos no Iraque e não conseguiu inibir jovens hackers talentosos, operando em fundos de quintal e utilizando laptops convencionais a criarem e espalharem vírus que causam imensos distúrbios em softwares de uso global ¯ tanto comerciais quanto domésticos ¯, acarretando falhas nos sistemas de segurança de governos hegemônicos e prejuízos de bilhões de dólares.

> Fica claro, pois, que a concentração tão intensa de poder não significa ¯ nem garante ¯ necessariamente um exercício permanente de dominação. (DUPAS, 2005, p. 25)

O autor ainda vai afirmar neste sentido, que sua percepção de hegemonia está calcada nos preceitos de Antônio Gramsci e Giovanni Arrighi, ou seja, em um ideia de o detentor do poder ser o portador do interesse geral, e neste sentido, para completar a afirmação acima. Dupas (2005, p. 25) reafirma:

> [ǔ] a nação hegemônica é aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela, mas, ao fazê-lo, consegue ser percebida como se buscasse o interesse geral. Para tanto, as soluções oferecidas pela nação hegemônica devem criar contínuas condições de governabilidade mundial, respondendo à demanda das outras nações pressionadas por suas próprias tensões. Se isso nunca ocorrer, hegemonia transforma-se em tirania e só poderá ser mantida com grande coerção.

Assim, podemos ver que não só os recursos de poder se modificaram no Estado Contemporâneo, mas principalmente, o que se altera é a dinâmica que o poder é exercido. Hoje, este poder pode emanar de vários setores da sociedade internacional, as ameaças existentes não podem mais ser, unicamente, resolvidas com a força das armas e assim, as ações do Estado internacionalmente, devem procurar atender essas novas demandas, já que continua este ente sendo o ator principal no cenário externo.

Todavia, vale a pena afirmar, como será possível ver no capítulo seguinte, que a ideia deste estudo não é propor ao Brasil uma posição de hegemonia, que entendemos como algo ultrapassado, a proposta é exatamente pensar uma alternativa de poder que congregue a inserção do Brasil como ator influente nos principais fóruns de decisão mundiais, e ao mesmo tempo, que essa inserção seja capaz de promover ganhos absolutos, todavia, sem a pretensão de

ser o condutor de um sistema de Estados global, posição que entendemos só ser capaz de se efetivar através da coerção.

Para finalizar a questão da transformação do poder no Estado Contemporâneo, o que se percebe hodiernamente, é a crescente evolução de novos fatores que geram poder e influenciam o sistema, e estes novos fatores, principalmente os tecnológicos, estão disponíveis para um número maior de pessoas em diversos espaços estatais, o que abre um grande janela de oportunidade, para que o Estado seja capaz de entender essa dinâmica e transformá-la em recurso de poder para si no espaço externo.

Conclusões do capítulo 2

Este capítulo tem como pretensão ser o suporte inicial do debate que este estudo pretende fazer sobre poder e Estado. Ele traz uma proposta de compreensão do Estado ao longo de sua existência, sem considerar que esta seja uma evolução, mas demonstrando como suas características foram se modificando ao longo dos tempos, de acordo com as necessidades e interesses dos atores do sistema.

Neste sentido, é possível perceber a existência de uma alteração nos moldes do tradicional Estado Moderno, emanado do século XVII e das revoluções liberais, para um atual Estado Contemporâneo que é forçado a lidar com novas dinâmicas e atores que não se colocavam anteriormente, e que em certa medida, colocaram em cheque a supremacia do Estado como ator internacional principal.

Outra proposta deste capítulo era entender como o poder se encaixava na realidade do Estado ao longo do tempo, e questionar se a relação entre eles é simbiótica ou uma construção histórica.

O poder, como foi possível observar, passa por várias construções conceituais e até hodiernamente, sua compreensão pode ser entendida através de vários prismas. Todavia, é certo que poder e Estado sempre estiveram interligados, como em uma relação de simbiose, onde partilham de uma existência comum. Por mais que a história tenha dado vida, em certo momento, a um

conceito de Estado como o vemos hoje, é certo que o poder e sua influência neste ente já existiam e que sua ação é conjunta, apesar de serem dois entes distintos.

Assim, foi possível ver neste capítulo como o poder emana e se relaciona de formas diferentes no Estado Moderno e no Estado Contemporâneo, e quais as possibilidades de construção de um novo paradigma de poder nos dias atuais, de forma a produzir uma capacidade de influência do Estado no espaço internacional, mas através de novos moldes, que veremos com mais profundidade nos capítulos a seguir.

3. ABRODAGENS TEÓRICAS DAS RELAÇÕES ENTRE OS ESTADOS: CONCEITOS E ANÁLISES

Como vimos na capítulo anterior, poder e Estado são duas figuras que estão interligadas de maneira simbiótica, apesar de ser entes distintos. Agora, neste capítulo, cabe analisar a possibilidade do arcabouço teórico das relações internacionais como fonte para entender como o sistema internacional se organiza, e se é possível, dentro deste cenário, pensar um novo projeto de poder na esfera internacional.

Neste caminho, este estudo objetiva trabalhar algumas vertentes teóricas que compreende ser importante para uma leitura mais verídica e factível do cenário internacional, seriam essas correntes: a) uma percepção neo-institucionalista dos valores, normas e regras que influenciam o sistema e; (b) uma percepção construtivista de como as interações entre o agente e a estrutura são responsáveis por moldar a política internacional.

Todavia, antes de tocar neste arcabouço teórico se faz pertinente, debater a idéia de hegemonia e como este trabalho a entende. Através desta percepção será possível compreender como as teorias acima poderão conversar entre si e servir de arcabouço para pensar o poder no século XXI.

Ao longo da história diferentes teorias procuraram identificar quais os fatores que assegurariam a preservação e, eventualmente, hegemonia do Estado perante os demais atores do sistema internacional. Após a primeira guerra mundial, é possível compreender o fator preservação com mais clareza, já que a preocupação basilar neste período foi assegurar a paz e evitar um conflito violento de grande escala, como o que tinha ocorrido entre 1914 e 1918.

Com esta preocupação, as teorias predominantes no momento se orientavam através de dois eixos básicos de análise: o do conflito e o da cooperação. Podemos associar esses eixos, respectivamente, as duas principais

teorias clássicas das relações internacionais no século XX denominadas: realismo e liberalismo. Estas teses serão as matrizes de todo pensamento teórico seguinte sobre as relações internacionais, onde ora preceitos teóricos as defendem ora as rechaçam (BATISTELLA, 2009).

Todavia, para que se possa compreender o fundamento de cada teoria clássica, e por conseguinte das demais teorias que delas emanaram, é preciso levar em conta o que se entende por hegemonia e como esse conceito pode influenciar o paradigma de ação de cada corrente teórica. Tais correntes clássicas vão identificar a conquista da hegemonia por um Estado em duas perspectivas distintas, uma realista apoiada na utilização dos recursos do Estado, principalmente os militares, para impor de maneira coerciva a sua supremacia. A outra de caráter liberal, que buscará construir a hegemonia através da cooperação e do aumento das trocas comerciais, sendo a supremacia conquistada pelo Estado que tivesse mais ganhos dentro dessa dinâmica mercantil.

Logo, compreender o que hegemonia representa para essas correntes clássicas, nos levará a determinar um conceito de hegemonia que coadune-se com as propostas teóricas deste estudo. Assim, partindo do conceito de hegemonia que será elaborado adiante, este capítulo tem o intuito de delinear um quadro teórico paradigmático para a análise da possibilidade do *smart power* servir ao Estado brasileiro como um modelo para a construção da sua influência e poder tanto no seu espaço de influência direta, a América do Sul, como no restante do cenário internacional. O objetivo é perceber quais são os alicerces teóricos para a construção deste poder e influência do Estado e, como o Brasil e suas políticas se enquadram neste cenário.

De acordo com o dicionário de conceitos políticos organizado pelo filósofo político Norberto Bobbio, o conceito clássico de hegemonia pensado por Silvano Belligni pode ser entendido como

> A potência hegemônica que exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural,

> inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção. (BELLIGNI, 1998, p. 579)

Complementando este conceito, Belligni (2003) vai dizer que hegemonia não é uma norma jurídica, e sim uma influência interestatal que não necessita de uma regulação para que exista e seja aplicada. Essa definição se aproxima das premissas do realismo, onde a sobrevivência no espaço internacional é mote principal da ação externa do ator estatal.

Todavia, há um elemento interessante nesta conceituação do autor que pode servir para se compreender, de maneira inicial, as ambições do Brasil na busca por mais poder e influência no espaço internacional. A ideia é a de que, as capacidades de influenciar e exercer poder no sistema, não vão emanar e se concretizar através de um acordo jurídico, e sim, serão construídos mediante às percepções que os atores internacionais terão das motivações e ações do Estado, no caso deste estudo o Brasil. Hegemonia mesmo no seu conceito mais clássico, não é algo que pode estar respaldado por um arcabouço jurídico.

Com o desenvolvimento da relação entre os Estados no âmbito internacional, o conceito de hegemonia vai sofrer modificações, não em seu cerne, que trata de exercer um poder de liderança, mas sim, na maneira como essa liderança será alcançada e exercida. Segundo João Gomes Cravinho (2002, p.243), hegemonia é o `conjunto de pressões que define os limites aceitáveis para decisões autônomas e que produz, por conseguinte padrões repetidos de comportamento no plano internacional_. A ideia do autor é que a hegemonia se exerce não só no plano militar e econômico, mas também, em um conjunto de forças que não são mensuráveis como as ideias, as ações e as experiências do ator hegemônico, que produzem uma liderança mas sem desestabilizar o sistema internacional. Como argumenta Triepel (1998), é uma espécie de influência particularmente forte, exercida sem o recurso às armas e à força, e por isso alicerçada em um certo grau de legitimidade.

A percepção acima, aproxima-se mais com o pensamento clássico do liberalismo, onde a cooperação, e seus meios não coercivos poderiam ter mais efeito em um processo hegemônico do que uma ação coerciva e de imposição de vontades. Todavia, é importante ressaltar que, nas ordes clássicas das teorias das relações internacionais, tanto o realismo como o liberalismo, tinha uma vertente impositória de vontades, tanto fosse pela coerção ou pela cooperação, haveriam os parceiros de se submeter a vontade de um ator preponderante do sistema, no caso o *hegemon*. Está submissão, por si só poderia ser entendida como coerciva. É neste sentido, que se entende neste estudo o construtivismo como um modelo teórico mais adequados do que as teorias clássica para se pensar a construção do poder, isso porque, mais do que debater a ideia de se ter ou não hegemonia, o que se pretende com este estudo é trabalhar como se constrói essa hegemonia, e como esta construção pode ser feita através dos agentes e da estrutura em que se inserem. Esta perspectiva abre o leque de possibilidade para a edificação de um novo paradigma de poder, como também, para que novos atores/agentes, que não os tradicionais *hegemon(s)*, possam desejar inserir-se de maneira mais efetiva e influenciadora no espaço internacional

Diante deste cenário, o conceito de hegemonia pensado por Antônio Gramsci aparece como um dos mais adequados para as ambições de poder do Estado brasileiro, haja visto que nos padrões tradicionais realista e liberais que se utilizam da coerção, militar ou econômica, para conseguir poder o Brasil é deficitário em alguns recursos. Como também, na lógica atual do cenário internacional, como foi possível analisar no capítulo anterior, um poder alicerçado em recursos coercitivos não mais garante influência e poder no espaço internacional.

Para o autor Luciano Gruppi (1979) hegemonia pensada por Gramsci está ligada a características culturais de um sociedade e como isso determina a identidade nacional. Desta maneira o autor diz que hegemonia significa:

> [...] conhecimento, além da ação, por isso é a conquista de um novo nível de cultura, é a descoberta de coisas que não se conhecia [...] o processo da hegemonia é então um processo de unificação do pensamento e da ação [...] a hegemonia se conquista antes da conquista do poder, e é uma conquista essencial da conquista do poder (GRUPPI, 1979, p. 81-84).

Corroborado Gruppi, argumenta Fontana (2003, p.120) que hegemonia pensada por Gramsci é:

> A supremacia de um Estado sobre outros Estados numa dada estrutura global ou internacional de poder [...] um sistema de alianças entre vários grupos, em que o grupo dominante exerce o poder graças à sua capacidade de transformar os interesses particulares em gerais ou universais [...] a direção no Estado e na sociedade depende da manutenção de tal sistema de aliados e associados, o que, por sua vez, depende da generalização e universalização de interesses comuns e bens públicos.

Assim, para Gramsci a ideia de hegemonia está diretamente ligada a ideia de guia, ou seja, de um poder capaz de guiar os outros atores do sistema internacional de acordo com seu interesse, como argumenta Mezzaroba (2004, p. 8) `Gramsci utiliza em seus escritos a terminologia [hegemonia] não só no sentido de dominação, mas, fundamentalmente, no sentido de conduzir, de guiar _.

Para se obter então a hegemonia, Gramsci (2000, p. 55) vai identificar em seus estudos elementos para que se possa ponderar as relações entre os Estados, são eles:

> 1) a extensão territorial, considerando-se a posição geográfica do Estado; 2) a força econômica, neste elemento deve distinguir entre a capacidade industrial e agrícola (forças produtivas) e a capacidade financeira do Estado e; 3) força militar, este elemento deve sintetizar o valor da extensão territorial e do potencial econômico e um quarto elemento imponderável que é a posição ideológica [...] O modo através do qual se exprime a condição de grande potência é dado pela possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta

> sobre os outros Estados: a grande potência e potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e de pactos com maior ou menor extensão.

Mezzaroba (2005, p. 19) ao debater Fontana, vai fortalecer o argumento de Gramsci ao complementar sua ideia citada acima com o seguinte pensamento:

> *Um Estado só conquista efetivamente a hegemonia na medida em que não recorre a qualquer tipo de guerra ou violência, os fins devem ser alcançados através dos mecanismos de diplomacia, da ideologia, da economia, do conhecimento.*[24]

Assim, neste estudo, hegemonia será entendida em um contexto regional de liderança do Brasil, na busca de aumentar sua influência e poder no sistema internacional. É uma hegemonia baseada em padrões multidimensionais (GOODIN *et al*., 2005), na tentativa de influenciar os parceiros, sem a utilização da força militar, e sim, levando em conta fatores econômicos e de *soft power*, que se pode classificar como projeção das ideias e cultura do Estado líder. Alguns autores denominam esta hegemonia como consensual que tem por intuito demonstrar que a capacidade de influência do Estado pode ser calcada em alicerces cooperativos e em formas de construção de consensos (BRUGES, 2005; ARRIGHI, 1993).

Porém, como já se abordou anteriormente, o vocábulo hegemonia, remete nos estudos das relações internacionais a um ideia de liderança superior e imposição de vontades, não é este o cenário que o pensamento de Gramsci nos traz como alternativa (BRUGES, 2005). Por isso, nesse caminho, o termo que este estudo pensa ser o mais apropriado para determinar uma nova maneira de exercer poder no sistema internacional, não seria a palavra hegemonia carregada de conceituação clássica realista das relações internacionais mas sim, a expressão hegemonia que representa a ideia de uma liderança horizontal onde os atores envolvidos dentro do espaço relacional possuam um grau similar de

[24] [grifo nosso], pois tais elementos citados por Mezzaroba (2005) e Fontana (2003) estão diretamente ligados as premissas do *Smart Power*

influência na relação, mas que ao mesmo tempo identifiquem, um ator como o guia de suas ambições, que neste caso poderia-se entender como um líder ou guia. Assim, mas do que hegemonia, estaríamos falando de liderança baseada em identidade e cooperação, um processo aceito pelos parceiros como algo benéfico para seus próprios interesses.

Por outro lado, se entende da mesma forma neste trabalho, que somente as questões do *soft power* não seriam suficientes para promover o poder e influência de um Estado no espaço internacional, pois os recursos de *hard power* também são essenciais. Assim, o intuito é promover um debate não para a escolha de um ou de outro recurso de poder como únicos na busca por influência e poder do Estado, mas sim, identificar de que maneira tais recursos devem ser usados para cooptar os parceiros e não coagi-los, neste sentido as premissas do *smart power* são essenciais.

Diante destas características, entendemos que o enquadramento teórico explicativo que melhor se alinha ao objetivo deste trabalho, ou seja, na ideia do Estado brasileiro conquistar poder e influência no espaço internacional, prosseguindo uma inserção pacífica e cooperativa do Brasil, levando em conta não só seu tradicional pacifismo político, como também, sua posse de recursos militares e econômicos é o neo-institucionalismo, pensado em conjunto com as premissas do construtivismo de Alexander Wendt.

Antes de explicitar o neo-institucionalismo e o construtivismo, se fará necessário demonstrar características das duas correntes teóricas predominantes[25] das relações internacionais, o realismo e o liberalismo, já que as

[25] Para um debate inter-paradigmático seria impossível não mencionar a corrente Marxista e a visão de seus autores, contudo a exploração desta vertente será diminuta, neste estudo, pois se acredita que as teorias clássicas utilizadas no texto (realismo e liberalismo) refletem mais adequadamente a linha de pensamento abordada no trabalho, que visa sugerir uma nova forma de inserção do Estado no cenário internacional, ao invés da promoção de uma quebra da ordem vigente através da revolução, e a introdução de uma nova ordem internacional como idealiza o marxismo. Outra questão relevante, é que este estudo assume o Estado como ator central das relações internacionais, e o marxismo clássico vai ter como ator central as classes sociais, definidas como a burguesia (detentora do capital) e o proletariado (detentor do trabalho), essa

duas vertentes teórica aplicada neste estudo, o neo-institucionalismo e o construtivismo, estarão ligadas a essas correntes clássicas. O neo-institucionalismo porque vai nascer da necessidade de mesclar conceitos clássicos dessas duas correntes, como uma maneira de analisar com mais eficácia a realidade do sistema internacional e propor soluções efetivas para os seus dilemas; já o construtivismo, principalmente o pensado por Wendt, porque vai

---

definição de atores também será levada para o âmbito internacional, onde a proposta marxista é que o proletariado se una e promova a revolução, tirando assim a burguesia do poder e construindo uma nova ordem política e econômica. Seria um jogo de soma zero, onde para que um ator possa existir o outro terá que desaparecer. O Estado neste cenário, seria somente o espaço onde a revolução ocorreria, e seus atos e interesses seriam sempre a representação da vontade de uma classe, a classe dominante.

A teoria Marxista vai ter como seus principais expoentes dois autores, Karl Marx e Friedrich Engels, que irão centrar sua análise política na luta de classes, burguesia versus proletariado, que aparecerá após a revolução industrial do século XVIII. As classes serão para esses autores os principais atores tanto da ordem nacional, como da internacional, e o objetivo da revolução é a quebra do modo opressivo de relação entre os agentes, e a introdução de um novo modelo político e econômico mundial (Pecequillo, 2004). Da teoria Marxista clássica, irão surgir no século XX, três vertentes de pensamento que tentam analisar o Estado e a dinâmica internacional para além da luta de classes, estas são: a teoria do imperialismo, a teoria da dependência e o estruturalismo de caráter marxista. A teoria do imperialismo é pensada por Lenin e Rosa de Luxemburgo, esta teoria vai considerar o imperialismo o estágio final do capitalismo, pois a busca incessante por lucros vai gerar uma competição entre as potências, e isso levaria a guerra e por fim o colapso do sistema capitalista. A teoria da dependência vai nascer na América Latina com autores como Raúl Prebisch e Fernando Henrique Cardoso e vai centrar sua análise na noção da existência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde o sucesso do primeiro depende da exploração de recursos que pratica junto ao segundo, ou seja, a preocupação central é mais com o aspecto econômico do que com o político, sendo a ação do Estado vista como subsidiária da vontade do capital que o controla (Cardoso; Falleto, 2004). Por último, e mais próxima da análise praticada por este estudo, vem o estruturalismo de caráter marxista, o principal autor desta corrente é Immanuel Wallerstein e sua teoria do sistema-mundo. Nesta vertente o autor vai situar o Estado em três diferentes esferas, justificando que a posição que ocupar nessas esferas o fará ter mais poder. Essas esferas são: o centro, a semi-periferia e a periferia, onde no centro estaria a maior acumulação de capital e na periferia a menor. Neste sentido o ator vai definir o fluxo de poder no sistema internacional da seguinte forma `as oscilações na distribuição do poder no sistema internacional é uma função dinâmica do movimento do capital em nível global_ (Nogueira; Messari, 2005: 124), ou seja, onde houver maior concentração de capital haverá, consequentemente, mais poder. Dessa hierarquia surgirá um poder tanto econômico como político, identificado como o poder hegemônico do sistema internacional. O autor vai demonstrar que de tempos em tempos haverá uma redução do crescimento econômico, devido a própria contradição do sistema de acumulação do capitalismo, e que isso produzirá o declínio da potência hegemônica em questão, dando espaço para que potências intermediárias reivindiquem mais presença na dinâmica internacional. Apesar de abordar mais o papel do Estado, Wallerstein continuará acreditando que este é um mediador entre o espaço doméstico e o sistema-mundo, onde vai trabalhar para a promoção dos interesses da classe dominante, como também para a redução da contradição da luta de classes, não sendo assim um ator específico do sistema internacional. Para saber mais sobre o Marxismo consultar as obras: V. Kubálková e A. Cruickshank (1989) *Marxism and International Theory*; Immanuel Wallerstein (1980/1988) *The modern world system,* vols. I, II e III.

querer complementar algumas premissas destas correntes clássicas e inserir outros preceitos, como a realidade social no qual o Estado alicerça suas ações, tanto internas como externas.

Realismo

Dando preponderância a um cenário conflituoso dentro das relações internacionais, vai surgir a teoria realista. Esta emerge no século XX da crítica ao modelo de ordem política que advém do pós-primeira guerra mundial e que tinha no presidente estadunidense Woodrow Wilson o seu maior defensor. Esta ordem, como refere Henry Kissinger (1994, p.236), se baseava na `crença na natureza essencialmente pacífica do homem e na harmonia básica do mundo [...] onde o relacionamento entre Estados privilegiaria a segurança coletiva_.

Críticos a visão wilsoniana de ordem política internacional, os principais teóricos realistas acreditam que todas as ações do Estado tem como objetivo final maximizar seu poder no sistema internacional. Segundo E. H. Carr (2001) a política internacional, tanto como qualquer política de um Estado, é orientada pela busca ao poder. Como complemento as ideias de Carr, Hans Morgenthau (1985)[26] vai afirmar em seu livro *Politics Among Nations* que o ator principal da política internacional são os Estados, os quais buscam no sistema internacional garantir sua sobrevivência e maximização de poder, baseados em uma postura conflitiva, que são definidas pelo autor como o reflexo da percepção da natureza humana.

As ideias citadas acima nos remetem a três premissas que guiam o pensamento realista: a) centralidade do Estado; b) poder para garantir a sobrevivência e; c) anarquia do sistema internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; JACKSON; SORENSEN, 2013). Para os realistas o Estado é o único ator do

[26] Esses dois autores fazem parte do que se pode chamar a primeira fase do realismo, ou realismo clássico, que se compreende entre a primeira e segunda guerras mundiais. Durante a guerra-fria outros autores irão trabalhar a teoria realista na perspectiva das relações internacionais, estes serão classificados como neo-realistas. Para saber mais sobre a corrente realista consultar as obras: John Herz (1951) *Political Realism and Political Idealism: A study in theories and realities* de; Kenneth Waltz (1979) *Theory of international politics*, entre outros, como Susan Strange, Raymond Aron e John J. Mearsheimer.

sistema internacional, que tem por objetivo manter seu território e cidadãos livres de ameaças externas, e para isso vai trabalhar em prol de maximizar, a todo custo, seu poder externo, se tornando assim um ator com grande poder de influência dentro da anarquia do sistema internacional, ou seja, face à ausência de um poder supremo regulador da ordem internacional.

Dito isto, é importante ressaltar a ideia de anarquia para os realistas. Este conceito é central para os teóricos desta corrente de pensamento da relações internacionais, ele é um dado concreto de como a estrutura do sistema internacional se organiza, e através desta observação é possível compreender como deverá ser a resposta dos agentes (atores) para garantir sua sobrevivência e maximizar poder na esfera global. (BASTISTELA, 2009)

Um autor que veremos logo a seguir, Kenneth Waltz, afirma quando trata da anarquia e do conflito no sistema internacional a seguinte ideia:

> Com tantos Estados soberanos, sem um sistema jurídico que possa ser imposto a eles, com cada Estado julgando suas queixas e ambições segundo os ditames de sua própria razão ou do seu próprio desejo, o conflito, que por vezes leva à guerra, está fadado a ocorrer. A fim de alcançar um desfecho favorável nesse conflito, os Estados tem de confiar em seus próprios dispositivos, cuja relativa eficiência tem de ser constante preocupação. [...] Na anarquia não há harmonia automática. [...] O Estado usará a força para alcançar suas metas se, depois de avaliar as perspectivas de sucesso, der mais valor a essas metas do que aos prazeres da paz. Sendo cada Estado o juiz final de sua própria causa, qualquer Estado pode a qualquer momento empregar a força para implementar suas políticas. (WALTZ, 2004, p.197-198)

A anarquia no realismo, mais do que uma dado, é um cenário preferido pelos Estados, porque nele cabe uma total autonomia decisório deste ente na busca por maximização de seus interesses e de seu poder. Um cenário onde o poder está calcado em grande parte na posse de recursos capazes de legitimar

está ação externa explanada por Waltz na citação acima. É o Estado de Natureza hobbesiano na sua interpretação mais clara.

Todavia, com a retomada da importância do liberalismo nas décadas de 1950 e 1960, a teoria realista será forçada a repensar suas premissas de análise do sistema internacional, assim nos anos 1970 vai surgir o que se pode denominar neo-realismo ou realismo estrutural. Essa vertente do realismo teve por objetivo propor uma adequação dos seus pressupostos a uma nova perspectiva de interação do Estado proposta pelo liberalismo, ou seja, a cooperação e a inter-relação dos atores. Um dos expoentes do neo-realismo será Kenneth Waltz (1979) e sua abordagem estrutural do sistema, a qual entende que a política internacional deve ser compreendida a partir de uma estrutura sistêmica que fornece os subsídios dentro dos qual se processam as relações entre os Estados.

Apesar de uma visão estrutural, o neo-realismo não vai alterar as premissas clássicas do realismo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005), como afirma Pecequilo (2004, p.134)

> Essencialmente o neo-realismo considera que a conduta dos Estados é definida segundo sua posição e capacidades dentro do arcabouço do sistema internacional[...]os Estados não agem no sistema somente para maximizar poder em nome do ¨interesse nacional definido em termos de poder¨, mas para assegurar a sua posição e capacidades dentro do sistema em relação aos demais Estados.

Desta forma, é possível concluir que no neo-realismo o objetivo do Estado será conseguir ganhos maiores que os outros atores, para assim poder manter e maximizar o poder dentro da estrutura, que como na matriz clássica do realismo, ainda é entendida como anárquica. Assim, a competição e o ambiente conflitivo no sistema internacional se mantém, reduzindo, deste modo, as possibilidades de cooperação.

Com as características realistas citadas acima, pode-se concluir que a hegemonia no cenário conflituoso da teoria realista é vista como a conquista do

poder através da intimidação e da coerção, e que ela ocorre dentro de um cenário anárquico internacional onde aquele que detém mais recursos, principalmente os capazes de coagir parceiros terão mais poder e influência. Na grande maioria das vezes o Estado alcança seus objetivos, tendo sua estratégia alicerçada principalmente em seus recursos militares (NYE JR., 2004).

No entanto, como já se afirmou anteriormente neste estudo e conforme argumenta Joseph Nye (2004, p.3), "ter recursos de poder não garante que um ator alcance sempre seus objetivos[27]", exemplificando que mesmo sendo os Estados Unidos da América (EUA) o maior poder militar do mundo, estes não foram capazes de evitar o ataque terrorista dentro de seu país em 2001.

Liberalismo

De acordo com o que se denominou por eixo cooperativo, tem-se então a teoria liberal, que nasce com as revoluções liberais do século XVIII, como a francesa e a americana. Essa corrente vai ter como seu primeiro expoente no século XX, e que ficará conhecido como precursor do que será o idealismo nas Relações Internacionais, o presidente estadunidense Woodrow Wilson através de sua proposta dos quatorze pontos[28]. A ideia de Wilson sobre a ordem internacional era que "a segurança do mundo exigia, não a defesa de interesses nacionais, mas a paz como conceito legal" (KISSINGER, 1994, p. 237). Pode-se classificar esta visão como a versão mais utópica do liberalismo, porém será ela que terá um papel importante na quebra do paradigma europeu clássico de equilíbrio de poder e da busca do interesse nacional que desenhava o quadro político do início do século XX na Europa.

---

[27] [tradução livre] No texto original lê-se: *Having power resources does not guarantee that you will always get the outcomes you want.*

[28] Os quatorze pontos de Wilson eram os quesitos colocados pelo então presidente dos Estados Unidos da América (EUA) e que proclamavam os requisitos para o alcance da paz (Kissinger, 1994). Para saber mais sobre o tema consultar o livro de Henry Kissinger (1994) *Diplomacia*, como também consultar o próprio documento em http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/h12ano/1918.pdf, consultado em 10 de maio de 2015.

Como bem registra Cristina Pecequilo

> Em termos gerais, o liberalismo sustentará que o progresso das sociedades humanas se dá a partir dos indivíduos, devendo, estes indivíduos, terem asseguradas as condições legais e legítimas para alcançar este progresso[...]Tais condições serão fornecidas a partir da existência de um Estado que regerá as relações humanas[...]. (PECEQUILO, 2004, p.137-138)

Assim, o liberalismo é uma teoria que vai buscar identificar: o lugar do indivíduo na sociedade, o papel do Estado e a legitimidade de suas instituições. Esta corrente reconhece a anarquia do sistema internacional da mesma forma que o realismo, como um conceito dado, mas defende que essa não é imutável, afirmando que a existência da cooperação entre os Estados, irá promover a construção de uma nova ordem política (BATISTELA, 2009; KEOHANE; NYE, 2012)

Assim, anarquia para os liberais seria nas palavras de Axelrod e Keohane (1985, p. 226):

> [...] o termo refere-se a uma falta de governo na cena política mundial, não a negação de que uma sociedade internacional - ainda que fragmentada - exista. Claramente, diversas relações externas continuam ao longo do tempo, e geram expectativas estáveis sobre comportamentos. Dizer que a política mundial é anárquica, não implica que ela careça totalmente de falta de organização. As relações entre os atores podem ser cuidadosamente estruturadas em algumas áreas, mesmo que não sejam em outras. Da mesma forma, algumas questões podem estar intimamente ligadas através do funcionamento das instituições, enquanto os limites de outras questões, bem como as normas e princípios a serem seguidos, são objeto de disputa. Anarquia, definida como falta de governo comum, continua a ser uma constante;

> mas o grau na qual as interacções são estruturados, e os meios pelos quais elas são estruturados, variam[29].

Para modificar a ordem realista e introduzir a liberal, os teóricos liberais se apoiavam em três premissas: a) livre-comércio; b) democracia e; c) instituições internacionais. Sendo esses três pontos responsáveis por uma maior interligação entre os Estados, e assim, consequentemente, pela busca dos mesmos por uma coexistência mais pacífica, cooperativa e harmoniosa.

A partir dessa concepção inicial de liberalismo, novas interpretações surgiram com o propósito de tornar as ideias de Wilson menos idealistas, ao levar em conta outros quesitos importantes no sistema internacional como: a organização do poder e as questões econômicas. A ideia foi a de promover através das leis e de organismos de cooperação multilateral, o relacionamento entre os Estados, de maneira a garantir a moderação e a estabilidade nas relações internacionais (PECEQUILO, 2004).

Nesta nova perspectiva surgirá, na década de 1970, o liberalismo institucional, que vai se afirmar como um complemento a teoria realista, visto que introduz um novo modo de conceber as formas de como o poder era exercido na esfera internacional. Essa nova interpretação da teoria liberal vai diversificar os atores que influenciam o ambiente político internacional, vai ampliar os temas das agendas de negociação e afirmar o decrescente uso da força como forma de conquistar poder nas relações internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Na busca de compreender melhor a dinâmica da política internacional, o liberalismo institucional vai retirar o papel central do Estado como ator unitário do sistema

[29] [tradução livre] No texto original lê-se: [ŭ] the term refers to a lack of common government in world politics, not to a denial that an international society- albeit a fragmented one -exists. Clearly, many international relationships continue over time, and engender stable expectations about behavior. To say that world politics is anarchic does not imply that it entirely lacks organization. Relationships among actors may be carefully structured in some issue-areas, even thought they remain loose in others. Likewise, some issues may be closely linked through the operation of institutions while the boundaries of other issues, as well as the norms and principles to be followed, are subject to dispute. Anarchy, defined as lack of common government, remains a constant; but the degree to which interactions are structured, and the means by which they are structured, vary.

internacional, transformando esse agente num espaço onde diversos grupos de interesse vão determinar as ações que serão tomadas na esfera da política mundial.

Na década de 1980, com a (re)intensificação da guerra-fria, a ideia de tirar o Estado do papel de ator central e unitário do sistema internacional vai enfraquecer, e os conceitos do realismo voltam a ser tidos como prioritários para a política internacional. Mediante esse cenário, os teóricos do liberal institucionalismo vão perceber a necessidade de rever suas premissas e isso vai gerar o neo-institucionalismo, que será abordado mais a frente.

Desta forma, o que se pode concluir do liberalismo, é que ele traz ao debate das relações internacionais a premissa da possibilidade de cooperação dentro do sistema, em consonância com o mote principal dos liberais que é fortalecer as redes comerciais pelo mundo.

Todavia, este espaço cooperativo onde acontecem as relações comerciais, continua sendo o espaço anárquico, e sua ordenação se daria, em partes para tais teóricos, pela regulação normativa e por instituições coordenadoras desta regulação. Em partes, parece este cenário mais pertinente ao relacionamento entre os atores estatais do que o do realismo, todavia, apesar da cooperação está no centro deste debate, o que se vê é que: não há um esforço em alterar as premissas que fazem um Estado ser relevante e ter poder dentro do sistema, a ideia é sempre que se tenha uma relação, agora controlada através de normas e organismo, porém, ainda guiada pela ideia de maximização de interesses individuais em detrimento de um arcabouço de medidas benéficas para o todo.

É neste sentido, que o neo-institucionalismo e o construtivismo podem ser alternativas teóricas as correntes tradicionais. Se atentarmos, veremos a capacidade do neo-institucionalismo em propor normas, valores, instituições de maneira muito mais alargada na sua compreensão, e sendo capaz de criar novos

mecanismo de relacionamento e identidade entre os atores, principalmente os Estados, que irão produzir novos maneiras de relacionamentos, e consequentemente, novos paradigmas de poder.

Em conjunto com essa dinâmica, está o construtivismo de Alexander Wendt, que nos trará a ideia da realidade, entre ela a do sistema internacional, ser socialmente construída. Desta maneira, o pensamento do teórico, abre uma janela de oportunidade para que seja possível pensar em novos padrões de relação dos agentes e da estrutura, calcados em valores trazidos pelos agentes, que hoje, no século XXI, vivenciam novos desafios de inserção e governabilidade no espaço internacional.

3.1 - Neo-Institucionalismo: suas premissas e vertentes

Antes de trabalhar a teoria neo-institucionalista é preciso entender que ela não foi pensada exclusivamente para analisar o ambiente internacional, mas surgiu da necessidade de se pensar a maneira como as instituições poderiam melhorar questões de ordem social e política dentro de um Estado, considerando que em seu interior é possível reconhecer relações hierárquicas de poder, o que no ambiente internacional não é possível, visto não existir um poder supranacional.

Todavia, essa corrente também será útil para analisar o aspecto internacional do Estado, como afirma Nogueira e Messari sobre o neo-institucionalismo. Os autores argumentam que a crescente volta do realismo na década de 1980, vai promover uma revisão dos conceitos base utilizados pelos teóricos do liberal institucionalismo na tentativa de preservar o núcleo central de sua teoria e, ao mesmo tempo vai, `contemplar a compatibilidade entre a existência de um mundo povoado por Estados e a prevalência das estratégias de cooperação sobre as de conflito_ (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 89-90), dando origem a um novo liberal institucionalismo, ou neo-institucionalismo.

A partir desses pressupostos pode-se identificar duas vertentes distintas, porém complementares, do neo-institucionalismo, são elas: o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico, e procurar compreender o contributo que cada uma pode dar a construção de um novo paradigma de poder do Estado na esfera internacional, e também para a análise do papel do Brasil como uma liderança política na América do Sul, e consequentemente no espaço internacional.

3.1.1 - Institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico vai surgir em meados da década de 1980 como uma reação da análise da vida política em grupos e da sua construção estruturo-funcionalista das décadas de 1960 e 1970 (THELEN; STEINMO, 1992). Para esta corrente as instituições são `de modo global, como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas_ (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196), ou seja, não são somente regras formais, jurídicas, de controle da estrutura, mas também, convenções de comportamento que moldam a estrutura. A ideia é que instituições são mais que organizações, ou seja, são todas as ações, oficiais e oficiosas, que alicerçam esses órgãos. Assim, essa concepção vai de encontro à noção de que a cultura, os valores e as ideias do Estado irão construir e solidificar seu papel de líder/guia. Mais do que afirmar sua concordância e atuação nas instituições internacionais, o Estado tem que trabalhar seus valores dentro destes órgãos, de maneira a conseguir denotar claramente sua orientação política, com intenção de afirmar nestes pressupostos sua coexistência e participação em tais organizações.

Mediante a identificação do que são as instituições, há duas percepções de como estas podem influenciar o comportamento dos indivíduos: são elas a maneira calculista e a cultural. Segundo Hall e Taylor (2003), a maneira calculista está alicerçada na ideia de um cálculo estratégico de objetivos, que desde seu princípio visa alcançar um determinado resultado. Já a perspectiva cultural, admite que a visão do indivíduo não é estritamente estratégica, e sim,

identifica protocolos e modelos de comportamentos já estabelecidos para alcançar sua meta.

Assim, de acordo com estas visões, para que as instituições se mantenham elas devem se articular de duas formas: a) de maneira calculista: onde a manutenção acontece mediante uma percepção do indivíduo sobre o fato que perderá mais em evitar a instituição do que em aceitá-la[30] (CALVERT, 1995); b) de maneira cultural: onde as instituições para se manter devem ter em questão que suas convenções não podem ser decisões individuais e com objetivos presumidos, e sim, levar em conta uma generalidade de construções coletivas (HALL; TAYLOR, 2003).

Para a inclusão do Estado, em especial do Brasil, como nova liderança com papel de destaque no cenário internacional, acredita-se ser a vertente cultural do institucionalismo histórico o melhor caminho para uma busca de poder político deste entre frente aos outros atores, levando em conta uma multiplicidade de fatores para construir sua percepção e participação nas instituições. Para exemplificar essa ideia pode-se citar a diferença que existe entre a percepção do governo do presidente Cardoso e do presidente Lula sobre a ambição brasileira em conseguir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Nações Unidas é útil. Para Cardoso, essa entrada deveria se dar por três características do Estado brasileiro: a) sua dimensão territorial, b) seu contingente populacional e, c) a contribuição financeira do Brasil na ONU (VIZENTINI, 2003), que denota uma percepção calculista, de cumprimento de norma e recompensa, visando conquistar a influência dentro de uma instituição. Já para o presidente Lula essa entrada se daria pela maior participação brasileira nas questões de paz e segurança mundiais, e pela latente necessidade de reforma nos órgãos de concertação internacional nas questões de paz e segurança (AMORIM, 2005), ou seja, por uma

[30] Esta característica se alicerça no `equilíbrio de Nash¸ teoria desenvolvida na década de 1950 pelo matemático estadunidense John Forbes Nash; para saber mais sobre essa teoria consultar os artigos: *Pontos de equilíbrio em jogos de N pessoas* (1950); *O problema da Barganha* (1950) *e Jogos cooperativos de duas pessoas* (1953) do autor John F. Nash.

percepção cultural que visa não só a existência normativa da instituição, mas também, como esta é construída pelas ideias e participação de todos os seus integrantes.

3.1.2 - Institucionalismo Sociológico

Esta corrente ¯ Institucionalismo Sociológico ¯ também vai surgir para uma análise mais aprofundada das organizações. Seu foco está na busca por saber o que constrói os processos burocráticos das organizações: se uma racionalidade abstrata alcançada em consequência de meios e fins, ou se uma cultura organizacional que mesmo sendo deficitária e burocrática, seria utilizada como forma de transmissão de procedimentos, de cerimônias e de ritos que seriam adotados devido a uma percepção cultural de eficácia (HALL; TAYLOR, 2003).

A maior contribuição desta vertente é ao nível individual, ou seja, de como a dimensão cognitiva pode ser desenvolvida nos indivíduos através de modelos, esquemas e símbolos fornecidos pelas instituições. A identidade e a imagem do ator em si seria percebida pela lente da vida social, seria uma construção que parte da socialização da estrutura com o agente (P. BERGER; TH. LUCKMANN, 1991).

Essa corrente serve como complemento para a percepção cultural da vertente histórica do neo-institucionalismo, ou seja, vai afirmar como as instituições, através de seus modelos, ideias e símbolos podem influenciar a percepção cognitiva dos indivíduos para sua importância e objetivo, conseguindo junto destes a aprovação e legitimação de suas atividades e princípios. Essa legitimação vai, por consequência, servir não só para as instituições, mas também, para seus membros e para as políticas que estes pregam dentro da instituição.

Neste sentido, as vertente do neo-institucionalismo seriam ferramentas eficazes na construção e divulgação de uma identidade do Estado para o restante dos parceiros no espaço internacional. Na perspectiva histórica, por alargar a

entendimento do que são as instituições, pois quando dentro deste escopo entram ações oficiais e oficiosas, retira-se a armadura que limita a ideia de instituição a um mero organismo onde os membros interagem, e cria a possibilidade de ações independentes serem tão ou mais eficazes na projeção de valores e criação de identidades, do que simplesmente normas rígidas e burocráticas de controle da estrutura. Aqui, valores, culturas, ideias são parte essenciais na construção das instituições e os Estados no século XXI podem utilizar-se deste recursos para criar novos paradigmas de poder.

Na sua vertente sociológico, o neoinstituicionalismo, se mostra eficaz quando ressalta que a imagem e a identidade do ator nasce da relação social entre o agente e a estrutura, ou seja, não é um dado perpétuo, é algo construído. Se, como vimos anteriormente, poder tinha um significa paradigmático no século XX, as modificações na estrutura e nos agentes no século XXI, abrem espaço para um novo paradigma de poder se coloque.

Todavia, só estas premissas do neoisntitucionalismo seriam frágeis para que seja possível trabalhar a percepção de um novo modelo de poder para o Estado no século XXI. Isto porque, seu alcance seria somente o debate sobre recursos capazes de organizar o comportamento do ator estatal. Porém, para ter uma análise factível da realidade social, e de como é possível que está seja moldada por uma ato relacional, é preciso entender como o agente e a estrutura se relacionam, quais são suas características e como está sociabilidade se torna realidade no espaço internacional. Para isso, o pensamento construtivista de Alexander Wendt, que veremos a seguir, é fulcral para aprimorar as bases teóricas deste estudo.

3.2 - Construtivismo: um debate do papel do agente e da estrutura

O debate construtivista vai surgir no final da década de 80, em conjunto, e não por coincidência, com o final da Guerra Fria e com toda uma nova perspectiva de como pensar as relações dos atores no espaço internacional. A premissa básica dos construtivistas era acrescentar uma ideia importante para a

análise do sistema internacional que era: as ações no espaço internacional são construídas, são frutos de uma interação social determinada pelas escolhas dos atores dentro da estrutura em que estão inseridos, ou seja, o mundo é socialmente construído através da interação entre os agentes e a estrutura.

Neste sentido, os construtivistas mais do que debaterem teoricamente o sistema internacional e os conceitos principais das relações internacionais em si, eles questionam-se sobre os ditames ontológicos e epistemológicos que seriam a base da edificação de qualquer construção social, entre elas a das relações internacionais.

Deste modo, o construtivismo nasce das bases teóricas clássicas das relações internacionais, mas não para defendê-las ou rechaçá-las, ele nasce para introduzir uma nova maneira de olhar a realidade do sistema, identificando-a como uma realidade social como qualquer outra, logo, passível de sofrer influências e ver seu arcabouço modificado.

Como afirma Adler (1999, p. 205-206)

> Construtivismo é a perspectiva segundo a qual [grifo do autor] *o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material.* [...] O constrtutivismo desafia apenas os fundamentos ontológicos e epistemológicos do realismo e do liberalismo, Não é anti-liberal ou anti-realista por convicção, não é pessimista ou otimista.

Assim, a ideia do construtivismo não é ser uma nova matriz teórica das relações internacionais, mais sim, ser um debate que traz a tona a percepção de que o enfoque mais importante das relações internacionais é o social, e não o material. (JACKSON; SORESEN, 2013).

Entre os principais pensadores do construtivismo observam-se duas correntes de pensamento preponderantes: um construtivismo mais radical e outro mais moderado. Essa divisão se dá em grande parte, pela visão crítica que ambos tem de algumas premissas das teorias clássicas da relações internacionais e de

como elas poderiam ser entendidas dentro do pensamento construtivista. Todavia, será possível identificar entre eles pontos de convergência que constituem os axiomas centrais do pensamento construtivista. Com estas informações, se é capaz de observar quais as bases que formam esse debate das relações internacionais.

Estas premissas são as seguintes: 1) o mundo não é pré-determinado, mas sim algo construído de acordo com a ação dos atores. A relação entre eles é capaz de determinar as preferências e interesses destes entes; 2) Algo extremamente importante que é ideia de não haver uma existência prévia nem do agente e nem da estrutura, ou seja, a percepção ontológica da teoria é que nenhum deles pode ser entendido como precedente ao outro em nenhuma esfera de análise; 3) a percepção da análise entre o conteúdo do materialismo e do idealismo onde os construtivistas afirmam a existência dos fatores materiais, mas trazem ao debate que para entender o mundo material, é preciso levar em conta a percepção sobre as ideias e valores que permeiam a ação dos agentes com a estrutura, é dela que emana a realização do mundo material (ADLER, 1999; KRATOCHWIL, 2001)

Por último, mas não menos importante, temos uma quarta premissa que é ponto de discordância entre autores centrais do construtivismo, como Onuf e Wendt, é a ideia de anarquia. Para a grande maioria dos teóricos deste debate, a anarquia é negada como uma estrutura preexistente do sistema e definidora das relações internacionais, para o outro lado, a anarquia é vista como uma realidade das relações internacionais, porém, não imutável, ou seja, a anarquia pode trazer em si tanto a cooperação como o conflito, isso será definido pela construção social desta realidade.(BATISTELA, 2009; NOGUEIRA; MESSARI, 2001, ADLER, 1999). Este segundo aspecto da anarquia é o que está presente nos pensamentos de Alexander Wendt e que será tido como mais factível e real por este estudo.

Assim, os dois principais teóricos do construtivismo são Nicholas Onuf e Alexander Wendt, que são, respectivamente, um construtivista mais radical e um mais moderado.

Nicholas Onuf vai ser considerado mais radical, devido a sua concepção de negação da anarquia como uma estrutura prévia das relações internacionais e também, devido a ideia de que são as regras que transformam os atores, sempre ressaltando que as regras não são impostas, e sim produto da linguagem que é construída na interação agente e estrutura (ONUF; KLINK, 1989), seria a linguagem a mediação entre esses dois atores do construtivismo. A percepção da linguagem contida em Onuf e em outros construtivistas como Friedrich Kratochwil são baseadas nas ideias da teoria da ação comunicativa[31] de Junger Habermas.

Klink e Onuf vão identificar três tipos de regras para o construtivismo, todas baseadas no pensamento de Marx Weber:

> Weber apresenta três tipos de regras em termo das crenças que as sustentam, existindo `etapas_ de regras. Cada tipo de regra diz respeito a uma característica [...] A primeira etapa é a regra racional/calculada, a segunda é a regra tradicional, e a terceira é a regra carismática. (ONUF; KLINK, 1989, p. 156-157)

Essas três ideias de regras Onuf e Klink ligam a três conceitos importantes das relações internacionais, principalmente quando os teóricos debatem as assimetrias de poder, são eles: hegemonia, heteronomia e hierarquia. Esses três tipos de regras, e seus respectivos conceitos políticos são capazes, para os teóricos, de analisar todas as relações sociais, e delas produzir um conhecimento de como e porque agente e estrutura se organizam.

Já Alexander Wendt, um construtivista tido como moderado, vai produzir diversos artigos para sustentar sua percepção teórica da realidade social,

---

[31] Para saber mais sobre a teoria da ação comunicativa consultar: Junger Habermas (1986) *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* ¯ volumes 1 e 2.

todavia o mais conhecido vai ser *Anarchy is What State Make of It*. A proposta de Wendt era debater o neo-realismo de Waltz, propondo como Onuf, uma nova visão dos fenômenos sociais e de suas consequências nas relações internacionais.

Para Wendt é preciso construir uma teoria que seja cartesiana e anti-cartesiana ao mesmo tempo, ou seja, uma teoria que leva em conta dois aspectos primordiais das relações internacionais que são: 1) seu aspecto material ou positivo (i.e. as questões de poder e economia) e; 2) seu aspecto cognitivo, ou seja, as imagens, conteúdos e ideias. Como ele mesmo cita:

> Construtivismo é uma teoria estrutural do sistema internacional, que possui um núcleo de reivindicações: (1) Estados são as unidades principais das análises da teoria política internacional; (2) As estruturas chave no sistema de Estados são intersubjetivas, mas do que materiais; (3) Interesses e identidades do Estado são uma parte importante construídas pela estrutura social, ao invés de ser determinada exogenamente no sistema pela natureza humana ou política doméstica[32]. (WENDT, 1994, p. 385)

Conjuntamente, vai dizer Wendt, que esse conteúdo cognitivo/intersubjetivo deve ser compreendido através da cultura, levando em consideração os fundamentos de pensadores clássicos da teoria política, que são: Hobbes, Locke e Kant. Se utilizarmos a Guerra como exemplo, Wendt analisaria tal momento da seguinte maneira: 1) do ponto de vista hobbesiano a guerra seria endêmica, porque não seria um momento particular e sim um estado de ânimo dos agentes na estrutura; 2) no prisma lockeano a guerra seria mais restrita, já que as normas regulariam as relações entre agente e estrutura; 3) na perspectiva

[32] [tradução livre] No texto original lê-se: Constructivism is a structural theory of the international system that makes the following core claims: (1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the states system are intersubjective, rather than material; and (3) state identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics.

kantiana a guerra não existiria, pois o que há são conflitos e não guerra, que podem ser resolvidos sem o recurso a violência (WENDT, 1994).

Todavia, quando falamos de poder, mais precisamente para pensar um novo paradigma de poder, se faz necessário olhar para três questões principais de Wendt: entender seu conceito de anarquia, compreender porque o Estado é o agente principal do sistema e, por fim, compreender como a identidade e os interesses serão os responsáveis pelo resultado da ação social.

No caso da anarquia, Wendt (1992) em seu texto *Anarchy is What State Make of It* vai trabalhar uma perspectiva que tenta debater os pensamentos neorealistas de Waltz e sobre ele, entender como pensar uma nova ideia de anarquia no sistema internacional. Assim, neste estudo anarquia para Wendt é algo que não tem um lógica fixa de conflitualidade como propunha Waltz (1979), mas sim era algo que atendia as dinâmicas sociais entre os agentes e a estrutura que estavam inseridos, no caso o sistema internacional. Como afirma o autor:

> Não há uma `lógica_ da anarquia à parte das práticas que criam e instanciam uma estrutura de identidades e interesses em detrimento de outras; a estrutura não tem existência ou poderes causais à parte do processo. A autoajuda e a política de poder são instituições, não características essenciais da anarquia. A anarquia é o que os estados fazem dela[33]. (WENDT, 1992, p. 394-395)

Anos depois Wendt (2014) vai trabalhar três vertentes da anarquia em seu livro *Teoria social da Política Internacional*[34], que estarão baseadas em três pensadores principais do campo social: Hobbes, Locke e Kant. Nessas percepções conceituais do autor é possível perceber qual leitura do ambiente

[33] [tradução Rodrigo Duque Estrada (2013)] No texto original lê-se: There is no `logic_ of anarchy apart from the practices that create and instantiate one structure of identities and interest rather than anothers; structure has no existence or causal power apart from process. Self-help and power politics are institutions, no essential features of anarchy. *Anarchy is what states make of it.*

[34] A obra que se utiliza neste estudo é a tradução em português do livro de Wendt, feita em 2014. Mas a obra original de Alexander Wendt intitulada *Social Theory of International Politics*, foi publicada pela primeira vez em 1999.

anárquico seria a mais plausível, ou mesmo desejavelmente construída, pelo ator estatal para projetar um novo paradigma de poder.

Assim, a anarquia seria para uma lógica hobbesiano um cenário muito parecido com o pensado pelos realismo clássico, algo onde a sobrevivência seria o mais importante e, logo, a relação neste espaço seria de disputa para garantir quem prevaleceria. Como afirma Wendt (2014, p. 321) `A lógica da anarquia hobbesiano é bem conhecida: a `guerra de todos contra todos! Em que os atores operam com base no princípio de *sauve qui peut*[35] e de matar ou ser morto._ Neste cenário a relação entre os atores seria um jogo de soma zero, onde para um ganhar o outro tem que perder, e a anarquia, com certeza seria algo conflitivo.

Mas, como veremos mais a frente, para que haja a cooperação não é necessário, e em partes é até desejável, que não haja uma harmonia tácita entre os agentes, o que poderia representar na verdade mais uma submissão do que uma relação cooperativa. Neste sentido, a anarquia hobbesiana até poderia comportar algo como cooperação, porém, esta estaria centrada em manter a sobrevivência, e em um fim último, seria seu foco eliminar aqueles que são ameaças, ou seja, um tipo de cooperação relativa, algo que Wendt (1992, 2014) chama de auto-ajuda[36] no setor de segurança, espaço este que é altamente competitivo.

Numa percepção lochkeana da anarquia, o que poderá se ver é uma ênfase nos ditames das regras que podem organizar a relação entre os agentes, ou mesmo o próprio sistema. Estas regras desconstruiriam a lógica da sobrevivência do pensamento anterior, porque através delas seria possível garantir a aceitação da existência do outro e de sua capacidade soberana. Como afirma Wendt (1992, p. 457)

> A soberania transforma esse sistema [mundo hobbesiano] em um mundo lockeano de direitos de propriedade mutuamente reconhecidos (em

[35] [tradução livre] salve-se quem puder
[36] [tradução livre] self-help.

> sua maioria) e de concepções egoístas (em sua maior parte) de segurança ao invés de competitivas, reduzindo o medo de que o que os estados já possuem será confiscado a qualquer momento por potenciais colaboradores, permitindo-os, portanto, contemplar formas mais diretas de cooperação[37].

Esta definição está muito próxima dos ditames da teoria liberal das relações internacionais, devido principalmente a ideia de regras que ordenariam o sistema e promoveriam a paz, porque está seria do interesses dos atores envolvidos na relação social.

Todavia, as regras e este reconhecimento da capacidade soberana ditos por Alexander, levaria a possibilidade de quatro tendência na sociedade internacional, estrutura esta que o autor compara com o pensamento de Heddley Bull em seu livro *A sociedade anárquica.* Estas tendências demonstrariam como a estrutura se organizaria mediante alguns situações da relação entre os atores.

Vejamos, a primeira tendência seria a Guerra. Na anarquia lockeana a guerra existe mas ao mesmo tempo é constrangida, isso porque o Estado se dá ao direito de defender-se caso precise, mas entende que este processo conflitivo pode ser também o responsável por seu fim, assim, sem guerra a preservação estatal pode ser mantida. John Ruggie (1993) vai chamar isso de :guerras configurativas˘, que ele opõe a ideia de :guerras constitutivas˘, estas sim, focada em seu escopo na eliminação do Estado; Uma segunda tendência é que os conflitos armados seriam limitados. Num mundo onde Estados soberanos se auto-reconhecem, as leis que criaram para si os levaria a evitar conflitos, pelo próprio respeito a soberania de cada um; Uma terceira tendência que podemos ver é o equilíbrio de poder entre os Estados, como não há mais uma latente ameaça por sobrevivência, não há mais uma disputa de poder para aniquilação do outro, logo,

---

[37] [tradução Rodrigo Duque Estrada (2013)] No texto original lê-se: *Sovereignty transforms this system into a Lockean world of (mostly) mutually recognized property rights and (mostly) egoistic rather than competitive conceptions of security, reducing the fear that what states already have will be seized at any moment by potential collaborators, thereby enabling then to contemplate more direct forms of cooperation.*

há um equilíbrio de poder mas não necessariamente uma equidade de poder. Essa tendência se deve, também, pelo reconhecimento mútuo das soberanias do atores; Por último temos a tendência de que posições neutras e de não alinhamentos se tornam algo comum dentro da estrutura, se é possível resolver demandas sem conflito, logo, não é preciso me aliar (auto-ajuda dita anteriormente) para garantir um processo de resolução de conflito. (WENDT, 2014)

A lógica anárquica lockeana e as suas dimensões acima, demonstram que tal cenário pode ser interessante para o pensar de um novo paradigma de poder para o Estado no século XXI, isso, principalmente, devido a sua vertente de concepção da normatividade como fonte de limitação da ação violenta do agente estatal. Todavia, este é um cenário que já vemos acontecer hoje em dia, fruto dos arranjos que criaram o Estado Moderno e se perpetuaram no Estado Contemporâneo. Assim, só esta percepção normativa e de respeito as soberanias, transparece como um arcabouço estrutural ainda limitado a um modelo clássico de poder nas relações internacionais. Neste sentido, o próximo cenário anárquico pensado pelo construtivismo pode ser um complemento no caminho da estrutura a se criar para um novo paradigma de poder.

Numa terceira perspectiva, a Kantiana, a anarquia pode ser tida como algo, em termos mais idealista, por tratar de uma percepção inicial das relações calcadas em um certo grau de amizade. Nos pensamentos de Wendt (2014) isso geraria a ideia de comunidades de seguranças pluralista, que Karl Deustch definiu da seguinte maneira (1957, p. 124) ‟[...] é a comunidade na qual não há garantia real de que seus membros não lutarão entre si fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma. Se o mundo todo estiver integrado como um comunidade de segurança, guerras seriam automaticamente eliminadas[38]‟.

[38] [tradução livre] No texto original lê-se: *[ũ] is one in which the is real assurance the members of that community will no fight each other physically, but will settle their disputes in some other way. If the entire world were integrated as a security-community, wars would be automatically eliminated.*

Esta percepção da guerra como algo que desaparecia, é o que cerca a noção da anarquia kantiana. Porém, é preciso dizer que ela não desaparecia com um toque de mágica, mas sim, como algo que parte da ação dos agentes dentro da estrutura em que se inserem, logo, não seria algo tão automático como propõe Deutsch, mas algo construído e que, como toda ação social, poderia um dia se alterar.

Como afirma Wendt (2014, p. 359)

> A guerra é sempre uma possibilidade lógica entre os Estados, porque a capacidade para violência é inerente à sua natureza, mas, em uma comunidade de segurança pluralista, a guerra não é mais considerada uma forma legítima de resolver disputas. Isso não evita que surjam conflitos, mas, quando surgem, eles são tratados por meio de negociação, arbitragem ou por tribunais, mesmo quando o custo material de uma guerra para um ou para ambos pode ser baixo.

É um ato de vontade dos agentes, no caso os Estados. Assim, a anarquia neste cenário não é algo fixo ou predeterminado, mas sim algo criado pela ação do agente em relação a estrutura de maneira a resolver seus conflitos de forma não violenta. Esta relação pacífica se baseará nas regras do direito internacional e, no reconhecimento mútuo entre os agentes de sua existência e de sua individualidade de interesses (WENDT, 2014). Tal características podem produzir um processo relacional de soma positiva, em detrimento ao tradicional processo de soma zero dentro do espaço internacional.

Nesta mesma parte, o autor, faz um debate sobre a ideia de comunidade de segurança pluralista e comunidade de segurança coletiva, onde ele busca definir a diferença entre elas. Na primeira não existiria a ameaça de fora, afinal, todos fariam parte desta comunidade, logo o conflito seria dentro deste espaço e a guerra geraria uma desestabilização deste sistema, o que não é vontade do todo. Na segurança coletiva, a ameaça viria de fora ao grupo (o coletivo) e a resposta então seria ‘todos contra um’, abrindo espaço para um embate conflitivo, já que a noção de exclusão existiria. Porém, em ambos os

cenários a ideia do outro ser o amigo e não resolver conflitos pela violência, seria uma realidade possível e desejável. (IDEM, 2014)

Neste sentido, a ideia de amigo vai criar no outro a percepção do agente pacífico, no caso dos Estado isso representa não precisar se preocupar com ameaças, e por conseguinte, criar com o outro, seu :amigo", uma relação de identificação, exacerbando a condição pura e simples de relação formal e criando a possibilidade de ver o outro, e outro ver-nos a nós, como uma imagem semelhante, criando o que poderia ser chamado de identidade coletiva, que se verá mais a frente. Esta identidade, é a raiz que pode servir de suporte para um novo paradigma de poder.

Assim, a anarquia para o construtivismo de Wendt vê na sua versão hobesiano o outro como o inimigo e o cenário de guerra como consequência, na anarquia lockeano, o outro não é amigo mas rival, todavia a decisão de seguir as regras cria um cenário de respeito dos agentes entre si, e por fim, no cenário kantiano, passa a existir a ideia de identidade e a possibilidade de uma anarquia sem conflitualidade por escolha mútua dos agentes.

Para pensar um novo paradigma de poder, a anarquia kantiana é o cenário ideal para a construção de um novo paradigma de poder que coopte os parceiros, respeitando seus interesses e transformando este cenário em benefícios para todos, através do direito internacional e da busca com ganhos absolutos.

Para pensar o poder, e nos indagarmos porque, no século XXI o Estado continuaria sendo o principal ator do sistema, é necessário entender a definição do autor sobre este agente.

Como se viu anteriormente a anarquia é uma estrutura que varia de acordo com as ações do agente, no caso da política internacional, o construtivismo vai reconhecer que há vários atores dentro do sistema, mas o pensamento de Wendt (2003,2014) vai trabalhar a percepção de que o Estado é o

principal agente do sistema, e que este, em partes, pode ser antropomorfizado, tendo então capacidade para trabalhar com identidade e interesses, e modificá-los de acordo com suas vontades, em uma consonância com o comportamento humano.

Todavia, o Estado, ainda continua sendo um ente burocrático, que tem por objetivo principal manter a ordem interna e garantir a segurança externa (WEBER, 2004). Porém, para o autor, ao mesmo tempo que este agente traz em si características tradicionais do Estado Moderno, ele também vai expandir suas características e moldar uma nova maneira de interagir no sistema. Para isso, Wendt (2014) busca uma classificação das cinco propriedades essenciais do Estado e as relaciona com três correntes teóricas que conceituam este ente, os pensamentos weberiano, marxista e pluralista.

Estas cinco propriedades essenciais do Estado, são componentes de um núcleo duro deste agente e que, de certa maneira, permeiam todas as correntes teóricas faladas acima. São elas: `(1) uma ordem institucional-legal, (2) uma organização reivindicando o monopólio do uso legitimo da violência organizada, (3) uma organização soberana, (4) uma sociedade e, (5) um território_ (WENDT, 2014, p. 248).

Tais características nos remontam ao Estado Moderno, falado no capítulo anterior, e que mantém suas nuances no Estado Contemporâneo. Ou seja, o agente estatal de Wendt é o tradicional Estado moderno com seus atributos contemporâneos e, que continua sendo o ator principal no sistema internacional por ser ele o responsável por influenciar a anarquia, ou seja, a estrutura que vai moldar a política internacional e criar uma relação entre os agentes. Como afirma Wendt (2003, p. 58) ` Anarquia é (ainda) aquilo que os

Estados (e outros atores) fazem dela, e por isso, eles ainda são eticamente e politicamente responsáveis por uma qualidade de vida na política mundial[39] _.

Se são os Estados os responsáveis pela capacidade de moldar a estrutura, como os agentes do ato relacional, isso nos leva a questionarmos que, mesmo no Estado Contemporâneo e com a existências de outros atores e novas demandas, o papel do Estado ainda é fulcral na construção da política internacional e das relações de poder que nela se inserem. Todavia, como dito antes, este Estado para influenciar a estrutura pode tomar uma referência antropomórfica, e isso nos leva então, a ideia de que este agente é capaz de ter interesses e através destes criar identidades comuns. Estes interesses e estas identidades são a base para um novo paradigma de poder no século XXI, e o pensamento do *Smart Power* irá nos mostrar uma série de características que diferenciarão o *modus operandi* da construção do poder, e que pode criar então para Estados como o Brasil, uma capacidade de inserção internacional altamente influenciadora na estrutura.

Todavia, antes de seguir com o debate é preciso entender o que o construtivismo de Wendt entende como interesses e identidades, e qual a sua importância na relação agente e estrutura.

Quando o autor fala de interesses e identidades, a busca teórica que está por trás deste debate é, em verdade, entender como o poder e o interesse dos agentes, principalmente os Estados, são construídos e influenciam a política internacional. Neste caminho, Wendt, vai fazer uma distinção importante entre capacidade material e preceitos ideacionista. O primeiro são matérias brutas que constituem a relação, mas o segundo, é a maneira como a relação será construída, e diante disto a relação pode ser tudo o que os agentes fizerem dela (WENDT, 2014). Se a análise recair nos preceitos das teorias clássicas das relações internacionais, em momentos realistas os recursos eram utilizados para

[39] [Tradução livre] No texto original lê-se: *Anarchy is (still) what states (and other actors) make of it, and so they are still ethically and politically responsible for the quality of life in world politics.*

impor vontades, ou seja, conseguir a segurança dentro do espaço anárquico, por outro lado, se pensarmos pelo viés liberal, os recursos são utilizados para construir uma preponderância sobre os demais, sem que para isso seja preciso utilizar de meios violentos. A diferença está na utilização da capacidade ideacional, que molda de maneira diferente, duas percepções distintas da realidade do cenário internacional.

Como afirma Tannenwald (2005, p. 19): `A premissa inicial é de que o mundo material é indeterminado e interpretado num contexto de significação mais amplo. As ideias, assim, definem o significado do poder material[40]_. No mesmo sentido, reafirma Alexander: `o significado do poder e o conteúdo dos interesses são uma função das ideias_. (WENDT, 2014, p. 127)

Assim, as ideias não são somente parte da estratégia do Estado na sua ação dentro da estrutura, as ideias são o elemento que dará a este agente a possibilidade de pensar e construir o que entende por poder e interesse na estrutura, e como afirmam os construtivistas, através deste criar com o outro uma relação de identidade e desta conexão construir sua participação no espaço internacional. (BATISTELA, 2009; ADLER, 1999; JACKSON;SORESEN, 2013)

Esta identidade que é abordada pelos construtivista, em especial Wendt (1994, 2014), será capaz de criar laços entre os agentes e erigir uma identidade coletiva, que segundo o autor, precede a própria estrutura e o agente. A construção de identidade é que fará o agente definir a estrutura, que tem como um de seus elementos as ideias compartilhadas pelos atores que nela interagem. (WENDT, 1992)

Como afirma em seu livro

[40] [tradução livre] No texto original lê-se: *The starting premises is that the material world is indeterminate and is interpreted within a larger context of meaning. Ideas thus define the meaning of material power.*

> Com base numa perspectiva construtivista, a marca de uma cultura totalmente internalizada é que os atores se identificam com ela, tendo feito o *Other* generalizado parte de sua compreensão do *Self*. Esta identificação, esse sentido de ser parte de um grupo ou de um `nós¸ é uma identidade social ou coletiva que dá aos atores um interesse na preservação de sua cultura. Interesses coletivos significam que os atores fazem do bem-estar do grupo um fim em si mesmo, o que , por sua vez, os ajudarão a superar os problemas de ação coletiva que afligem os egoístas. Quando sua cultura é ameaçada, atores bem-socializados tendem instintivamente defendê-la. Os atores são ainda racionais, mas a unidade com base na qual eles calculam a utilidade e ação racional é o grupo. (WENDT, 2014, p. 406)

Assim se os agentes/Estados forem capazes de promover identidades e interesses comuns, a tendência de sua relação será cooperativa, o contrário, a competição, construíra então uma tendência conflitiva dentro do sistema. Como é possível ver no quadro a seguir:

Figura 3.1 ¯ A codeterminação das instituições e dos processos [41]

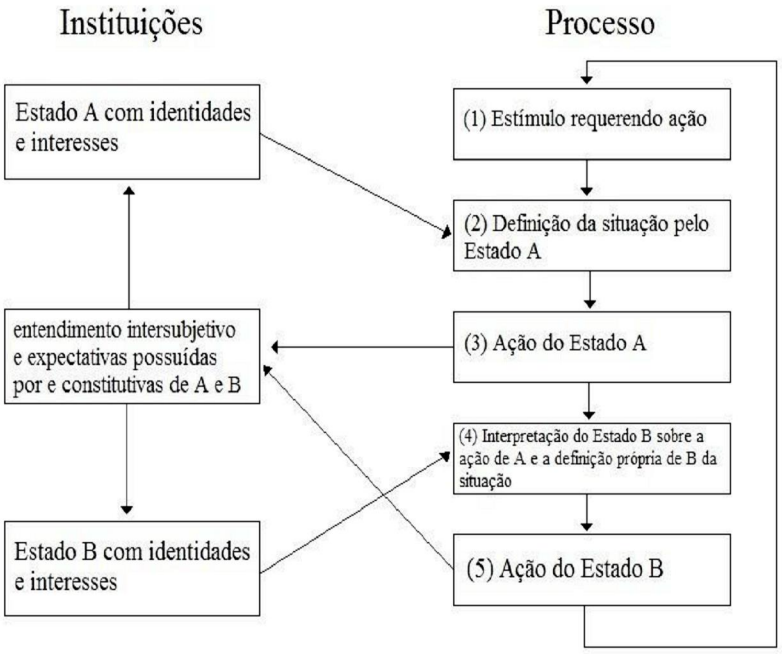


FIGURA 1. *A codeterminação das instituições e do processo*

Fonte: WENDT, 1992, p. 406

No quadro acima podemos ver que quando o ator A e o ator B definem suas identidades e interesses, e percebem no ato relacional que estes correspondem as expectativas e entendimento subjetivo da ação do outro, a dinâmica relacional se torna algo cíclico, onde o estímulo requer a ação. Ou seja, quando há o reconhecimento do ːeuˇno ːoutroˇa identidade coletiva acontece e a relação pode se estabelece dentro do sistema/estrutura. O contrário, se B não interpretasse no quadro que a ação de A reconhece seus interesses e identidade, a ação seguinte de B não seria uma compreensão intersubjetiva de entendimento, e sim, seria uma ação conflitiva de B, logo a ação de B não estaria direcionada

[41] [Tradução Rodrigo Duque Estrada (2013)} para consultar o original ir nos anexos, documento nº 4.

para o quadro intermediário da coluna das instituições e sim somente para uma ação unilateral de B no quadro (5) da coluna do processo.

Neste sentido, pensar um novo paradigma de poder para o Estado, em especial para o Brasil, estudo de caso deste trabalho, é identificar a necessidade de que os interesses e as identidades entre os atores do sistema devem ser compartilhadas, pois é dessa maneira que ligações cooperativas, onde a conflitualidade deixa de existir por escolha mútua, pode prosperar. A capacidade de moldar essa identidade, e por fim os próprios interesses, é que se torna, no Estado Contemporâneo, o maior recurso de poder, visto o grande grau de interdependência que os atores do sistema possuem. Assim, um sistema conflitivo, ou seja, onde a guerra e a individualidade sejam uma constante, no Estado Contemporâneo, irá produzir mais prejuízo do que benefícios, e o contrário, uma cooperação que se baseie em reconhecimento mútuo de objetivos e percepções de mundo, pode levar a um cenário mais pacífico e capaz de erigir um novo modelo de poder.

Todavia, o próprio Wendt identifica em seu trabalho três limites para a identidade coletiva, que são eles: 1) as identidades coletivas são específicas aos relacionamentos, ou seja, é preciso ter um ato relacional para se ter uma identidade; 2) as consequência de uma identidade coletiva dependem dos fins para os quais foi construída, se for numa realidade de segurança, cenário típico hobbesiano, não há identidade para além deste ponto, todavia, se for em um cenário kantiano, está pode ser desenvolvida em vários prismas; 3) a existência de uma identidade coletiva não impede que haja dentro dela tensões com as identidades individuais, ou egoístas, neste sentido, o processo de identidade não é estanque, mas sim, uma constante ação relacional. (WENDT, 2014)

Logo, como todo ato relacional, esta identidade coletiva é algo que está em constante mudança, ou seja, precisa ser algo trabalhado constantemente pelos agentes para garantir a participação na estrutura na maneira que observaram ser mais profícua. Neste sentido, poder não é mais algo estanque e

mantido por recursos acumulados ao longo do tempo, principalmente, recursos capazes de impor a vontade através da força. Poder será algo construído e demandará um esforço contínuo dos agentes na sua manutenção, que envolverá mais que recursos, a capacidade ideacional de construir e manter laços de identidade e interesses dentro da estrutura.

Assim, é possível definir poder para os construtivista da seguinte maneira:

> [...] poder significa não apenas os recursos necessários para se impor uma visão própria aos outros, como também a autoridade para determinar os significados compartilhados que constituem as identidades, os interesses e as práticas dos estados, assim como as condições que conferem, concedem ou negam acessos a `bens_ e benefícios. Visto que a realidade social é uma questão de imposição de significados e funções em objetos físicos que não tem precisamente esses significados e funções, a habilidade de criar as regras por traz do jogo, de definir o que constitui um jogo aceitável, e de ser capaz de levar outros atores a se comprometerem com essas regras porque elas são agora parte de sua auto-compreensão é talvez a forma de poder mais sútil e efetiva. [,,,] Não há um conceito mais sensível e submisso à lógica construtivista e à noção de poder apresentada acima do que o `interesse nacional_. O construtivismo ocupa o meio termo porque integra conhecimento e poder como partes de uma explicação de onde surgem os interesses. [...] Os interesses nacionais não são apenas os interesses coletivos de um grupo de pessoas; nem, com raras exceções, de um único indívíduo dominante. Antes, os interesses nacionais são entendimentos intersubjetivos sobre o que se faz necessário para promover poder, influência e riqueza que sobrevivam ao processo político dada a distribuição de poder e conhecimento em uma sociedade. (ADLER, 1999, p. 224-225)

Assim, o construtivismo baseado nas ideias de Wendt é o arcabouço teórico ideal para entender a realidade do espaço internacional hoje em dia, como também, o papel do Estado contemporâneo neste cenário. Tal vertente tem predicados suficientes para sustentar as premissas do *smart power* ¯ inteligência

contextual, ganhos absolutos e bens públicos globais ¯ como promotoras de um novo paradigma de poder no espaço internacional. Isso se dá principalmente pela sua máxima central: toda ação social é uma construção relacional entre o agente e a estrutura, e a política internacional não é diferente. Nesse sentido, a possibilidade de pensar um nova dinâmica de poder se coloca como possível, já que as bases tradicionais do poder no espaço internacional, os recursos materiais, aparecem em segundo plano no pensamento de Wendt que vê as potencialidades do poder ideacional como o fator essencial para a construção e alcance dos objetivos dos Estados na esfera externa. Assim, poder também pode ser construído a partir de outra matriz identitária e ter outro fim, que não mais a tradicional capacidade de coagir, amedrontar e impor vontades aos demais atores do sistema.

Todavia, apesar da complementariedade do institucionalismo histórico e do sociológico como vertentes da teoria neo-institucional e do construtivismo de Wendt, sendo ambas teorias as que mais se enquadram na análise para as ambições do Estado brasileiro por poder e influência, só suas premissas seriam insuficientes para fazer uma leitura mais aprofundada das relações internacionais. Para isso também serão utilizados os conceitos políticos de *soft power* e *hard power*, que foram desenvolvidos pelo autor estadunidense Joseph S. Nye Jr. para analisar a maneira como as instituições podem e devem influenciar os outros atores, e daí a inferirmos para o nosso estudo de caso.

Utilizaremos também a teoria da estabilidade hegemônica (TEH), não na sua vertente exclusivamente econômica pensada por Kindleberger (1973), mais sim, em seu caráter triplo das fontes de poder, qual seja, o estrutural, o institucional e o situacional. A partir dessa análise se pretende verificar em qual dessas três fontes a política externa brasileira apresenta características deficitárias, como também, servirão elas de base para a construção das premissas do *smart power*, visto ser esse pensamento teórico alicerçado na combinação dos

preceitos do *soft* e *hard powers,* porém sem entendê-los como algo separado ou concorrente, porém este será o debate do próximo capítulo.

3.3 - O cenário teórico para construção do poder e influência do Brasil

A perspectiva teórica dessa pesquisa não está voltada para apresentar uma proposta de modificação do *status quo* da ordem mundial, que vê o mundo como anárquico e onde o objetivo do Estado é lutar pela sua sobrevivência, ou seja, manter o seu poder soberano e sua integridade regional, como defendido pelo realismo (WALTZ, 1979). Ao invés, a busca é pela compreensão da realidade internacional através da sua características contemporâneas e pela promoção de uma ordem que se baseie na cooperação e na interdependência. Uma visão neo-institucionalista que acredita que regras, normas e instituições são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional (KEOHANE; NYE JR., 1989), em conjunto com uma visão construtivista que entende que essas características são fruto de uma relação social e que podem então, ser modificadas a qualquer momento (WENDT, 1992, 2014).

As principais mudanças no neo-institucionalismo incluem: o reconhecimento do Estado como ator relevante na política internacional, como também, a aceitação do ambiente anárquico do sistema internacional. Essas mudanças denotam uma aproximação da teoria realista, mas com um diferencial, pois os neo-institucionalistas acreditam que apesar da disputa de poder e da adoção pelo Estado de estratégias de sobrevivência neste ambiente, o resultado não será o conflito de forças, e sim, a criação de uma oportunidade de cooperação e interação entre esses atores. Para os neo-institucionalistas, esta cooperação deixará de ocorrer, principalmente, na esfera dos atores transnacionais e passará a ter seu foco recaído sobre o Estado (BATISTELA, 2009). Por outro lado, os construtivista, principalmente Wendt, entende que a anarquia do sistema, apesar de existir, não necessariamente é algo conflituoso, para ele, a anarquia é aquilo que os agentes ¯ principalmente os Estados ¯ fazem dela. Logo, se a vontade for

por cooperar, e esta construída através de interesses e identidades comuns, o cenário de uma anarquia kantiana prevalecerá.

Neste cenário um novo paradigma de poder terá que surgir, afinal, o que determina as relações dos agentes dentro do sistema não serão mais seus recursos materiais, mas suas capacidades para moldar a realidade conforme suas características, e que estas sejam ao mesmo tempo identificadas pelos demais atores como sendo suas características também. Quem for capaz de erigir esse sistema de interação e identidade, estará, provavelmente, a frente na corrida pelo poder e influência internacional no século XXI.

Neste sentido, será importante na análise das ambições do Brasil por inserção e influência internacionais, a ideia de como este ator constrói sua política de cooperação, ou seja, como proporciona a realização de seus interesses, ao mesmo tempo, que promove um ganho nos interesses de seus vizinhos. Será importante trabalhar a ideia de ganhos absolutos e não de ganhos relativos, reconhecer que o importante nessa cooperação é a identificação de interesses comuns, que irão privilegiar a cooperação, ao invés do conflito, criar identidades ao invés de antagonismo. É entender os agentes com quem se relaciona e qual a estrutura em que se inserem, para melhor definir suas estratégias de ação para a promoção dos ganhos absolutos.

Neste caminho, é relevante entender melhor a dinâmica dos ganhos absolutos versus ganhos relativos, a tabela abaixo pode ser bem explicativa

Quadro 3.1 ¯ Ganhos ralativos e absolutos

Ganhos absolutos	Enquanto o nosso resultado for bom, não importa que o do outro seja melhor. Exemplo: a economia dos Estados Unidos cresce 25% na próxima década; a da China 75 %

Ganhos Relativos	Faremos o melhor, mas a prioridade número um é que os outros não passem a nossa frente. Exemplo: a economia dos Estados Unidos cresce10% na primeira década; a da China cresce 10,3 %
O norte-americano que escolhe a segunda situação em vez da primeira se preocupa com os ganhos relativos	

Fonte: JACKSON, SORENSEN, 2013, p. 175

Assim, os ganhos absolutos seriam a distribuição de benefícios dentro do processo cooperativo, e a percepção de que mesmo que os ganhos não sejam equânimes, o processo da cooperação ser um jogo de soma positiva é benéfico para todos os parceiros. Por outro lado, os ganhos relativos trabalham na lógica do jogo de soma zero, ou seja, para que eu ganhe necessariamente o outro terá que perder, essa postura retira a possibilidade da cooperação, criando assim um cenário de disputa na busca da prevalência de alguns sobre os demais (GRIECO, 1993). Em suma, os ganhos relativos demonstram a raiz clássica da construção de poder no sistema internacional, onde a posse de recursos materiais, principalmente os militares e econômicos, era a medida do poder; já os ganhos absolutos, podem ser a alternativa para uma percepção contemporânea de poder, que privilegia o fator ideacional, ou seja, a capacidade das ideias para criar empatias entre os atores e promover identidades coletivas, que podem ter como fruto um processo de cooperação desejado.

Assim, a intenção das teorias utilizada neste estudo é evitar a busca por aumento de poder nos padrões que geram insegurança aos parceiros, acreditando que, como diz Joseph Nye (2004), a manutenção do poder se dá por uma mescla de *hard power* e *soft power*, o que o autor denomina como *smart power*. Todavia, como veremos no capítulo seguinte, este poder não é simplesmente a mescla dos fatores *hard* e *soft* do poder, ele envolve uma percepção ideacional do agente na

busca por construir seu poder e influência no espaço internacional, ao mesmo tempo que promove a inserção e benefícios de seus parceiros. Para isso, tanto fatores externo como internos das política dos Estados serão relevantes na construção de uma estratégia *smart*, como veremos mais a frente.

Entretanto, para relacionar o *smart power* com a organização da ordem internacional, acredita-se que o melhor caminho é a classificação dos recursos utilizada pela Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH), através dela poderemos identificar exatamente o que entendemos por recursos capazes de construir uma estratégia *smart* de edificação do poder. Todavia, é preciso esclarecer vários e importantes pontos sobre a TEH, para que as ambições brasileiras não sejam identificadas como uma réplica da clássica hegemonia exercida pelas grandes potências mundiais, mas sim como um novo paradigma de poder e inserção internacional.

A TEH foi elaborada na década de 1970 pelo economista Charles Kindleberger e tinha por foco argumentar que a hegemonia se dava pela `capacidade de um país de dispor de determinados recursos de poder através de suas fontes de riqueza_ (VIGEVANI *et al*., 1994, p. 13). Ou seja, para que uma economia liberal exista é necessário que uma potência hegemônica a conduza, porém segundo o economista, através de elementos concretos de poder como matéria-prima, capital, mercado e preponderância na produção de bens de alto valor agregado (KEOHANE, 1984).

Após as duas crises do petróleo de 1973 e 1979, a TEH vai sofrer severas críticas, pois autores como Robert Keohane, Robert Gilpin e Joseph Nye, vão argumentar que só fatores econômicos não são suficientes para determinar a ordem internacional, sendo preciso incluir também fatores ideológicos e políticos (KEOHANE; NYE, 1989 ; GILPIN, 2001). A crença de que a existência de uma hegemonia econômica, onde um Estado seria suficientemente poderoso para assegurar o cumprimento das regras e normas das relações entre os Estados, é por si só incompleta. Como afirma Keohane `atitudes domésticas, estruturas

políticas e processos de tomada de decisão são muito importantes¯ (KEOHANE, 1984, p.35).

Desta maneira vai surgir a classificação da TEH que sustenta os recursos de poder não só na vertente econômica, mas em três categorias: a) estrutural, b) institucional e, c) situacional (BATISTELA, 2009). A categoria estrutural é referente ao que Keohane (1984) classifica como recursos de poder tradicionais, que são o território, as forças armadas, a população, e a localização geográfica; já o institucional é a criação de normas e organismos que possam reger a relação entre os Estados de forma cooperativa, e por último, o fator situacional que é a habilidade do Estado em projetar suas ideias e princípios para os outros atores (PECEQUILO, 2004).

Há a possibilidade de identificar estas três categorias com as duas vertentes do poder pensadas por Nye, o *hard power* e o *soft power*. O *hard power* é composto pelos poderes militares e econômicos, que induzem e ameaçam os outros atores para que o Estado detentor destes poderes possa obter aquilo que deseja (NYE JR., 2004). Já o *soft power* é o que Nye Jr. (2004) chama de a `outra face do poder¯, uma maneira indireta de se conseguir os próprios objetivos.

Como define Nye Jr.

> Soft power é conseguir que os outros atores queiram a mesma coisa que você quer ¯ cooptando-os ao invés de coagi-los. [...] Um país pode obter o que quer na política mundial devido aos outros Estados admirarem seus valores, copiando seus exemplos, e aspirando seu nível de prosperidade e abertura, e desta maneira querendo seguí-lo[42]. (NYE, 2004, p.5)

Mediante essas definições de *hard e soft power* podemos classificar às dimensões dos recursos de poder da TEH da seguinte maneira:

[42] [tradução livre] No texto original lê-se*: Soft Power ¯ getting others to want the outcomes that you want ¯ co-opts people rather than coerces than. [ ] A country may obtain the outcomes it wants in world politics because others countries ¯ admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness ¯ want to follow it.*

Tabela 3.1 ¯ Classificação dos recursos de poder do Estado

Classificação dos recursos de poder do Estado			
	Hard Power	*Soft Power*	*Smart Power*
Estrutural	X		X
Institucional		X	X
Situacional		X	X

Fonte: AYRES PINTO, 2009

Nesse sentido, para analisar as ações do Brasil na construção de mais poder e influência no espaço internacional, será preciso perceber se este ator possui e como ele utiliza cada um destes recursos de poder, e analisá-los mediante a perspectiva da capacidade ideacional, ou seja, de ser o ator capaz de resignificar os recursos das tradicionais fontes de poder ¯ estrutural e institucional ¯ criando assim um arcabouço diferenciado para sua inserção e relação dentro do espaço internacional. Assim, numa perspectiva teórica para o Brasil alcançar mais poder e influência dentro do sistema, ele precisará possuir os predicados de cada recursos de poder e resignificar suas utilizações, para que elas possam deixar de ser ameaçadoras e coativa, para passarem a ser cooptativas e cooperativas.

Como foi dito anteriormente, a busca por um novo paradigma de poder no espaço internacional passa, essencialmente, pela promoção de uma relação cooperativa. Todavia, se faz necessário também explanar o que se entende por cooperação e como ela pode ser útil para as ambições brasileiras.

Assim, o conceito de cooperação que será utilizado neste estudo é a ideia proposta por Keohane (1984) em seu livro *After Hegemony*, ao fazer uma análise sobre cooperação, harmonia e discórdia o autor vai afirmar que a cooperação nem sempre está desprendida do conflito, pelo contrário, muitas vezes a cooperação nasce do conflito. Como também vai argumentar que a harmonia é uma maneira de perpetuar ideias e ações de uma força hegemônica, sem que as necessidades dos outros atores do sistema sejam levadas em conta.

Como afirma Keohane (1984, p. 51), harmonia é `a situação na qual a política de um Estado, (aplicada em seu auto-interesse sem considerar os outros) *automaticamente* facilita a realização de outros objetivos_. Um exemplo que o autor dá de harmonia é a ideia hipotética de competitividade do mercado mundial, que seria assegurada pela `mão invisível_[43] de Adam Smith, onde a busca pelo auto-interesse contribuiria para o desenvolvimento do interesse geral.

A cooperação, por outro lado, seria uma questão mais complexa e que teria resultados mais profundos, como o de produzir uma interdependência entre os Estados. Assim, devido a esta o interesse em resolver divergências seria mais pela cooperação do que pelo conflito bélico, visto ser a conflitualidade armada um processo muito mais custoso, e menos desejável.

Assim, cooperação para Keohane

> Ocorre quando os atores ajustam seus comportamentos atuais ou antecipados, pela preferência dos outros, através de um processo de coordenação política. [...] Em resumo é quando a cooperação intergovernamental na política atual seguida por um governo, são consideradas pelos seus parceiros como um facilitador da realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política. (KEOHANE, 1984, p. 51-52)[44]

Esta cooperação vai gerar entre os Estados uma interdependência, como classifica Keohane e Nye (1989), vai gerar uma interdependência complexa[45], ou seja, os Estados irão cooperar em vários setores, levando em

---

[43] Adam Smith foi um economista escocês do século XVIII que criou a teoria do livre mercado; para saber mais consultar os cinco volumes seu livro `A riqueza das Nações_ publicado pela primeira vez em 1776.

[44] [tradução livre] No texto original lê-se*: Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.*

[45] A interdependência complexa tem três características principais, são elas: a) múltiplos canais de contato; b) ausência de uma hierarquia de assuntos e; c) papel menos relevante das forças armadas. Para saber mais sobre o tema consultar a obra de Robert Keohane e Joseph Nye Jr, (1989) *Power and interdependence*.

consideração que seu interesse só pode ser alcançado, se o interesse do outro não for negligenciado.

Neste cenário, a cooperação será o resultado da criação de interesses e identidades comuns, através da capacidade ideacional do ator em aproximar e cooptar seus parceiros. No caso do Brasil, a sua capacidade de criar em seus parceiros regionais, de influência direta, essa identidade e interesses, e posterior cooperação, será um requisito fundamental para poder expandir este cenário e tornar o ator estatal brasileiro um agente com poder e capacidade de influência no espaço internacional. A cooperação que não for calcada numa assimilação de própria vontade através da lente dos interesses dos demais parceiros, pode ver sua objetivo fracassado num atual mundo contemporâneo cercado de interdependências entre os atores do sistema.

Mediante os fatores citados acima, entende-se neste estudo que o Brasil possui os predicados dos três recursos de poder citados anteriormente, todavia, entende-se que há necessidade de aprimorá-los dentro de uma lógica de identidade junto aos parceiros. Assim, é preciso repensar as ações externas do país e voltá-las para uma atitude de criação de laços de cooperação que privilegiem ganhos absolutos e bens públicos globais.

Este repensar deve passar por um capacidade de utilizar dos recursos do *soft power* que emergem de três fontes principais: a) cultura; b) valores políticos; e c) políticas externas (NYE, 2004), para permear toda as ações política, sejam as que envolvam tradicionais recursos de poder ¯ *hard power* ¯ ou outros recursos mais contemporâneos.

Assim, a cultura seria `um conjunto de valores e práticas que criam um significado para uma sociedade_ (NYE JR., 2004, p. 11), é incluir esses valores nas políticas públicas, de maneira que sirva de exemplo para os outros atores e desperte nesses a intenção de partilhá-los. As duas outras fontes de poder, os valores políticos e a política externa podemos chamá-los de políticas de governo,

ou seja, política que faz parte do Estado e não muda cada vez que um governante entra no poder. Nos valores políticos isso significa defender a democracia, as instituições e o respeito pela diversidade, já na política externa é o respeito e a promoção de valores da paz e dos direitos humanos (NYE JR., 2004).

Por isso, este estudo acredita que mais do que hegemônico, o Brasil deve buscar um papel de influência junto aos seus parceiros, fortalecendo a identidade, a cooperação, os ganhos absolutos, a coordenação política e a interdependência, para assim criar um sentimento de proximidade de valores e uma coesão entre todos os parceiros.

Conclusões do capítulo 3

Neste capítulo o objetivo era pensar um arcabouço teórico para a análise das ambições dos Estados por mais poder e influência dentro do sistema internacional. O foco centrou-se em debater como repensar o papel do Estado no cenário internacional contemporâneo e quais as perspectivas que se colocavam neste sentido.

Neste debate, o neo-institucionalismo e o construtivismo apareceram como correntes teóricas contemporâneas capazes de dar subsídios para uma análise mais factível da realidade atual e da construção do poder neste cenário.

O neo-intitucionalismo mostra que valores, normas e instituições são elementos tanto oficiais como oficiosos, ou seja, não são somente acordos institucionais, mas também, características inerentes as personalidades dos agentes que podem, e devem, ser utilizadas para criar e fortalecer a imagem deste ator no sistema. Por outro lado, o construtivismo de Wendt, nos traz a ideia de que toda relação social é construída e não algo dado. Assim, o poder no espaço internacional é uma ação social, que nasce da relação entre o agente e a estrutura, e logo, pode ser erigido de várias maneiras, sem que se tenha algo como correto ou alvo a ser alcançado.

As duas teorias também corroboram a questão dos Estados figurarem como o principal ator do sistema internacional e que a anarquia não é igual a conflitualidade, podendo ela, ser algo cooperativo. Tudo dependerá das ações dos agentes diante da estrutura em que se inserem.

Neste sentido, a realidade atual do sistema internacional ¯ de interdependência e novos recursos de poder ¯ abre uma janela de oportunidade teórica para se perceber a ambição dos Estados, em especial a do Brasil, por um novo paradigma de poder no sistema internacional. Ajuda a compreender que este novo paradigma além de factível, é também, necessário diante dos novos prismas de análise da realidade social e das características que a estrutura toma no século XXI.

No próximo capítulo será debatido as premissas do *smart power* e como estas podem ser consideradas um arcabouço paradigmático para o poder no século XXI.

4. *SMART POWER:* UM NOVO PROJETO DE CONSTRUÇÃO DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL

Até o presente momento foi possível ao longo deste estudo debater cenários tradicionais do Estado e do poder na arena internacional, tudo isso, em conjunto com um arcabouço teórico que é capaz de fazer uma leitura profícua do espaço externo, ao mesmo tempo que abre possibilidades de novas construções nesta esfera. Deste modo, a partir de agora convém pensar em que novo tipo de poder se fala neste estudo. Quais suas características e como ele entende ser a melhor maneira do ator detentor do poder, no caso o Estado, agir dentro do sistema.

Neste sentido as premissas do *smart power* pensadas por Nye serão uma alternativa que se adequa as ideias anteriormente identificadas neste estudo, que são: 1) a percepção de uma nova dinâmica existencial do Estado, principalmente pós-crise de 2008; 2) A ideia do poder na contemporaneidade necessitar de mais predicados do que somente a capacidade coercitiva e, 3) a ideia de que as relações sociais no espaço internacional são construídas pela relação agente e estrutura.

Todavia, é fato que os argumentos do *smart power* nasceram para pensar a realidade dos EUA e como este ator guiaria, ou deveria guiar, suas estratégias na esfera internacional para conseguir manter e aumentar seu poder na dinâmica do século XXI. Assim, tais características nascem de um olhar para uma realidade onde o poder já se coloca como algo existente, e que este reverbera na esfera internacional como uma influência e participação sólidas nas principais esferas decisórias internacionais.

Porém, como o próprio Nye afirma em seu livro O Futuro do Poder, as premissas e práticas deste tipo de poder não são exclusividade de uma leitura estratégica dos EUA, mas sim, uma vertente que pode servir de arcabouço para uma análise de qualquer Estado que compõe o sistema internacional no século

XXI. Nas afirmações a seguir isto fica mais claro: "O poder inteligente está disponível a todos os estados (e aos atores não estatais), não apenas aos Estados Unidos (NYE, 2011, p. 47)" e complementa dizendo: "Mas, ainda que a expressão "poder inteligente" se preste a *slogans*[46] (ninguém quer ser "burro", embora as estratégias contraproducentes se ajustem a essa descrição), o poder inteligente também pode ser usado para análise e não é de modo algum limitado aos Estados Unidos." (Idem, 2011, p. 264)

De outra parte, é mister dizer que seria uma falácia crer que tais preceitos se colocam com uma solução ou mesmo, uma "fórmula mágica" para a construção do poder estatal no espaço internacional. O objetivo é identificar as novas características que o poder exige para ser factível e útil no sistema internacional no limiar do século XXI, levando em conta as novas dinâmicas do sistema e seus traços formadores. Nesse sentido, o *smart power* mais do que uma estratégia unilateral pensada para os EUA, se torna um arcabouço capaz de analisar as ações dos atores mais poderosos do sistema, como também, daqueles atores que ambicionam ter mais capacidade de influência e poder dentro deste cenário, como é o caso do Brasil.

Todavia, para começarmos a falar sobre *smart power*, temos que entender sua origem e seu significado. Tal termo foi cunhado, inicialmente, pela advogada e analista internacional estadunidense Suzzane Nossel no ano de 2004, em um artigo da *Foreigns Affairs* que tinha como objetivo repensar a política externa estadunidense depois do 11 de setembro. Para Suzzane tal poder é entendido como:

> *Smart power* significa saber que a própria mão dos Estados Unidos nem sempre é sua melhor ferramenta: os interesses dos EUA são promovidos por mobilizar outros em nome dos objetivos norte-americanos, através de

[46] Em seu livro Nye argumenta que Obama utiliza a ideia do *smart power* como um slogan político de seu governo, sem necessariamente, o praticá-lo como estratégia e tática de política externa.

> alianças, instituições internacionais, diplomacia cuidadosa, e o poder das ideais (NOSSEL, 2004, p. 138).[47]

Como se vê, o conceito acima é uma leitura voltada exclusivamente para a realidade e análise da política externa estadunidense, ainda mais quando a ex-secretaria de Estado dos EUA, Hillary Clinton[48], o cita em seu discurso como sendo o *smart power* o condutor principal da estratégia do governo dos EUA sob a égide de Barack Obama. Neste estudo, todavia, vamos alargar a compreensão deste tipo de poder. Assim, para se pensar um conceito deste poder inteligente se utilizará em conjunto com a ideia de Nossel, o pensamento produzido por Joseph Nye como ideia principal que forma o entendimento de tal poder. Para o autor tal poder refere-se a seguinte percepção: ¨O *Smart Power* não é simplesmente o `soft power 2.0¸. Refere-se à habilidade de combinar Hard Power e Soft Power em estratégias efetivas em vários contextos.¸ (NYE, 2011, p. 15).

O autor ainda vai complementar sua definição dizendo que:

> Uma narrativa para o *smart power* no século XXI, não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É principalmente, sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e `ascensão dos outros atores¸. (NYE, 2011, p. 208).

Assim, para exercer tal poder, mas do que possuir recursos é preciso compreender como combiná-los de maneira efetiva, onde visem atender as realidades estratégicas previamente concebidas pelos atores e que levem em conta capacidades de ação e os objetivos a se alcançar.

Neste sentido, pensar está dinâmica inteligente de poder requer que se compreenda o que se chama por *hard* e *soft powers* e, como utilizá-los dentro de

---

[47] [tradução livre] No texto original lê-se: *Smart power means knowing that the United States¨ own hand is not always its best tool: U.S. interests are furthered by enlisting others on behalf of U.S. goals, through alliances, international institutions, careful diplomacy, and the power of ideals.*

[48] Para ter acesso a íntegra do discurso de Hillary Clinton na audiência do Senado estadunidense para sua aceitação como Secretaria de Estado do governo de Barack Obama, acessar: http://www.cbsnews.com/news/clintons-confirmation-opening-statement/

uma lógica onde não sejam somente dois tipos de recursos de poder combinados. Sobre estes poderes se viu no capítulo anterior que estão ambos, respectivamente, ligados aos seguintes recursos de poder: 1) militar e econômico, através de uma ação coercitiva e; 2) cultura, valores políticos e na política externa através de uma ação cooptativa.

Assim, o *smart power* está ligado a uma utilização de tais recursos de poder em uma dinâmica que seja capaz de produzir bens públicos globais e ganhos absolutos aos parceiros envolvidos na relação (NYE, ARMITAGE, 2007). Neste sentido, a vertente coercitiva de ação, que pode ser utilizada em qualquer recurso de poder, passa a ser menos eficaz, pois não gera os resultados pretendidos, mas sim, uma insegurança relacional. E como qualquer tipo de poder, o *smart power* só se efetiva se seus resultados elegidos se efetivarem na prática.

Em relação a dinâmica acima debatida, uma percepção importante é que essa lógica primária de combinação dos dois recursos já existe hoje em dia no cenário internacional, vemos diariamente os Estados centrais do sistema ora exercendo a força da coerção, ora disseminando seus recursos não coercivos como fonte de poder. Todavia, não há uma estratégia relacional entre elas. A diferença desta nova perspectiva *smart*, está justamente na capacidade de repensar a maneira de utilizar recursos de poder que o Estado já possui através de estratégias que sejam capazes de distinguir cenários, recursos, objetivos e demandas, o que pode ser identificado como uma capacidade de inteligência contextual do Estado, como veremos mais a frente neste capítulo.

Desta forma, o pensamento do *smart power* se torna relevante e útil no século XXI, porque a própria dinâmica de interação do sistema se modifica. Wilson (2008) debate esta ideia quando indica que há uma mudança em curso no espaço internacional em dois sentidos: uma estrutural de longo prazo e uma mudança conjuntural de curto prazo. O autor aqui está debatendo duas ideias importantes, a primeira conjuntural, é que a ascensão de Estados emergentes, como por exemplo os BRICS, cria dentro do sistema uma nova maneira de projetar poder e

em partes mais sofisticada, pois estes emergentes não colocam o poder militar como principal recurso de sua inserção; a segunda estrutural diz respeito ao crescimento da influência da tecnologia e da informação dentro do sistema, onde aquele ator que criar e controlar o conhecimento e a informação estará a frente dos demais e, colocará a capacidade bélica como algo menos relevante na projeção de poder.

Outra questão importante, também levantada por Wilson, diz respeito a como o indivíduo no século XXI interage de maneira distinta no sistema internacional, e como isso reflete diretamente na construção do poder do Estado nesta esfera. Sobre este tema o autor argumenta que:

> Uma razão final para a procura por um poder inteligente hoje, é que as populações alvo, elas próprias tornaram-se "mais inteligentes". Com a expansão constante do ensino secundário e superior e da disponibilidade de mais meios de comunicação, as populações na Ásia, África e América Latina têm crescido muito mais ricas, mais sofisticados e bem informadas sobre si próprias e sobre as demais sociedades e, menos facilmente influenciadas pelo exercício do poder brando ou duro. Estas populações recém-educadas demandam ser tratadas de forma diferente do que no passado; como seu mundo se torna mais urbano e mais classe média, os indivíduos estão se tornando mais assertivo[49]. (WILSON, 2008, p. 113)

Assim, como foi abordado anteriormente neste estudo, uma estratégia *smart* passa pela disseminação de ganhos absolutos e pela promoção de bens públicos globais. A tradicional forma de impingir certas consequências para os atores submetidos ao poder dos Estados mais fortes, na era digital e da

[49] [Tradução Livre] No texto original lê-se: *A final reason for the hunt for smart power today is that target populations themselves have become `smarter._ With the steady spread of secondary and higher education and the availability of more media outlets, populations in Asia, Africa, and Latin America have grown much more affluent, more sophisticated and knowledgeable about their own and other societies, and less easily influenced by the exercise of soft or hard power. These newly educated populations demand to be treated differently than in the past; as their world becomes more urban and more middle class, individuals are becoming more assertive*.

informação, se mostra menos capaz de promover os resultados desejados, e assim por consequência, ter sua ação convertida em poder e influência reais.

Antes de pensarmos sobre a estratégia deste novo paradigma de poder, é importante debater a ideia de ganhos absolutos e bens públicos globais, e como este são essenciais na formação da influência do Estado no século XXI.

Os ganhos absolutos, como foi possível ver anteriormente no quadro 3.2, tratam de entender os benefícios dos relacionamentos entre os atores como algo que deve atingir a todos que dele façam parte, mesmo que em níveis diferentes. A ideia não é um ganho igualitário de todos dentro do ato relacional, o que seria em partes uma ingenuidade dentro da dinâmica internacional, mas sim, que todos ganhem e que se abandone a perspectiva de um jogo de soma zero (JACKSON, SORENSEN, 2013; GRIECO, 1993). Todavia, é certo que diante de ameaças tradicionais a soberania e integridade dos Estados, Nye (2004, 2011) coloca o *hard power*, que se enquadra no conceito de jogo de soma zero, como uma alternativa crível e útil. Porém, na lógica *smart* onde há definição de estratégias prévias dos interesses internacionais de um ator, a diminuição de zonas ou situações de conflito, colocam o jogo de soma zero como algo excepcional.

Os bens públicos globais, por sua vez, são um tema que está diretamente ligado a existência do Estado. Isso porque antes de uma definição sobre o que é público e o que é privado, provinda dos pensadores contratualistas no século XVIII, não existia a ideia que algo poderia não ser de ninguém em específico, mas ser de todos ao mesmo tempo (SHMANSKE, 1991). Logo a promoção de bens públicos, entre eles os globais, está diretamente ligada a existência do Estado e da vertente pública da sociedade em detrimento do espaço privado.

Assim, bens públicos não são recursos que podem ser comprados e deles se tirar algum proveito, eles são na verdade, bens que ao serem fornecidos

à sociedade, são consumidos e capazes de proporcionar conhecimento e benefícios a todas as pessoas, indiscriminadamente (KAUL et al., 2003). São em partes bens mensuráveis do ponto de vista qualitativo, ou seja, do benefício que possam produzir as sociedades, e não quantitativo, de acordo com a quantidade de bens que se possua. Todavia, quando falamos de bens públicos estamos falando da esfera interna dos Estados, onde o poder central irá promover bens que alcancem a todos os seus cidadãos. Mas como pensar estes bens do ponto de vista externo?

Os bens públicos globais são recursos que, por lógica, irão alcançar o espaço para além das tradicionais fronteiras dos Estados, ou seja, seus benefícios são disseminados ao longo do globo. Todavia, é preciso identificar a quem podemos chamar de público-alvo global e qual a sua participação nesta dinâmica. Segundo Kaul, Grungerb e Stern (2012) há três grupos que possuem especial reconhecimento como receptores dos bens públicos globais, são eles: os Estados, os grupos socioecômicos e as gerações.

Os Estados são os atores mais tradicionais do sistema, e são alvo inicial de um bem público global, ou seja, se uma benesse é promovida ao nível global ela deve alcançar o maior números de países, se possível todos. Os grupos socioeconômicos são a divisão mais fulcral de público-alvo deste tipo de bens públicos, isso porque, mesmo que todos os Estados sejam alcançados pelo benefício do bem público global, não há garantias que todos os cidadãos possam usufruir deste benefício. Assim, entender quais são os grupos socioeconômicos mais beneficiados, e aqui estamos falando de ricos e pobres, mulheres e homens entre outros, é fator central para a prática de uma política pública mais eficaz na produção de tais bens. Por fim, as gerações, que aqui se assumem através da máxima biológica da vida, ou seja, de que há um limite biológico para a existência dos indivíduos. Assim, quando se pensa em geração e bens públicos globais, está se ponderando como a ação política praticada hodiernamente pode ter seu efeito

sentido somente em uma próxima geração, quando os indivíduos serão outros que não os decisores da ação política. (KAUL et al., 2003)

Deste modo, os alvos dos bens públicos globais são uma coletividade não homogênea e que está em constante modificação através de suas características sociais, econômicas, políticas e culturais. Neste sentido, mas do que nunca, é essencial, como veremos a frente, uma capacidade de análise estratégica da construção do *smart power* para entender quem é e como se organiza seu público-alvo.

Outra questão importante é saber quais são as características dos bens públicos globais. Esta classificação proporciona a capacidade de distinção das benesses internacionais e de como é possível percebê-las como algo positivo, público e global. Assim, segundo Kaul, Grungerb e Stern (2012) bens públicos globais teriam três características principais: a) são não competitivos, ou seja, o consumo de um bem público não reduz sua disponibilidade de consumo para outras pessoas; b) são não excludentes, ou seja, ninguém pode ser privado de consumir tais produtos e; c) são bens que se encontram disponíveis em todo o mundo.

Para completar a definição acima e compreender um conceito de bens públicos globais, é preciso também atentar que tais bens são, epistemologicamente, divididos em dois tipos: bens públicos globais finais e bens públicos globais intermediários. Os finais são os resultados que os bens pode trazer a coletividade internacional, sendo estes tangíveis ou não; os bens intermediários seriam as ferramentas utilizadas para se chegar aos bens públicos finais, no cenário internacional podemos dizer que os regimes internacionais[50] são a grande parte do nível intermediário deste tipo de bem. (KAUL *et al.,* 2003)

Neste sentido é possível criar uma tabela que exemplifique a ideia de bens públicos globais com suas características e divisões:

[50] Para saber mais sobre regimes internacionais consultar as obras: Stephen Krasner (1986) *International Regimes*; Robert Keohane (1984) *After Hegemony.*

Tabela 4.1 ¯ Exemplos de bens públicos globais ¯ características e divisões

Bens Públicos Globais	Intermediários	Finais	Características
Meio Ambiente	Acordos e mecanismos internacionais de proteção ao meio ambiente. Ex: Agenda 21, ECO 92, RIO + 20, IPPC[51]	• Diminuição da poluição mundial; • Diminuição ou encerramento dos buracos na camada de ozônio; • Estabilização e decrescimento do aquecimento global	• Não competitivos • Não excludentes • Disponíveis para todos
Economia e comércio	Acordos de integração comercial, OMC, acordos de comércio justo.	• Acordos comerciais em igualdade de direitos e deveres; • Perdão de dívidas dos países mais pobres; • Eliminação de barreiras comerciais (principalmente	

[51] Sigla em inglês para o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU.

		para os países mais pobres) • Promoção o desenvolvimento sustentável • Diminuição do custo humano da produção	
Saúde	Negociação para quebra de patentes de fármacos. Criação da OMS. Acordos institucionais conjuntos para dar respostas a epidemias	• Aumento de acesso a remédios para doenças diversas; • Melhoria das condições sanitárias com projetos de cooperação; • Aumento de medidas de saúde preventivas.	
Paz e segurança internacionais	Operações de peacekeeping, peacemaking e peacebuilding. Organizações internacionais humanitárias. Acordos	• Paz duradoura em regiões conflituosas; • Diminuição de focos de conflitualidade previamente;	

	de paz em regiões conflituosos.	• Aumento do multiculturalidade	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de KAUL *et al.,* 2003

No quadro acima podemos ver algumas áreas que podem produzir bens públicos globais e como podemos defini-los em termos de suas características. Todavia, aqui vale debater uma questão muito importante quando falamos de bens públicos globais: sua promoção e efetividade estão diretamente ligados a agenda internacional, assim, aquele ator que tiver papel decisor na formação e aplicação da agenda internacional, poderá construir seu poder no espaço internacional neste novo paradigma identificado como *smart.* Para isso é preciso que tais objetivos sejam parte de sua estratégia de inserção internacional e de construção de cooperação com seus aliados.

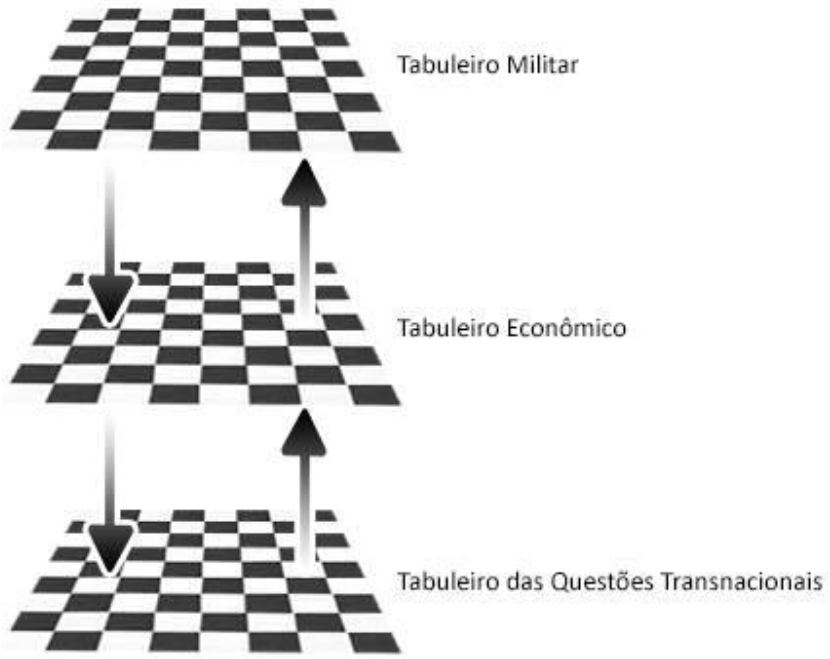
Neste sentido, para determinar exatamente o que são os bens públicos globais e avançarmos para as estratégia para a construção do *smart power*, convém delimitar uma definição para esses bens. Assim:

> Definimos bens públicos globais como resultado (ou produto intermediário) que tendem para a universalidade no sentido de que beneficiam a todos os países, grupos populacionais e gerações. No mínimo, um bem público global atingiria os seguintes critérios: os seus benefícios se estendem a mais de um grupo de países e não discriminam a nenhum grupo populacional nem qualquer conjunto de gerações, atuais ou futuras. (Kaul, Grungerb, Stern, 2012, p. 55)

Assim, o *smart power* trabalha diretamente com uma vertente coletiva de poder que tem por necessidade, do sistema e do atores, perceber que existem diversas dimensões para exercer tal influência e que seus resultados também devem ser diversos, do contrário, pouco efetividade terá o poder conquistado. Assim, Nye (2012) vai afirmar que na política internacional há um contexto

tridimensional de interação que determina as relações de poder no sistema, e é nesta dinâmica que a estratégia inteligente de poder deve se calcar. O quadro a seguir elucida as ideias de Nye sobre o contexto político internacional.

Figura 4.1 ‾ Contexto tridimensional na política internacional



Fonte: Elaboração própria a partir de NYE, 2011

Esta tridimensionalidade é demonstrada por Nye numa analogia a um tabuleiro de xadrez, onde a percepção estratégica do jogador deve levar em consideração diversas váriáveis pra executar sua ação. O mesmo acontence na política internacional quando o Estado quer construir seu poder, ele deve levar em consideração que sua estratégia deve relacionar as três dimensões acima, como se fossem as váriáveis do jogador de xadrex, e construir suas estratégias políticas entendendo que estes planos estão relacionados e não são independentes em suas ações e consequências.

Cada plano tem uma classificação na dimensão da política internacional e a eles estaria um tipo de poder relacionado. O primeiro plano seria a esfera militar, nesta esfera os Estados seriam os principais atores e a lógica de poder seria o *hard power*; no segundo plano o poder estaria concentrado na vertente econômica e para além dos Estados teríamos mais atores envolvidos, aqui tanto *hard power* como *soft power* seriam a lógica de poder; no terceiro plano teríamos as questões transnacionais onde o poder é disseminado por uma centúria de atores, valendo aqui qualquer tipo de lógica de poder sem que se possa determinar exatamente sua vertente *hard* ou *soft*. (NYE, 2012).

Se no primeiro e segundo planos é possível perceber o papel do Estado e dos demais atores internacionais que são reconhecidos por sua institucionalidade nesta esfera, quando falamos do terceiro tabuleiro, temos uma variedade de temas como ambiente, terrorismo, questões de saúde, etc, que determinam a impossibilidade de identificar a totalidade de atores envolvidos nestas relações. Toda essa dinâmica poderia levar a um cenário relacional no espaço internacional que privilegiaria um plano em detrimento do outro, como acontece na tradicional difusão de poder dentro do sistema. Sem embargo, os planos em questão não acontecem isoladamente no complexo internacional, sendo assim suas consequências também não são isoladas.

Assim, não adianta um Estado eleger uma dimensão específica para construir seu poder e negligenciar as demais, pois, por mais que se concentre em ser o expoente do poder em determinado plano, as ações das demais dimensões irão afetá-lo devido a alta interdependência do sistema nos dias atuais. Assim, como afirma Nye (2012, p. 268)

> [ŭ] uma grande estratégia inteligente deve ser capaz de lidar com distribuições de poder muito diferentes em diferentes domínios e entender os compromissos entre eles. Não faz sentido encarar o mundo com uma lente puramente realista que só se concentre no tabuleiro de xadrez do alto ou de uma lente institucional liberal que olhe sobre tudo para os outros tabuleiros. [ŭ] Afinal, em um jogo de três níveis, um

> jogador que só se concentre em um tabuleiro está propenso a perder mais cedo ou mais tarde.

Desta maneira, as estratégias nacionais de construção do poder não terão sucesso se forem erigidas tomando cada dimensão separadamente. Na prática, não é possível ter um exército forte e poder na primeira dimensão, e negligenciar os recursos eficazes pra construção de poder nas dimensões seguintes.

Uma estratégia *smart* de construção de poder dentro do espaço internacional, passa por entender a dinâmica e a realidade relacional de cada dimensão, e em relação a está percepção erigir uma ação externa que contemple ações multidimensionais onde: recursos tradicionais de uma dimensão possam ser utilizadas nas demais sem que isso represente uma coerção ou mesmo uma desestabilização do sistema em prol de um *hegemon*, onde seja possível criar alianças com diferentes parceiros e instituições e, onde todas essas ações possam reverberar como benesses para todos os entes envolvidos na relação. Como cita Nye (2012, p. 269) "Tais questões [identificadas nas dimensões] vão requerer cooperação, instituições e a busca de bens públicos dos quais todos possam se beneficiar e ninguém possa ser excluído".

Essa realidade tridimensional relatada por Joseph Nye corrobora com a percepção teórica tratada anteriormente neste estudo, onde preceitos neo-institucionais e construtivistas são requisitos fiáveis para analisar o sistema. Isso porque, na compreensão de que as dimensões se relacionam entre si e, que para cada determinado momento é preciso uma ação estratégica especifica e que beneficie a um grande número de parceiros, é inevitável pensar em duas questões: 1) para influenciar parceiros, sem coagi-los, é preciso criar empatias e identidades, assim, são as características do ator estatal nas construção de suas ações externas essenciais para criar esse elo de identificação; 2) se é preciso repensar ações mediante a realidade diferente de cada dimensão do tabuleiro, é preciso entender que cada estrutura terá sua própria dinâmica a partir de seus

próprios agentes, logo, tanto para agir especificamente em cada dimensão, como para agir na interdependência que elas possuem, será preciso entender a realidade de cada momento e sobre ela pensar táticas de ação específicas. Assim, `uma grande estratégia inteligente deve ser capaz de lidar com distribuições de poder muito diferentes em diferentes domínios e entender os compromissos entre eles_. (NYE,2012, p. 268-269)

Para realizar tal interação entre as dimensões existentes e construir um poder alicerçado em preceitos *smart*, o Estado vai ter que ser capaz de pensar estratégias e táticas de ação no espaço internacional que o levem a pensar suas atitudes de acordos com as demandas que se colocam ao mesmo tempo que buscam promover bens públicos globais e ganhos absolutos. Essa seria a essência de um poder e liderança calcados no *smart power*.

Desta forma, após analisar a proposta do *smart power* enquanto estrutura de poder, faz-se mister perceber quais são as estratégias e táticas pensadas para que o Estado possa efetivar-se como um ator inteligente dentro do espaço internacional.

4.1 ¯ Inteligência Contextual ¯ uma estratégia para realização de políticas em âmbito internacional

Quando se fala, todavia, em estratégia e táticas de ação, uma analogia deve ser feita para que se possa entender qual a dimensão que se está buscando destes conceitos. Assim, a percepção destas ideias será baseada no entendimento de Clausewitz (2014) sobre o que seria estratégia e tática dentro da guerra. A estratégia seria a determinante ampla de uma ação, ou seja, a percepção de qual é o objetivo a ser alcançado, ou pelo menos desejado, quando se pensa em uma ação externa. A tática, por sua vez, seriam os meios necessários para se chegar a efetivação desta estratégia definida. Assim, a estratégia é algo que deve ser parte de uma política de Estado, que não se altera em mudanças governamentais/partidárias, já a tática, seria a dimensão prática da

ação externa, que pode ser definida de maneria distinta por cada grupo que se encontra no poder dentro do Estado.

Desta forma, é possível entender que a estratégia são percepções de longo prazo de onde um Estado quer chegar, e a tática seriam as ações de curto, médio e longo prazo para alcançar este objetivo maior.

Dessa forma, é imprescindível para alcançar os resultados esperados numa dinâmica *smart* de poder, que se leve em conta que a estratégia para alcançá-lo deve considerar os meios e os fins, de maneira a relacioná-los em prol de uma construção estratégica de inserção internacional. Para isso, todavia, Nye (2012) elenca cinco questionamentos que uma estratégia inteligente deve responder quando for elaborada: 1) que objetivos ou resultados são preferidos?; 2) que recursos estão disponíveis e em que contexto?; 3) quais são as posições e as preferências dos alvos de tentativas de influência?; 4) que formas de comportamento de poder tem maior probabilidade de sucesso? e; 5) qual é a probabilidade de sucesso?.

Estes questionamentos serão imperiosos na busca por uma estratégia que repercuta na realidade do sistema internacional como algo factível e atingível pela ações do ator estatal.

A elaboração consciente das respostas a estes questionamentos podem demonstrar uma maturidade da política externa delineada por um país e fortalecer uma capacidade de leitura da realidade internacional que promova um empoderamento do ator estatal junto a seus aliados, parceiros e até junto de seus opositores. Assim, determinar objetivos claros a ser alcançados, saber quais os recursos que se possui e em quais situações eles estarão disponíveis, entender quais as preferências dos alvos da busca por influência, entender quais comportamentos produzem mais probabilidade de sucesso e, por fim, desenhar exatamente o que se chama de sucesso nas relações externa são pontos fulcrais

para que uma estratégia de construção de poder de forma inteligente obtenha uma resposta positiva nas suas proposituras prévias.

Para desenhar este cenário estratégico, é preciso todavia, uma ação pró-ativa do ator estatal no sentido de construir uma política de Estado que se perpetue em diferentes governos. Para isso, é preciso que este ator tenha a capacidade de entender a evolução da dinâmica internacional, identificar suas tendência e sobre elas desenhar suas políticas de maneira que se convertam em estratagemas bem sucedidos de construção de poder e influência no espaço internacional. (NYE, 2008; 2012)

Neste sentido, um elemento será importante na construção do *smart power*, este é: a inteligência contextual. Este elemento será responsável pela dinâmica erigida internamente para produção de conhecimento estratégico dentro do arcabouço intelectual do Estado que pretende inserir-se através de preceitos do *smart power*.

Uma primeira noção mais geral deste conceito trabalha com a percepção da ¨inteligência contextual como habilidade de entender um ambiente em desenvolvimento e tirar proveito das tendências¨. (MAYA; NOHRIA, 2005)

Todavia, Nye, vai trazer essa concepção para um pensamento voltado para o Estado e dizer que inteligência contextual é:

> uma capacidade diagnóstica intuitiva que ajuda um líder a alinhar táticas e objetivos para criar estratégias inteligentes em situações variadas. [ǔ] A inteligência contextual envolve tanto a capacidade de perceber tendências diante de situações complexas quanto a adaptabilidade ao tentar moldar eventos. [ǔ] Ela permite que os líderes adaptem o estilo à situação e às necessidades dos seguidores e também que eles criem fluxos de informações que justifiquem suas posições. Ela envolve a habilidade política ampla de não apenas avaliar as políticas de grupo, mas também de entender as opiniões e poderes de vários *stakeholders* para decidir quando e como utilizar as estratégias transacionais e inspiradoras. (NYE, 2011, p. 97-98)

Diante desta definição, Williams (2005, p. 13) vai fazer uma analogia a ideia de liderança comenta na definição de Nye dizendo o seguinte: `liderança é `uma arte interativa_ na qual o líder está `dançando_ conforme o contexto, o problema, as facções e os objetivos[52]_.

Assim, a ideia da inteligência contextual é que o Estado que tem por intuito construir sua inserção no moldes do *smart power* deve ajustar seu estilo conforme seus seguidores, ou seja, o líder deve ser capaz de face as complexidades das diversas situações que se apresentem, adaptar a si e as suas ações para conseguir construir o melhor cenário para sua atuação.

Neste sentido, argumenta Nye (2008) inteligência contextual está ligada à percepção cognitiva do agente para a estrutura que o cerca, sendo este capaz de redefinir suas táticas de ação sempre que for necessário, ao mesmo tempo que cria suas estratégias e objetivos após a observação da estrutura onde se insere. Para as ambições de um Estado em conseguir poder e influência no sistema internacional, inteligência contextual é um fator essencial, que pode definir quando e como o ator deve agir na busca de construir seu poder nas bases do *smart power*.

Importante ressaltar que este conceito de inteligência contextual não está ligado a ideia simples de manipulação, mas sim na capacidade do ator estatal em ter indivíduos que os representem com experiência e capacidade para determinar as nuances da estrutura onde o Estado está inserido, seja ela uma organização governamental ou a própria dinâmica da política internacional. Limitar o entendimento de qualquer busca de poder em um processo simples de manipulação de vontades, é limitar a própria compreensão que os sistemas sociais podem se organizar de maneira distintas e admitir que há sempre um modus operandi imutável que regula as relações, todavia, não é isto o que se vê na realidade social seja interna ou externa aos Estados. A capacidade de

[52] [tradução livre] No texto original lê-se: *Leadership is `an interactive art_ in which the leader is `dancing_ with the context, the problem, the factions, and the objectives*.

alteração constantes das estruturas e a heterogeneidade dos agentes, abre uma janela de oportunidade para se pensar em várias dinâmicas de sociabilidade e o poder não está excluído desta lógica.

Neste sentido, inteligência contextual está diretamente ligada a capacidade de formar bons profissionais para atuar na área de planejamento estratégico do Estado, como também, na efetiva experiência que esses profissionais criam por estar inseridos dentro dos cenários internacionais. A elaboração desta estratégia passa pela formação de pessoas e canais capacitados que produzam conteúdos de inteligência capazes de fornecer aos líderes políticos detalhes profundos do sistema internacional e da capacidade de ação nacional, para assim, sobre essas informações ser criado planos estratégicos para a inserção internacional e construção do poder do Estado na esfera externa.

Assim, atividades como organismo de inteligência governamentais, agências de análise público e privadas do contexto internacional, agências acadêmicas de análises conjunturais, fundações de amparo a pesquisa, agência de pesquisas setoriais especializadas, e tantos outros organismos promotores de conhecimento estratégico são essenciais para empoderar aqueles responsáveis pela feitura das políticas nacionais estratégicas voltadas para uma maior capacidade de influência e poder no ambiente internacional. (KINGDOM, 2003)

Há, todavia, uma séria de prismas que devem ser observados na construção de estratégias através de uma inteligência contextual, porém, Nye (2011) identifica cinco áreas principais que devem ser observadas para aprimorar a capacidade de produzir conhecimento estratégico, são elas: a observação do contexto cultural, a avaliação da distribuição de recursos de poder, compreensão das necessidades e exigências dos parceiros, a emergência temporal e os fluxos de informação.

O desenvolvimento e compressão de cada uma destas áreas será crucial no sucesso de uma estratégia de poder calcada em preceitos "inteligentes", isto porque tais conhecimentos irão empoderar o responsável por decisões política estratégica na esfera nacional, de maneira que o mesmo possa estar o mais bem aparelhado possível para que sua decisão seja tomada em consonância com a busca de satisfazer a estratégia previamente pensada para o espaço internacional e a construção de poder neste cenário.

Assim, compreender a cultura e seu peso nos processos comportamentais dos grupos nos atos relacionais, entender qual é a distribuição de recursos de poder entre os agentes e qual sua predileções por utilizá-los, ter a habilidade de entender as necessidades e exigências dos atores que compõe a esfera de poder e influência, compreender as alterações e crises temporais e nelas saber modificar comportamentos, e por fim, compreender e moldar os fluxos de comunicação para otimizar sua eficiência são pontos centrais para a criação de um estratégia de longo prazo que crie capacidade decisório e influência, por consequência poder, para o ator estatal no espaço internacional.

Por fim, antes de compreendermos quais os principais pilares onde as nuances do *smart power* possam reverberar como alternativas de poder no século XXI, convém demonstrar uma sequência de etapas, elencadas por Nye (2012), para a construção de uma narrativa estratégica de poder para o Estado. Estas etapas estão diretamente ligadas as perguntas acima colocadas e que se propõem a confrontar o ator internacional e suas ambições no espaço externo na construção de uma inserção inteligente de poder.

Tais etapas seriam o alicerce da edificação de uma estratégia nacional do Estado para sua ambição por mais poder e influência no sistema internacional, Assim estas etapas seriam (NYE, 2012):

1) *Ter clareza em relação aos objetivos que se quer alcançar.* Uma pretensão internacional bem elaborada será essencial para que políticas

públicas externas sejam pensadas de maneira a serem factíveis tanto para a dinâmica interna do Estado ¯ seus preceitos culturais e organizacionais ¯ como para ser eficiente na estrutura internacional que pretende se inserir. Diversas áreas podem ser abarcadas por esses objetivos, o importante, é que eles não sejam efêmeros, mas sim, objetivos que caminhem na direção de uma predileção da atuação política do Estado na sua existência, ou seja, que eles sejam capazes de fortificar o que há de melhor e aprimorar pontos antes negligenciados para a construção da inserção internacional. É preciso combinar valores e interesses na construção destes objetivos;

2) *Ter rol preciso dos recursos disponíveis e saber qual a importância que cada um tem na obtenção dos objetivos desejados.* Ter uma noção real dos recursos de poder e de sua importância no processo relacional, cria para o Estado a capacidade de avaliar como essas ferramentas podem ser úteis na dinâmica da inserção internacional e na influência sobre os parceiros. Saber quais recursos se tem e suas potencialidades, cria a capacidade de analisar como estes podem se comportar quando o contexto da estrutura modifica-se e novas ações são pedidas. Um exemplo interessante aqui são os recursos bélicos nucleares, se durante a Guerra-Fria eles tinham uma importância, quando esta conflitualidade se acaba, a estrutura muda e, por consequência, mudará também a importância e utilidade do recurso. Quanto mais noção se tem dos recursos que se possua, mais o Estado poderá ter capacidade de atuar em diversas frontes de maneira a produzir os resultados desejados em cada um;
3) *Ter consciência das preferências e dos recursos dos atores aos quais se pretende exercer um poder de influência.* Uma leitura profícua da dinâmica que molda a construção dos atores do sistema e, principalmente, dos que estão diretamente ligados ao processo relacional dos Estados que pretende conquistar poder e influência no

sistema, é essencial para criar um diálogo que seja recíproco e que atenda as demandas específicas de cada ator. Dialogar e promover a relação em áreas preferenciais dos parceiros, pode ser útil para erigir um elo entre as partes que resulte num processo de empoderamento de ambos dentro do sistema internacional mediante seus objetivos nacionais. Tal percepção é essencial para que não se utilize estratégias iguais ¯ homogêneas ¯ para atores profundamente diferentes em suas institucionalidades e dinâmicas;

4) *Ser capaz de escolher qual poder ¯ hard power e/ou soft power ¯ deve ser o mais adequado a determinado momento.* Em uma estratégia *smart* torna-se essencial saber diferenciar qual poder deve ser utilizado em qual momento, ao mesmo tempo em que se tenha consciência que esta utilização não enfraqueça o poder não utilizado. Como foi possível ver anteriormente, uma estratégia inteligente de poder não é a soma do poder duro mais o poder brando, neste sentido, a escolha do poder não é algo simples que se possa utilizar mediante padrões tradicionais de influência internacional. A escolha de utilização do poder deve passar por um cálculo que reveja os objetivos que privilegiem um jogo de soma positiva, assim, a idéia não é coagir ou cooptar, mas sim, como utilizar um destes recursos de maneira a não afastar, ou mesmo, desconstruir o processo relacional com os parceiros preferidos. A utilização de um recurso deve levar em conta uma análise global de suas consequência para os objetivos inicialmente traçados;
5) *Analisar de maneira criteriosa a viabilidade de sucesso da estratégia traçada para alcançar os objetivos.* A análise do que é sucesso ao traçar os objetivos de poder de um ator no sistema é essencial, pois o resultado muitas vezes pode ser o que se pretendeu alcançar, porém, ele pode não representar o sucesso pretendido, melhor dizendo, o tipo de poder que se esperava alcançar. Saber os limites internacionais para a ação de um ator estatal, faz com que a própria noção de sucesso

> perpetrada por um ator seja mais real de acordo com as dinâmicas da estrutura. Saber os limites desta possibilidade de poder, faz com que se evite que o resultado do sucesso da estratégia de inserção internacional do Estado seja ao invés de mais poder decisório, uma rejeição maior a sua própria influência no sistema por parte dos demais atores.

Assim, mas do que maximização de poder e imposição de vontades, a inserção internacional e a construção de influência nos moldes do *smart power* significam a elaboração de estratégias de longo prazo que visem uma transformação do cenário relacional de maneira a aproximar aliados, criando elos de identificação e pertença entre as partes, de modo que estes possam refletir em parcerias internacionais em vários níveis, o que, por consequência, deve produzir ganhos absolutos e bens públicos globais que alcancem o maior número de atores possíveis.

4.2 - Áreas estratégicas para fortalecer o *smart power* de um Estado

Após se ver as características do *smart power* e suas nuances estratégicas para a construção de poder no sistema internacional. Torna-se importante a partir de agora, pensar quais áreas seriam relevante desenvolver para então fortalecer uma inserção do Estado no espaço internacional de maneira inteligente.

Como foi possível observar anteriormente neste estudo, o *smart power* é entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômico de um Estado, considerados *hard power*, com outros recursos como cultura, política externa e valores políticos considerados *soft power*. Todavia, a partir destes recursos Armitage e Nye (2007) ao pensarem sobre os EUA, procuraram identificar algumas áreas onde a combinação do *hard* e *soft powers* deveria acontecer de maneira a mudar a lógica de edificação do poder dentro do sistema. Assim, tais áreas seriam consideradas primordiais na estratégica elaborada por um Estado na busca de construir poder e ao mesmo tempo produzir ganhos absolutos e bens públicos globais.

Estas áreas, apesar de terem sido elaborados para pensar os EUA em um relatório do CSIS[53], são pilares importantes que perpassam a atuação política de qualquer Estado, o que neste sentido as torna pilares do próprio *smart power*. Todavia, a visão identificada como prioritária na ação externa dos EUA pelos autores é o mote para pensar a própria ação externa dos demais Estados, levando em conta então suas nuances culturais, políticas, econômicas e suas estratégias de inserção, ou seja, onde se encontram no sistema e quais objetivos pretendem alcançar. Neste sentido, mais do que características de uma realidade política estadunidense, tais áreas são o foco central da ação inteligente de uma política estatal.

Nesta perspectiva, as áreas que devem ser desenvolvidas numa estratégia *smart* de acordo com Armitage e Nye (2007, p.5) são: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica; e) inovação e tecnologia.

A ideia do s*mart power* é que ele seja um jogo de soma positiva onde, como afirma Morriss (2002, p.33) `Não basta pensar em conseguir poder sobre os outros. Precisamos também pensar em termos de poder para atingir objetivos que envolvam poder com os outros[54] _.

Desta forma, cabe agora aprofundar as cinco áreas principais a ser desenvolvidas dentro da estratégia para a construção do *smart power*, para posteriormente demonstrar as concepções da política externa brasileira nos governos de FHC e Lula e, analisar se ambas se coadunam em uma perspectiva de liderança e influência internacional baseada na dinâmica do *smart power*.

As cinco áreas sugeridas para serem desenvolvidas estão inteiramente ligadas a uma relação mais interdependente e cooperativa dos Estados no espaço internacional numa perspectiva onde visam não somente seus próprios benefícios,

[53] CSIS é o acrônimo para: Center for Strategig and International Studies. Para conhecer mais o trabalho deste *think thank* estadunidense consultar o site http://www.csis.org/ .
[54] Grifo nosso.

mas também o desenvolvimento de benefícios que tenham um alcance global e que proporcionem ganhos a todos os atores do sistema internacional, os chamados bens públicos globais.

Vejamos, mais detalhadamente, as cinco áreas e como seu aprimoramento pode resultar em ganhos absolutos no espaço internacional.

4.2.1 - Alianças, parcerias e instituições

A primeira área estratégica a ser desenvolvida pelos Estados na busca de uma inserção inteligente está ligada a capacidade de resposta deste ente as demandas continuas do cenário internacional. Numa dinâmica clássica da ação deste ator frente às questões internacionais, haveria em sua alçada três tipos de ações plausíveis: o unilateralismo, um processo de coalizões temporárias e a criação de mecanismos institucionais fortes para produzir respostas alicerçadas de longo prazo. (NYE, 2012; KAUL et. al, 2012)

Todavia, para produzir ganhos absolutos e bens públicos globais e com isso reverter ações externa em fontes de poder, um Estado, como se viu anteriormente, deve ter a capacidade de construir identidades com seus parceiros. Nesse sentido, políticas unilaterais representariam somente uma ação em parte coerciva do ator estatal, já que sua decisão não partilharia de uma observação das análises e as vontades dos demais atores, mas sim de uma ponderação singular sobre o que seria melhor para si mesmo. Numa segunda ação, a das coalizões temporárias, o cenário de entender o outro e ouvir suas demandas seria em partes aprimorado, afinal, ter-se-ia uma ação conjunta, todavia, seria esta pontual e não promotora de uma identidade comum, mas sim, momentânea enquanto os interesses permanecessem comuns. Na terceira opção de ação, no aprofundamento de mecanismos institucionais de longo prazo, o ato relacional entre os agentes seria cunhado não em dinâmicas momentâneas, mas sim, em construções de processos a priori, onde a aproximação e constituição de mecanismos institucionais criariam uma relação onde as respostas seriam

conjuntas, dentro de um arcabouço previamente acordado e que seria respeitado por todos. Esse aprofundamento institucional teria que ocorrer dentro de uma lógica relacional que aproximasse a criação de identidades e valores comuns, gerando empatias e assim, um poder inteligente.

De acordo com Nye e Armitage (2007) essa área estaria relacionada não somente em como interagir na esfera internacional, mas sim, em como construir uma nova forma de responder aos desafios globais e modificações do *status quo* do poder no sistema internacional.

Neste sentido, a edificação de alianças, parcerias e instituições seria um caminho eficaz para produzir ligações de longo prazo entre os agentes que fossem pensadas através de uma ação coletiva. Assim, visariam tais criações a busca alargada por acabar com o isolamento do Estado ao mesmo tempo em que propõe, entre todos os agentes do ato relacional a divisão dividir tanto dos bônus quanto dos ônus de se agir no espaço internacional.

Desta forma, na busca por alianças, parcerias e instituições é possível identificar três prismas de ação onde o Estado centraria forças no espaço internacional, seriam eles: a) renovar o comprometimento do Estado com as instituições internacionais; b) Revigorar as alianças com tradicionais Estados parceiros e; c) Buscar padronizar as ações do Estado frente ao Direito Internacional. (ARMITAGE; NYE JR., 2007)

Quanto ao comprometimento com as instituições internacionais, o foco desta área é rever o compromisso dos Estados em fortalecer de maneira multilateral organismos como ONU, FMI, BM, OIT, OMC, na busca de que estes organismos sejam capazes de atender a necessidade de todos seus membros, trazendo um benefício coletivo. Tal comprometimento, teria por consequência um aumento da participação de mais atores nas decisões internacionais que estas instituições promovem, o que por si só traria um crescimento da responsabilidade destes entes em relação às ações destes regimes. Neste sentido teria-se um novo

repensar do *accountability* no espaço internacional e, este poderia gerar poder para quem dele participasse. (KEOHANE, 2006)

Temas como saúde, meio ambiente, terrorismo, resolução de conflitos, comércio, trabalho, direitos humanos e outros tantos, teriam seu foco de decisão centrado nas instituições e poderiam assim, produzir resultados que atendessem as demandas de um maior número de Estados e atores dentro do sistema.

Nas alianças, este revigoramento de parceria com tradicionais aliados tem por intuito perceber as dinâmicas próximas que influenciam a vida do Estado, e através dela criar mecanismos bilaterais ou mesmo multilaterais que sejam efetivos meios de cooperação e benefícios a todos seus participantes (ARMITAGE; NYE, 2007). Tais alianças já possuem um histórico e, com isso, identidades e valores que, pelo menos em alguns momentos, foram partilhados entre as partes. Assim, tonificar tais relações, agora em novos moldes capazes de produzir ganhos absolutos e bens público globais é essencial para um estratégia *smart*.

Desta forma, é fato que por mais que existam regimes internacionais, as relações bilaterais ou multilaterais entre os agentes não deixariam de existir, e estas, dentro de uma estratégia inteligente de inserção e influência internacionais, são fulcrais na construção do poder, isto porque visam aprimorar a relação do ponto de vista regional e dos grupos de interesses.

Todavia, reforçar a proximidade com grupos de aliados tradicionais não representa uma concorrência com o aprimoramento das instituições, isto porque não faz sentido para *o smart power*, produzir um ganho entre um grupo específico de Estados, se a consequência desse ganho for um prejuízo na esfera global. Instituições e aliados bilaterais são partes de um mesmo quebra-cabeça cooperacional que cria poder e influência para o Estado no sistema internacional, ao mesmo tempo em que promove benesses para o maior número de atores possíveis neste mesmo sistema.

Por último, quando se fala de padronização do Estado frente as suas ações no Direito Internacional, a busca é por aprofundar interesses e compromissos coletivos que estejam protegidos por acordos onde constem como signatários uma grande parte dos atores internacionais.

A questão, todavia, que mais repercute nesta esfera de construção do *smart power* é o embate que emerge da ideia de um direito além das fronteiras, que é: a perda de soberania. Mas se partir-se da ideia que o próprio direito internacional é criando pelos Estados, logo este, não seria um limitador de sua soberania, porque sua decisão é que prevaleceria na hora de criar tal estamento (MATIAS, 2014). Assim, fortalecer o direito internacional padronizando suas normativas na esfera nacional, é uma prerrogativa que empodera o Estado, visto que ele participa diretamente da discussão e decisão das normas constantes neste rol de direitos, assim, sua escolha é parte da criação deste regramento.

Neste sentido, o processo de criação de poder inteligente passa pela ideia disseminar valores através de várias esferas, e o direito internacional é uma delas, tanto na sua construção como no seu cumprimento.

Em vista deste cenário, a ideia não é o Estado só ratificar o acordo internacional que lhe seja benéfico ou menos custoso, mais abrir seu leque de interesse pela norma internacional para o prisma da criação de uma rede de proteção efetiva no Espaço Internacional, que não deixará de ser anárquico e com a soberania do ator estatal, mas que terá regras e limites de ação mais claros e efetivos, produzindo um quadro normativa que alcance a todos da mesma maneira, e produza benefícios através desta normatização.

4.2.2 ‾ Desenvolvimento global

O pilar do desenvolvimento global, apesar de sua aparente vertente externa, ele está centrado em dois prismas de ação, um nacional e outro internacional. Esta área está diretamente relacionada com a capacidade de ação

do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, político, social e cultural de outros Estados. Todavia para que as ações externas tenham reflexos positivos na construção de uma estratégia de poder inteligente é preciso que um alicerce sustente tais ações. Este alicerce está calcado na experiência do ator estatal em produzir resultados em determinadas áreas antes de levar sua ajuda, ou *know how* para o ambiente internacional. (NYE, 2012)

Neste sentido, o desenvolvimento interno do Estado em áreas sensíveis à promoção do desenvolvimento global é imprescindível se o mesmo pretende pôr em prática estratégias de construção de sua inserção e influência internacionais através do *smart power*,. Este desenvolvimento interno vai criar no Estado dois tipos de capacidades: primeiro um conhecimento de quais são os principais desafios e perspectivas em cada setor a ser trabalhado, uma segunda capacidade será a de exibir exemplos críveis de que sua ação em determinadas áreas teve como reflexo a melhoria destas na sociedade nacional. Assim, uma promoção do desenvolvimento global passa, essencialmente, por uma edificação de um modelo de ação que o próprio ator estatal utilize para si, de maneira a não criar uma ideia de imposição de padrão, mas sim, de disseminação de uma ação que já indicou melhorias dentro do próprio agente promotor destas no espaço internacional (ARMITAGE; NYE, 2007)

Entretanto, é preciso levantar uma questão importante quando se fala de desenvolvimento global. Quando se aborda tal tema, a ideia a propagar não está calcada em um princípio exclusivo de ajuda do agente A para com o agente B, mas sim, em algo maior que passa não só pela ajuda direta, mas principalmente, pela criação de capacidades que irão proporcionar ao agente B a habilidade de desenvolver suas próprias prerrogativas dentro do arcabouço econômico, político, social e cultural de sua realidade. (LOPES, 2005)

Neste sentido, o desenvolvimento global visa não somente a doação de recursos financeiros de um Estado para outros mais necessitados, mas a preocupação na qualidade dessa ajuda, e na sua real eficácia para modificar

situações desfavoráveis (KAUL et. al., 2012a). O processo passa por doações, cooperação técnica, troca de conhecimento, empoderamento de projetos nacionais dentro do Estado receptor e outras tantas atividades que sejam capazes de modificar realidades e criar aptidões na sociedade para que ela possa se desenvolver e promover o seu crescimento.

Todavia, antes de se identificar quais ações podem ser tomadas na prática para o Estado construir sua influência e poder através de uma estratégia inteligente, há outra questão importante a se levantar que é: essa ajuda não deve ser tida somente como uma contribuição estatal oficial, mas sim, ser vista como um planejamento que leve em conta a criação de uma rede de engajamento em torno do propósito de promover o desenvolvimento global. Isto incluiria a participação de mais agentes para além do Estado, como por exemplo fundações privadas, universidades, corporações, organizações religiosas, ONG, entre outras que podem participar do processo de ajuda externa ao desenvolvimento tanto na sua elaboração de estratégias como na sua ação no terreno. Esta rede, se for construída através de uma ação pró-ativa do Estado, pode ser um canal de propagação de seus valores e identidades, criando assim um reconhecimento entre as partes do ato relacional.

Desta forma, Armitage e Nye (2007) vão entender que o Estado pode pensar sua ação em prol do desenvolvimento global, tirando dela benefícios para sua inserção internacional, a partir de três focos de ação: a promoção do seu desenvolvimento interno; a criação de agências nacionais de ajuda para o desenvolvimento que atuem em âmbito internacional e; trabalhando no desenvolvimento de arranjos internacional que promovam o desenvolvimento global como meta final.

A questão interna, como já mencionado acima, traz uma experiência de ação e um exemplo de aplicabilidade que pode ser visto e tido como algo a ser alcançado, por isso ser tão importante. Um Estado não pode oferecer

externamente aquilo que não possui internamente, seria uma contradição promover aos outros aquilo que ainda se persegue para si mesmo.

A questão da criação de agências nacionais de promoção ao desenvolvimento auxilia o Estado a conceber um modelo de ação que se adéqüe as suas características nacionais e crie um padrão estratégico na sua ajuda externa ao desenvolvimento. Tal agência surge também como alternativa para aglutinar o trabalho dos vários atores envolvidos dentro do sistema da cooperação nesta área, criando assim uma rede de apoio, aprendizado e complementariedade de trabalho.

Por fim, a terceira etapa da participação em arranjos internacionais criados para promover o desenvolvimento é fulcral para que a influência do Estado se propague e o alcance de sua ação externa nesta área seja maior. Ao pensar arranjos coletivos internacionais identifica-se um maior número de problemas a serem abordados, ao mesmo tempo em que se cria uma rede, agora internacional, que trabalha em prol do mesmo objetivo. Ser capaz de influenciar esses arranjos e, principalmente, de cumpri-los enquanto metas nacionais, é essencial na criação de um exemplo fiável para se demonstrar externamente. Para citar um exemplo de arranjos internacionais, podemos falar dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, pensado pelos Estados no âmbito das ONU.

Assim, como comentam Nye e Armitage (2007) o ponto principal da promoção do desenvolvimento global é dar aos Estados mais necessitados e aos seus cidadãos a capacidade de alcançarem suas aspirações, sem estarem privados de questões básicas como saúde, alimentação, educação, salários justos, acesso à tecnologia, entre outros. Neste sentido o desenvolvimento global trabalha em duas vertentes e será através delas que o Estado aspirador de um poder internacional através de uma estratégia inteligente poderá se inserir. Estas duas vertentes seriam, como já se viu acima, a ajuda direta, com características pontuais de curto prazo, e uma atitude na promoção de capacidades do agente

receptor da ajuda, atitude que afetaria a criação de pessoal e políticas especializadas e teria um resultado a longo prazo.

4.2.3 - Diplomacia pública

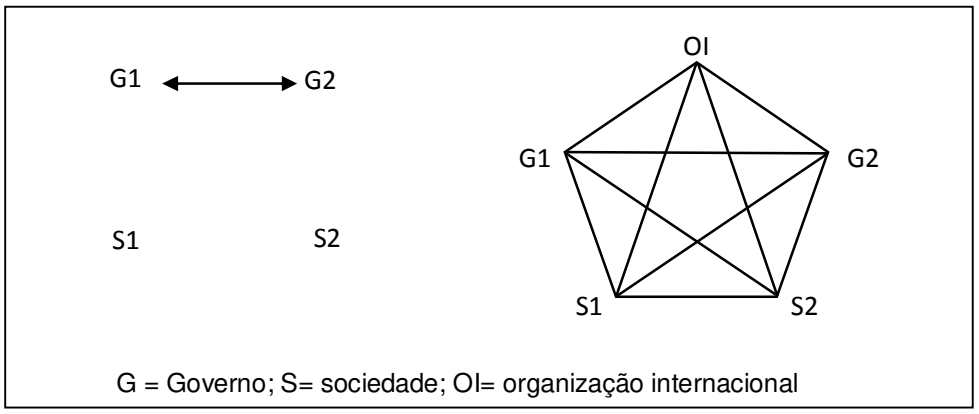
A terceira área a ser desenvolver para uma estratégia de poder baseada no *smart power* está diretamente ligada a uma nova constituição do sistema internacional na esfera dos seus atores. No pós 2ª guerra mundial, o crescimento dos agentes que atuam e influenciam o sistema internacional cria uma nova dinâmica de interação neste espaço que vai ser aprimorada, anos mais tarde, com o exponencial aumento da capacidade de difusão da informação entre os atores do sistema. (NYE, 2012)

Neste sentido, mas do que a relação tradicional entre governos no espaço internacional, passa a ser relevante a interação dos governos com os demais atores do sistema, e também, as dos demais atores entre si. Isso porque, a repercussão destas relações irá atingir diretamente o modo de pensar da opinião pública que irá construir pressões capazes de moldar e alterar políticas governamentais.

Desta forma, a diplomacia pública talvez seja a área com maior dificuldade de se definir dentro da abordagem sobre uma estratégia do *smart power*. A diplomacia pública é muito mais do que somente a atuação transparente dos organismos diplomáticos oficiais de um Estado, é todavia, o diálogo produzido em vários sentidos entre um Estado com a opinião pública interna e internacional, a opinião pública para com os Estados e os atores privados, os atores privados com o Estado e a opinião pública, etc. É a criação de uma série de caminhos para propagar ideias e influenciar sociedades.

Na figura abaixo é possível entender a diferença entre a tradicional diplomacia entre os Estados, à esquerda, e a chamada diplomacia pública, à direita.

Figura 4.2 - Dois modelos de diplomacia



Fonte: NYE, 2012

A ideia é que diplomacia pública existe em tudo que faz e diz o Estado e a sua sociedade. Significa como a imagem do país é passada aos outros de maneira não oficial, mas sim, através das redes de relações criadas por organizações não governamentais e cidadãos que formam a sociedade de tal Estado. (ARMITAGE, NYE, 2007)

Estas redes e suas interações sociais irão criar uma ideia do Estado para as outras sociedades onde irão se inserir, e assim moldam como ambas se auto-reconhecem. Este ato relacional cria uma dinâmica altamente relevante de interação, reconhecimento e identidade entre os agentes. A diplomacia pública tem a capacidade de incutir no outro o reconhecimento dos valores existentes em um determinado ator e, a partir disto, fazer com este entenda como importante para seus interesses próprios a posse, ou mesmo assimilação, de tais características. (SZONDI, 2008)

De outra parte, quando se fala de diplomacia pública, vale fazer uma ressalva importante, diplomacia pública não é a mera propaganda que um Estado faz sobre suas ações. Está ação política é uma atitude centrada na percepção

cognitiva dos indivíduos sobre as atitudes reais de um Estado, e qual o peso que então passam a dar a cultura, valores e procedimentos praticados por ele.

Assim, tal diplomacia pode ser praticada por qualquer ator presente dentro da sociedade do país que queria propagar sua ideias, valores e cultura. Empresas, partidos políticos, sindicatos, fundações, escolas, universidades, agremiações esportivas, organizações religiosas, organizações não governamentais, entre tantas outras. (NYE, 2012; ARMITAGE; NYE, 2007; WILSON, 2008)

Neste sentido, para elucidarmos melhor que tipo de ações seriam políticas entendidas como bons exemplos de diplomacia pública podemos identificar dois feitos: a) o intercâmbio educacional entre jovens e; b) o tratamento exemplar dado aos imigrantes em um país.

No primeiro exemplo, o intercâmbio estudantil ele funciona tanto na vertente de receber jovens de outros países para estudar em território nacional, como para mandar nacionais para estudarem em outros Estados. Esta política faz com que o próprio cidadão demonstre e propague os valores e a cultura de um determinado lugar, O reconhecimento e identidade se dá pela aproximação das sociedades e esta relação pode fortificar e gerar laços de interesse que irão gerar benesses futuras. No caso do Brasil, como veremos no próximo capítulo, o programa Ciência sem Fronteiras foi um expoente do que se pode chamar de diplomacia pública.

No exemplo do recebimento dos imigrantes e o tratamento exemplar dado a eles, o Estado tem a ganhar se conseguir que estes indivíduos entendam o espaço nacional e suas características como seus próprios espaços nacionais. Com esta :hospitalidade˘ é possível atrair grande pessoas com uma grande capacidade de contribuir para o empoderamento do Estado no sistema internacional e para a aproximação de culturas. Indivíduos que irão influenciar a

realidade diversa - da tecnologia a esfera política - e demonstraram tal potencialidade para os demais estrangeiros.

Assim, estes exemplos podem demonstrar que esse tipo de diplomacia inclui uma troca de ideias, de valores, de informações que são erigidos entre pessoas através de processos de disseminação da educação e da cultura, e no século XXI, como vimos no começo deste estudo, isso vai ocorrer cada vez em um número maior de oportunidades devido ao aumento do alcance das novas tecnologias de informação. Desta forma, estes tipos de relações aproximam os indivíduos, quebrando tabus, estereótipos e criam uma confiança, não só no outro mas também na sua cultura e sociedade natal. (ARMITAGE; NYE JR., 2007)

Como afirma John Zogby segundo Nye Jr e Armitage (2007, p. 47) "Uma diplomacia pública "inteligente" é aquela que mostra respeito com outros Estados e um desejo de entender as necessidade e questões relevantes deste país".

A diplomacia pública, por fim, apesar de complexa e facilmente confundível com uma simples propaganda do Estado, é um fonte importante de poder do chamando *soft power*. A negligência das entidades governamentais em relação a está ação pode fazer com que grandes oportunidades de influência e criação de identidades sejam perdidas, ou até mesmo que falsas percepções sobre o Estado sejam criadas no espaço internacional. Assim, para evitar tal cenário é preciso que políticas públicas fortaleçam as ações da diplomacia pública e que estas passem a ter um peso significativo na agendas de política externa de um país.

4.2.4 - Integração econômica

Está área de atuação do *smart power* está diretamente ligada a ascensão do processo de globalização que foi abordado anteriormente neste trabalho. O crescimento do comércio além fronteiras, o incentivo ao consumo cada vez maior e a universalização da ideia dos benefícios do comércio trouxeram

inúmeras consequências para a sociedade global, e na maioria das vezes, nem todas foram benéficas (STIGLITZ, 2003, IANNI, 2007). Todavia, o que se viu também, principalmente após a fim da guerra fria, foi a ascensão de blocos comerciais regionais que tinha por intuito promover a integração econômica e aprimorar a capacidade de ação dos agentes na realidade globalizada que se instaurava no sistema internacional. (BRESSER-PREREIRA, 2010)

Neste sentido, a esfera econômica, que é tida como um recurso de *hard power*, como vimos anteriormente, passa a se expandir e ter seu núcleo de agentes maximizado. A consequência desta questão, é que o poder da coerção dentro de um montante cada vez maior de agentes passa a ter um custo alto e, em partes, pouco efetivo, já que o controle passa ter que ser exercido em diversas frentes o que dificulta a efetividade do poder. (NYE, 2004)

Assim, a vertente econômica e principalmente em seu invés comercial, passa a ter que repensar seu modo de atuação dentro do sistema como um recurso de construção do poder. Se antes poderia ser utilizado como uma ferramenta de imposição de vontades, devido à capacidade de manipulação do sistema pelos Estados mais ricos, hodiernamente, essa realidade modifica-se, já que para equilibrar a balança comercial é preciso contar com o consumo de novos mercados, ao mesmo tempo em que regiões em derrocadas e inferioridades econômicas, viram celeiros de grandes ameaças securitárias para o Estado. Neste sentido, a integração econômica que visa aumentar as benesses geradas para os atores do ato relacional passa a ser essencial para uma construção inteligente do poder. (NYE, 2012)

Todavia, está área é a mais sensível de todas na estratégia de construção do *smart power*, isto porque ela está diretamente ligada a manutenção das diretrizes mais ferozes e prejudiciais dos meios capitalistas de produção e de acumulação, ou seja, a maximização de lucros e a competição por mercados entre atores reconhecidamente heterogêneos. Essa realidade, ao longo do século XIX e XX na política internacional se mostrou uma maneira eficaz de submeter todos os

atores a vontade de um Estado hegemônico[55], que controlava o comércio devido sua capacidade tecnológica avançada e sua eficiência em controlar mercados de maneira unilateral.

Todavia, nos finais do século XX e início do XXI, o fenômeno da integração econômica aumenta e traz consigo a necessidade de não mais ver o outro na realidade comercial como um concorrente, mas sim, como um agente que é parte da engrenagem que movimenta o comércio. Neste sentido, a integração de viés econômico não significa simplesmente mais áreas integradas de comércio, mas sim, uma maior dependência entre os atores ao nível comercial global. Uma interdependência que ultrapassa o limite do comércio e entra em esferas mais profundas como legislações trabalhistas, fluxos de imigrantes, controle de fronteiras, etc.

Deste modo, a integração econômica como um recurso para construção de uma estratégia *smart* de criação de poder e influência internacionais, deve levar em conta um engajamento maior do Estado na construção de um economia global mais sólida. Para Armitage e Nye (2007) significa a capacidade do Estado em ser o promotor de um cenário econômico global que ao mesmo tempo em que atenda às necessidades comerciais de um Estado, se preocupe com a totalidade de benefícios que possam ser gerados para toda a comunidade internacional, principalmente, para os países mais pobres do globo. A proposta desta área como recursos de poder não é a ingênua ideia de se crer que todos os atores devam ser iguais dentro do sistema econômico internacional, mas sim, a percepção de que se não existir ganhos que privilegiem um jogo de soma positiva, a própria

[55] Os blocos econômicos compostos por Estados que estão em níveis de desenvolvimento distintos, são um claro exemplo de como a integração econômica pode servir, se mal usada, para produzir coerção e hegemonia, ao invés de criar um equilíbrio entre os atores estatais. O NAFTA pode ser um exemplo, a atual situação dos países menos desenvolvidos dentro da UE também, como a própria ALCA, que não saiu do papel, devido ao grande medo dos países do cone-sul da América em se tornar dependentes e submetidos a vontade dos EUA, uma grande potência econômica. Para um diálogo mais aprofundado sobre esse tema consultar: Fernando Henrique Cardoso; Enzo Faletto. (1970) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica.*

reputação e poder do Estado líder pode se fragilizar e, seus objetivos traçados em uma estratégia inteligente pode não ter capacidade de se tornar efetivos

Desta forma, Medidas como diminuir ou eliminar barreiras aos produtos, principalmente, os dos países mais pobres, reavaliar e diminuir os custos dos trabalhadores afetados pelo processo de globalização, promover políticas migratórias mais abrangentes, fortalecer de maneira equitativa as instituições financeiras e comerciais internacionais, edificar acordos comerciais mais simétricos são medidas imprescindíveis para se construir um poder alicerçado em ganhos absolutos e na construção de bens públicos globais. (NYE, 2012; ARMITAGE; NYE, 2007)

Uma política global de comércio tida como *smart*, segundo Armitage e Nye, depende do desenho de uma economia nacional que é suficientemente flexível e competitiva para distribuir benefícios econômicos, enquanto consegue minimizar os custos humanos dos processos de globalização e deslocação econômica. (ARMITAGE; NYE JR., 2007)

Por fim, vale enfatizar uma ideia relevante quando se trabalha a questão econômica na esfera internacional, principalmente as dinâmicas de integração que tal área envolve. Neste espaço é importante perceber a diferença de demandas e estratégias de inserção que há entre os atores estatais desenvolvidos, em via de desenvolvimento e subdesenvolvidos. Estão tais agentes em lados opostos da :briga˜ econômica e comercial global. (STIGLITZ, 2006; BIRDSALL;LAWRENCE, 2004)

Todavia, é crível identificar que todos tenham que buscar uma nova maneira de se inserir no comércio internacional, visando abrir mercados de maneira que sejam sustentáveis, tanto do ponto de vista econômico como humano. Manter antigos padrões não mais vai fortalecer as economias fortes, e muito menos levar as médias a um patamar mais alto, simplesmente tais padrões

irão somente aumentar o fardo dos países subdesenvolvidos e limitar ainda mais a sua capacidade de crescer e se tornar, de alguma forma, competitivos.

4.2.5 - Inovação e tecnologia

Para compreender esta última área temos que enquadrá-la na realidade do mundo nos finais do século XX e início do XXI, mais precisamente nos esforços para frear as alterações climáticas e na necessidade de se buscar meios alternativos de produção de energia. Estas duas questões são o ponto central da área de inovação e tecnologia pensadas por Armitage e Nye (2007) como fonte de poder para uma inserção aos moldes do *smart power*, isto porque, tais pontos estão diretamente conectados com a possibilidade de manutenção de um padrão de produção e consumo que hoje organiza o sistema mundial.

Se por um lado a matriz energética é o que move a produção industrial e, por consequência, a economia, por outro os notáveis efeitos das alterações climáticas sentidos no mundo hoje estão aumentando custos e provocando demandas que ultrapassam as fronteiras dos Estados mais atingidos por seus reflexos. Assim, pensar nestes quesitos e em suas soluções é elaborar alternativas futuras que podem servir de modelo para a organização do sistema internacional. Assim, aquele ator estatal que for capaz de ser o pioneiro neste esforço pode surgir como nova alternativa de poder dentro do sistema. (NYE, 2012).

Desta forma, a área de inovação e tecnologia está intimamente ligada à maneira que um Estado pode construir seu poder internacional através de investimentos em novas matrizes energéticas limpas e renováveis, que ao longo prazo suportem o desenvolvimento autônomo do Estado tanto no âmbito nacional como no internacional. Como também, na capacidade de criar regimes internacionais capazes de promover uma proteção do ambiente que promova uma estagnação e, posterior, redução das consequências climáticas que hoje são atribuídas ao homem e seu modo energético de produção.

Nos estudos de Armitage e Nye (2007) a ação nesta área, para ter reflexos em uma estratégia de inserção inteligente do Estado no espaço internacional, deveria centra-se em dois pontos principais: a) a criação e financiamento de agências de desenvolvimento de energias renováveis tanto nacionais como internacionais e; b) no esforço estatal na construção de acordos internacionais e diretrizes nacionais para regular sistemas que são apontados como os causadores das alterações climáticas.

No primeiro ponto a percepção é que o Estado que for capaz de criar uma matriz energética limpa e renovável que seja capaz de substituir o petróleo e seus derivados no processo produtivo atual, terá conseguido tornar-se o centro do mundo produtivo, pois será o fornecedor da matéria-prima essencial para manter o desenvolvimento e sustentar a economia (NYE, 2012). Todavia a ideia de um esforço internacional que desenvolva tal produto é um elemento central na construção de um poder calcado na estratégia do *smart power*, pois será nesta esfera que a influência de um modelo estatal pode virar recurso de poder ao ser admitido pelos demais atores como alternativa viável.

No segundo ponto a participação estatal reflete de um processo negocial que envolve uma gama de atores em diferentes estágios de desenvolvimento. Assim, a construção de acordos internacionais capazes de abarcar as demandas ambientais e econômicas destes agentes será fruto de um processo negocial, e dentro deste ato relacional o Estado poderá cooptar parceiros e atraí-los através de um reconhecimento de demandas e interesses comuns, que criem identidades entre suas políticas. Por outro lado, um Estado que for capaz de implementar diretrizes nacionais de redução de poluição e proteção contra as alterações climática, criará o exemplo que se falou anteriormente, e será visto como um modelo a ser seguido. (ARMITAGE; NYE, 2007)

Neste sentido, o foco principal nesta área é o Estado ter capacidade de inovação que gere um diferencial capaz de abarcar questões energéticas,

climáticas, produtivas e sociais que aprimorem o processo produtivo, ao mesmo tempo, que revertam os danos ambientais e sociais causados pelo mesmo.

Um Estado capaz de alicerçar seu desenvolvimento no século XXI nestes parâmetros estará se preparando não só para proteger sua população de alterações climáticas profundas, mas estará construindo para si um parque tecnológico capaz de colocá-lo como um diferencial no sistema internacional.

Todavia, tais ações por mais centradas que estejam em uma pro-atividade direta de um determinado Estado, elas não são isoladas e, é aqui que o poder através de estratégias de *smart power* pode ser erigido. Ser capaz de promover uma mudança nas políticas ambientais e de produção de energia pode provocar um empoderamento do Estado no sistema internacional, que irá levá-lo a ser uma referência para os restantes, criando assim um poder de cooptação com ganhos absolutos e promoção de bens públicos globais com os parceiros, ao invés de coerção e manutenção de meios poluentes e promotores da desigualdade entre os atores estatais. (BOYERS et.al., 2013)

Por fim, está é uma área que novamente está ligada a dinâmicas onde os países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos estarão em conflito latente, já que o custo do desenvolvimento econômico sem utilização das tradicionais matrizes energéticas tende a ser mais caro e ainda deveras incipiente. Todavia, conseguir construir poder no sistema internacional através desta área só será possível para quem tiver a capacidade de construir um consenso entre todos, que promova o desenvolvimento igualitário protegendo o ambiente. Tal ação se estrutura não só pela produção de novas matrizes energéticas, mas principalmente, pela promoção do desenvolvimento econômico de todos os Estados, conjuntamente com acesso à educação e a possibilidade de todos buscarem uma maneira limpa, do ponto de vista ecológico, de inserção na esfera comercial internacional. (STIGLITZ, 2006).

Estas cinco áreas mencionadas acima, apesar de serem identificadas como as principais não devem ser estanques (NYE, 2012). Se uma estratégia de inserção e influência internacionais calcada no *smart power* leva em conta a dinâmica do sistema, ou seja a estrutura, e a variedade dos atores que nela atuam, os agentes, de certo as áreas de interesses serão variadas de acordo com o momento histórico e as ações dos agentes. Assim, a identificação de áreas principais de ação do *smart power* está em constante modificação e adaptação a realidade dos agentes e suas demandas nacionais e internacionais.

Todavia, para finalizar a argumentação deste capítulo vale a pena levantar uma questão importante, a questão da reputação e sua importância na construção do poder aos moldes do *smart power*.

A possibilidade de criar identidade entre os atores estatais através de uma disseminação de valores de um ator para com os demais, está diretamente ligada a percepção de uma reputação que assenta em uma aura de confiança nas intenções e natureza das vontades do Estado propagador de poder no sistema. Assim, o ato de :blefar˜ nas suas intenções só geraria para o Estado que quer construir seu poder no espaço internacional através do *smart power* a possibilidade de desconstrução de sua reputação, e consequentemente, uma diminuição na sua capacidade de cooptar parceiros. (MEDEIROS;PINTO, 2013)

Neste sentido, a argumentação de Anne Sartori (2005) é muito pertinente. A autora trabalha a ideia de que toda reputação é transitória, todavia, uma relação baseada no comportamento cooperativa está diretamente ligada a um reconhecimento da reputação dos atores envolvidos. Assim, quanto maior for a clareza e a continuidade de uma política no sentido de seus interesses estratégicos, maior será a possibilidade de criar elos de confiança e identidade com os demais atores que empoderem a imagem da reputação do ator promotor do poder.

Se o *smart power* servir somente com uma ¨cortina de fumaça¨ para continuar exercendo poder aos moldes realistas tradicionais, tal ação pode ao invés de gerar poder para o ator estatal dentro do sistema, criar para este uma aura de pouca confiabilidade e de ameaça aos interesses dos demais atores, devido à própria dinâmica de interdependência que existe no sistema internacional no século XXI (NYE, 2004, 2012).

Desta forma, uma estratégia de inserção e influência internacionais calcada em preceitos inteligentes, mas do que um modelo de ação pontual, é um novo paradigma de comportamento de médio e longo prazo nas relações internacionais. Onde de suas ações pode ser possível erigir novos modelos de poder que não signifiquem um jogo de soma zero, mas sim, o aprimoramento de um processo cooperativo e de uma nova maneira de interação dos atores no espaço internacional.

Conclusões do capítulo 4

Neste capítulo ao falar-se de *smart power* e suas características foi possível perceber que não se trata de novos recursos ou predicados do poder, que re-inventam a maneira de exercer uma preponderância de um entre sobre os outros. Um novo projeto de poder pensado através de uma estratégia inteligente foca-se principalmente em pensar novas maneiras de olhar para os recursos já existentes e como, através de um comportamento político-estratégico renovado, é possível construir poder para um Estado ao mesmo tempo em que promovem-se ganhos absolutos e bens públicos globais no sistema.

Para isso deixou-se explícito que *smart power* não é a simples soma de recursos de *hard power* mais os de *soft power* que um Estado possuí, mas sim, a capacidade de utilizar cada recursos dentro de uma estratégia de inserção internacional do Estado onde o que modifica-se é a maneira de interagir no sistema. Assim, o foco é que ao analisar quais recursos deva ser utilizado em determinado momento, que sua aplicação não seja prejudicial a existências dos

demais recursos que foram tidos como menos favoráveis naquele momento. Em suma, quando se utiliza um recurso tido de *hard power* sua aplicação não pode inviabilizar, ou mesmo desmerecer, os recursos de *soft power* pretedridos naquele momento, e vice-versa.

Para ser capaz de produzir uma estratégia *smart* de inserção e influência internacional, viu-se neste capítulo que a ação prioritária do Estado é a construção de uma estratégia de longo prazo que tenha como foco analisar as demandas nacionais e as possibilidades externas de ação. Para isso, os preceitos da inteligência contextual pensados por Nye, formam o arcabouço capaz identificar tais elementos dentro de uma percepção tridimensional do sistema internacional.

Por fim, identificou-se que para além das tradicionais áreas do *hard* e *soft powers*, existem cinco esferas que devem ser trabalhadas para empoderar uma estratégia estatal calcada no *smart power*. Todavia, como vimos na percepção teórica construtivista deste estudo, tais áreas não são estanques e seguem a dinâmica de alteração da estrutura e dos agentes que nela se inserem, assim, as cinco áreas identificadas podem alterar-se ou mesmo deixar de ser importante, para isso, uma análise da inteligência contextual de um Estado é que fará a diferença em perceber esta modificação.

5 . A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E SUAS NUANCES CONSTRUTIVAS

O preço da grandeza é a responsabilidade.

Winston Churchill, Harvard em 1943

Após ver-se até aqui a construção de um arcabouço teórico para pensar o poder no espaço internacional contemporâneo, faz-se mister, trazer tais premissas para a aplicação direta em uma determinada realidade e sobre ela emitir análises capazes de identificar se tais ditames se realizaram na prática.

Neste sentido, este trabalho elegeu o Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (LULA), compreendidos entre os anos de 1995 a 2011, para estudar suas premissas de política externa e perceber, se ambas, foram calcadas nos preceitos estratégicos pensados para a construção de um poder inteligente nas bases elaboradas no capítulo anterior. Todavia, se faz importante esclarecer o porque da escolha destes dois governos específicos. Depois dos processos de redemocratização do Brasil a partir de 1984, e posterior *impeachment* do primeiro presidente eleito por voto direto, Fernando Collor de Mello, são FHC e LULA os dois primeiros chefes do executivo nacional a ter possibilidade de governar o Brasil com mandatos completos e sob eles erigir políticas voltadas para a inserção do país na esfera internacional contemporânea. Assim, os esforços de análise centrar-se-ão nestes dois governos, abdicando em partes, de estendê-lo a atual chefe de Estado, Dilma Rousseff.

Desta forma, analisar o tema da busca do Brasil por influência e poder na política mundial significa, verificar as bases da política externa traçada pelos governos executivos e efetivada pela ação do Itamaraty[56] e seu corpo diplomático ao longo da história. Neste contexto é possível identificar uma realidade da política

[56] Itamaraty é o nome pelo qual é comumente denominado o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, isso vai se originar da instalação deste Ministério no Palácio do Itamaraty em Brasília, a capital federal do Brasil. Para mais informações sobre esse ministério acessar http://www.mre.gov.br/.

externa brasileira que trabalha em duas frentes: uma primeira subordinada unilateralmente as grandes hegemonias mundiais e, uma segunda que busca autonomia, nem sempre de aspecto independente, do Brasil frente a estas mesmas hegemonias (VIZENTINI, 2003). Esta dicotomia vai permear toda a política externa brasileira e vai criar para este Estado avanços e retrocessos que são determinantes para compreender sua realidade atual e sobre as decisões de política externa tanto de FHC como de LULA. Todavia, está questão será abordada, com maior detalhamento, mais a frente neste estudo.

Entretanto, para poder trabalhar com a percepção da política externa do Brasil e os preceitos do *smart power* faz-se importante, conceituar tal termo e identificar qual sua importância para um Estado.

De forma mais aberta, política externa seria a maneira que um Estado tenta influenciar os demais atores que existem dentro do sistema internacional, porém, que estão fora do alcance soberano deste ente (CARLSNAES, 2002; ARENAL, 1990; JACKSON;SORESEN, 2010). Como afirma Marcel Merle (1990, p. 260) `a política externa é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo _.

Corroborando as afirmações acima seria política externa, de outra parte, as estratégias criadas para influenciar os demais atores de acordo com o interesse dos Estados, segundo Henrique Altemani (2005, p. 3) `[ǔ] política externa é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e que, por conseguinte, sua definição e implementação é prerrogativa do Estado _.

Todavia, a definição da pesquisadora Letícia Pinheiro traz, de maneira mais completa, o que seria a política externa. Seu conceito diz o seguinte:

> A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado,

> em relação a outros Estados ou atores externos ¯ tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder. (PINHEIRO, 2010, p. 7)

A definição de Pinheiro é esclarecedora e pertinente quando se pensa em uma política externa de um Estado que se baseie em preceitos do *smart power* para sustentar suas estratégias e decisões. Quando a autora levanta a possibilidade da política externa ser algo do Estado, mas não só, ela abre um leque de opções para que ações de variados grupos possam refletir na imagem e na identidade deste ente no plano externo. Neste sentido, se percebe, que a política externa de um ator estatal não é construída somente através de uma percepção pontual do governo que guia o país em determinado momento, mas sim, é moldada de maneira a atender demandas internas e externas dos mais variados atores que influenciam o seu processo de decisão.

Todavia, apesar de outros atores influenciarem o processo de criação de política externa e sua própria aplicabilidade dentro do cenário internacional, ainda cabe ao Estado ser o mediador capaz de agrupar interesses em torno de uma estratégia comum que englobe interesses nacionais e internacionais do país. Neste sentido, o ex-chanceler Celso Lafer faz a seguinte afirmação:

> Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como uma indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo, em funções das especificidades que caracterizem os países e que explicam as distintas visões sobre as modalidades de sua inserção

> no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe ao Estado representar. (LAFER, 2000, p.7)

Neste sentido, o Estado assume um papel de elaborador de estratégias que sejam capazes de englobar a vontade de uma gama de atores internos, ao mesmo tempo, que faz a leitura das possibilidades externas de ação, e seu possível sucesso, dentro da política internacional. Como foi abordado anteriormente, esta capacidade estatal está diretamente ligada as etapas do processo de construção de políticas através da inteligência contextual (NYE, 2008), e como dito acima, tal pode dar ao Estado a capacidade de, através das observações necessárias de sua realidade, construir um preceito de interesse nacional e sobre ele as estratégias para alcançá-lo.

Dessa forma, uma política externa elaborada através da conjugação dos interesses internos e das possibilidades externas, trabalhando em um cenário de interação entre o agente e a estrutura, é o caminho para a criação de estratégias de médio e longo prazo do Estado baseadas em preceitos inteligentes. Como podemos ver na afirmação a seguir, a política externa, e por consequência sua elaboração estratégica prévia, é o ponto-chave para erigir uma inserção internacional com mais poder e influência. Assim, segundo Cervo e Bueno (2008, p. 11)

> A política exterior correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e de desenvolvimento ou atraso e dependência.

De acordo com esta definição, vemos que a política externa será determinante não só na ação externa de um Estado, mas ao mesmo tempo, na formação, definição e desenvolvimento interno que este irá alcançar, ou como afirma Lafer (2000), na própria criação do interesse nacional do Estado.

Em artigo recente publicado no jornal Folha de São Paulo, o colunista Mathias Spektor (2015) analisa a política externa brasileira e diz que tal pode, e deve, ser pensada para diminuir desigualdades internas. Este é um dos exemplos de congregação que o Estado tem capacidade para fazer ao pensar uma política externa que atenda as demandas de todos os atores do espaço nacional, e sobre ela criar então preceitos de interesses nacional. Assim, como veremos a seguir, passa também a ser a política externa uma política pública, e como tal, deve ser capaz de produzir benefícios diretos a sociedade nacional.

Do ponto de vista do pensamento do *smart power*, é essencial que a política externa de um país, seja na verdade reflexo de arcabouços políticos internos, que demonstrem a eficácia de tais ações na busca por promover bens públicos e ganhos absolutos. Está capacidade de proporcionar para o externo as benesses do interno, pode ser o ponto central na criação de identidades e valores comuns entre os agentes internacionais.

Desta forma, se pode entender a política externa não como algo solto e determinado a cada governo eleito, mas sim, como uma política pública que tem por intuito delinear a participação do Estado no espaço internacional de maneira a promover benesses para seus atores nacionais. Como afirma Gonçalves ao citar Patrícia Arzabe (2006, p.75)

> [ŭ] políticas públicas podem ser colocadas, sempre sob o ângulo da atividade, como **conjuntos de programas de ação governamental** estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a

> ação, assim como liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.

Neste sentido, a política externa seria uma política de Estado, que não se alteraria no seu objetivo estratégico de busca do interesse nacional com a alteração de representantes no poder. Isto porque seria esta política a leitura de um interesse nacional elaborado através da observação das vontades internas, das capacidades do Estado e da realidade internacional onde se insere. O que poderia mudar na ação de política externa são as táticas, ou seja, a maneira de alcançá-la, mas não sua estratégia, que seria, como dito antes neste estudo, as premissas basilares do interesse nacional do Estado. Como afirma Altemani (2005, p.12) "[ů] considera-se que a política externa represente os interesses nacionais (ou interesses permanentes), constituindo-se, portanto, em uma política de Estado. Daí, então, apresentar-se como tendo relativa continuidade".

Assim, pode-se diferenciar política de Estado de política de Governo, sendo a primeira algo mais permanente na lógica estrategica-política do país, enquanto a segunda, seriam ações de determinados governos que estariam pontualmente ocupando os cargos decisórios mais altos da institucionalidade estatal. Todavia, é fato, que não é unanimidade a ideia de pensar política externa como política pública, porém, a percepção de que política externa deva ser algo que traga benefícios para os atores nacionais é algo cada vez mais presente na literatura das relações internacionais. (MILANI, PINHEIRO, 2013; LIMA, 2000, FREITAS;PINTO, 2012, SPEKTOR, 2015)

Neste caminho, na afirmação de Vizentini, podemos ver que a política externa no Brasil é responsável por mais do que pontuar a ação internacional do país, mas também, é responsável pelo impacto direto de suas decisões na vida cotidiana de seus cidadãos. Desta forma, a realidade apresentada acima, corrobora e torna a análise dos pilares da política externa do Brasil uma

ferramenta útil para entender se tanto FHC como LULA pautaram suas políticas por preceitos inteligentes. Neste sentido Vizentini afirma que:

> As transformações vividas pelo mundo e as políticas implementadas pelo Brasil para definir sua inserção no cenário internacional, embora pareçam constituir apenas um pano de fundo distante para os temas que compõem a agenda social e política cotidiana do país, na verdade geram um enorme impacto na vida da população.[...]a definição do nosso espaço internacional influencia decisivamente na própria possibilidade de implementarmos um projeto nacional de desenvolvimento com justiça social, e vice-versa. (VIZENTINI, 2003, p. 9)

Assim, política externa e interna, são fatores congruentes que visam introduzir o Estado em um cenário de desenvolvimento pensado pelos seus governantes como perfeito para sua evolução. Interessa então debater a ideia sobre o que significa este desenvolvimento, e qual o impacto que este terá na sociedade nacional e nos parceiros internacionais, evitando que devido a tais políticas o Estado seja mais rechaçado do que admirado na esfera interna, e principalmente, na externa. São destas políticas, que irá brotar a capacidade de influência e construção de identidades do Brasil, fortalecendo seus recursos de poder alicerçando o que se determinou como diretrizes do *smart power*.

Frente à constatação acima se faz importante neste capítulo compreender quais são os propósitos que moveram a política externa do Brasil ao longo dos tempos, e como estes foram úteis para o desenvolvimento e construção do país, tanto internamente, como no âmbito externo. Desta forma, a seguir neste capítulo, se irá abordar uma linha histórica da política externa do Brasil na busca de compreender como estes pilares foram construídos desde independência do país e quais suas consequências nas atuais estratégias externas do Brasil, principalmente, nos governos de FHC e LULA. Todavia, tal linha histórica não será

construída linearmente através das sequências governamentais que o país teve, mas sim, será utilizada a definição muito aplicadas por intelectuais nacionais dos paradigmas de inserção do Estado na esfera internacional.

5.1 - Política Externa do Brasil: suas premissas e metas

A identificação das premissas e metas que permearam a política externa do Brasil desde sua independência não é apenas um rico exercício histórico, esta clarificação vai servir para mostrar os laços de dependência pós-1822[57] que ficaram com a metrópole e com o próprio sistema de exploração comercial promovido por esta, o que por fim, vai servir de pano de fundo para as políticas brasileiras, em todos os setores do Estado no século XX e XXI. Como dito acima, todavia, tal análise não será somente baseada em preceitos cronológicos, mas sim, em uma concepção paradigmática das linhas principais que guiaram a política externa do Brasil desde sua independência até 2011, fim do governo Lula.

Todavia, antes de analisarmos estes períodos, se faz importante debater uma dualidade frequente da política externa do Brasil, o paradoxal comportamento da ação externa do Estado em que horas alinha-se com as grandes potência e horas, busca sua autonomia.

5.1.1 - Alinhamento versus Autonomia

Ao longo do estudo da política externa brasileira, a nuance mais evidente que se pode constatar, é uma grande movimentação da vontade política nacional entre a posição de estar alinhada à potência hegemônica do período, ou buscar a autonomia com intuito de criar uma identidade política própria. Desde a independência será esta a realidade política nacional, e tal comportamento trará

[57] A independência do Brasil foi proclamada pelo então príncipe regente do Brasil, o português, Dom Pedro (Pedro V de Portugal) em 07 de setembro de 1822, sendo este em 1º de dezembro do mesmo ano coroado como imperador do Brasil e recebendo o título de Dom Pedro I. Para saber mais sobre esse assunto consultar Sérgio Buarque de Holanda (1969) *Raízes do Brasil;* Maria Yedda Linhares (1988) *História Geral do Brasil.*

como consequência benefícios e prejuízos ao desenvolvimento e inserção internacional do Brasil.

Estas duas posições terão ao longo do tempo várias características, não se mantendo somente no pólo do alinhamento irrestrito ou da autonomia total. Muito pelo contrário, todo o cenário de desenvolvimento pós-período colonial vai demonstrar uma grande dependência e necessidade da economia e da política brasileiras, por recursos advindos das potências hegemônicas, mas também, vai demonstrar a vontade de se construir como Estado soberano e estruturalmente capaz de se autoprover e influenciar o cenário internacional.

Como se pode constatar no comentário a seguir:

> A questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Assim, a busca de uma relação de `amizade¸ com os Estados Unidos e uma estratégia de `autonomia pela participação¸ (a manutenção da `margem de manobra¸ com a ampliação da interdependência econômica) são marcas que remetem às `escolas diplomáticas¸ de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943). Por outro lado, a ideia de que se deve defender a soberania e os `interesses nacionais¸, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da `política externa independente¸, de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 276)

Assim desde fins do século XIX até os dias atuais, vamos ver uma política externa brasileira ou voltada para o alinhamento ao poder hegemônico, ou para um processo de barganha com pretensões de autonomia, ou ainda, no final do século XX e início do XXI, para tentativas de total autonomia frente aos poderes hegemônicos.

Se por um lado é mais fácil determinar o que se entende por alinhamento com outros Estados, a ideia de autonomia dentro de um cenário reconhecidamente movido pela dinâmica relacional heterogênea é uma percepção mais sensível de se definir. Todavia, nos moldes latino americano, como evidencia Vigevani e Cepaluni (2009), autonomia é algo mais importante do que para os Estados hegemônicos eurocêntricos, visto que ser autônomo é sinômino de não estar submetido aos efeitos mais nocivos do sistema internacional. Assim, a busca por autonomia seria algo mais evidente em países mais dependentes do que em Estados centrais, já que estes não sofreriam ameaças do sistema, pois são eles seus controladores.

Neste sentido, autonomia pensada no contexto da política externa brasileira se caracteriza

> [...] pela capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, por meio de sua habilidade em controlar processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder (tanto duro quanto brando) dos Estados e das condições externas que eles enfrentam. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009, p. 30-31)

Neste sentido, é perceptível na política externa brasileira, mesmo nos seus momentos mais alinhados, uma tentativa de autonomia, que busca se construir na verdade, através da aproximação e alinhamento aos poderes hegemônicos e suas políticas. Através desta dinâmica foi possível determinar para o estudo da política externa brasileira três tipos de autonomia: 1) autonomia pela distância; 2) autonomia pela participação e; 3) autonomia pela diversificação. (FONSECA JR., 2004; VIGEVANI;CEPALUNI, 2009)

A autonomia pela distância seria a política de contestação das instituições internacionais e seus princípios, dando preferência a um

comportamento de internalização do processo industrial, privilegiando o desenvolvimento do mercado interno; a autonomia pela participação seria a anuência aos regimes internacionais, sem perder a capacidade de gestão autônoma da política externa. Aqui o objetivo é ser influente na formulação dos princípios e regras que guiam tais regimes internacionais; por fim, a autonomia pela diversificação seria a assumpção dos princípios e regras dos regimes internacionais, mas fazendo isto através de alianças determinantes Sul-Sul, de maneira a construir alternativas de barganha destes países com os centros hegemônicos do sistema, todavia, a ideia é fazê-lo sem provocar rupturas, mas sim, através de um empoderamento do multilateralismo. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2008)

Tendo visto estas percepções de alinhamento, é possível traçar uma linha histórica geral da política externa brasileira é entendê-la em três fases históricas e nestas fazer uma relação entre períodos de alinhamento e de autonomia, nas suas mais diversas nuances. Assim, estas três fases seriam,: uma primeira onde a formação social e política do Brasil se dá pela influência e subordinação colonial (i.e. hegemonia de Portugal) num claro alinhamento as potência hegemônicas, um segundo momento que vai se dar com o início do século XX e que se caracteriza pela virada do interesse nacional para os EUA, deixando de lado as potências europeias (i.e. Portugal e Grã-Bretanha) numa posição de alinhamento e autonomia pela participação, e por último o período iniciado no fim da década de 1950 e que perdura até hoje que vai buscar novos espaço de mundialização e multilateralização, que horas privilegiou uma autonomia pela distância, mas na grande maioria das vezes trafegou entre uma autonomia pela participação e pela autonomia pela diversificação (VIZENTINI, 2007; CERVO, 2008; CERVO;BUENO, 2008; VIGEVANI;CAPALUNI, 2009).

Amado Luiz Cervo, renomado estudioso da política externa brasileira, vai dividir estes mesmos períodos históricos determinados acima em paradigmas de ação externa que podem identificar um caminho comum de determinados

governos brasileiros ao longo dos anos. Estes momentos poderiam então ser visto de quatro perspectivas: 1) através de um paradigma liberal conservador que prevaleceria entre 1810 a 1930; 2) um segundo chamado de paradigma desenvolvimentista e centrar-se-ia entre 1930 e 1989; 3) um terceiro paradigma entendido como neoliberal ou Estado normal que existiria de 1990 a 2002 e, por fim, 4) o paradigma do Estado logístico que prevaleceria de 2002 até os dias atuais. (CERVO, 2008)

Estes paradigmas determinam, segundo Cervo (2008), o tipo de inserção internacional do Brasil em determinado momento da sua história. Relacionando tais momentos com o debate da construção do poder traçado previamente neste estudo, é possível conceber que tipo de poder se privilegiou construir ao longo dos anos, o estrutural, o institucional ou o situacional e, como tal construção pode ser analisada numa perspectiva de inserção inteligente, ou ao menos, na criação de pilares que sustentem uma atual inserção aos moldes do *smart power*.

Tais paradigmas pensados por Cervo trazem em sua colocação a definição de algum modelos de Estado, neste sentido, é importante trazer ao estudo sua conceituação para que se possa entender os limites de ação de cada um e qual sua preferência na ação internacional.

Assim, entende-se por Estado Desenvolvimentista aquele que `arasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia da segurança (CERVO, BUENO, 2002, p. 457), a percepção neste Estado era que a promoção da industrialização seria capaz de romper com a dependência; por Estado normal compreende-se um modelo calcado nas premissas do neoliberalismo, onde o ente estatal tornou-se submetido aos centros hegemônicos globais, destruindo seu núcleo econômico nacional e promovendo a retração da capacidade estatal; e por fim, o Estado logístico que visa recuperar o papel do Estado através do fortalecimento do núcleo nacional ao mesmo tempo em que promove uma ação

empreendedora da sociedade na esfera externa, capitaniada pela ajuda estatal e com objetivos de promover mais benefícios ao Estado na seara de um mundo cada vez mais interdependente. (CERVO, 2008)

Dentro desta perspectiva é possível entender cada momento da política externa brasileira e suas nuances de inserção através de um prisma de alinhamento e autonomia. Num primeiro momento, de paradigma liberal a inserção do Brasil flutuou entre um alinhamento, com poucas tentativas de autonomia, no segundo período ¯ no Estado Desenvolvimentista ¯ a busca era por uma autonomia pela distância, privilegiando desenvolver o arcabouço industrial interno, porém com consideráveis momentos de alinhamento as potências centrais do sistema; na fase do Estado normal o que se vê é uma mistura de alinhamento com busca de uma autonomia pela participação e, por fim, na concepção do Estado logístico, a estratégia de inserção privilegia uma autonomia pela diversificação, mas flertar muitas vezes com a ideia de uma autonomia pela distância.

Todavia, vale ressaltar que estas classificações não são estanques, e que a existência de uma não inválida que as outras ocorram no mesmo período. Assim, é possível ter dentro de um mesmo momento histórico da política externa brasileira processos de autonomia variados e políticas de alinhamento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009). Esta dicotomia é que torna a política externa praticada pela Estado brasileiro em algo paradoxal e que, em muitas vezes, pode ser considerada pouco credível na construção de uma identidade e confiança dos parceiros em relação às pretensões do Estado brasileiro na esfera internacional.

De outra parte tamb[em é possível identificar neste períodos históricos da política externa do Brasil que tipos de poderes serão privilegiados para se desenvolver. Assim, é possível perceber que o poder estrutural vai ser mais desenvolvido no período liberal e no Estado desenvolvimentista e logístico, já que o intuito neste cenário é privilegiar a fundação estrutural da indústria e economia estatal, o poder institucional vai ser desenvolvido em todos os modelos de ação, mas com afinco maior no Estado normal, que vai atribuir-se um papel de

participante nas instituições internacionais, mas não como ator principal, e o poder situacional que será fortalecido somente no Estado logístico, onde a ideia é criar um Estado empreendedor, que incentiva uma inserção justa e igualitária de todos os atores estatais no cenário internacional, e que entende o sucesso do seu desenvolvimento na busca da interdependência e cooperação como algo capaz de criar junto aos parceiros internacionais uma relação de identidade e valores comuns.

Assim, na inserção através do Estado logístico, as ideias, valores e cultura de um Estado podem servir de inspiração para os outros atores, pois, mais do que uma busca por crescimento econômico, vai existir neste cenário uma compreensão alargada sobre o papel do Estado em vários setores da política internacional, entendendo-se o agente estatal como o ator mais relevante e que chama para si a responsabilidade das políticas públicas e da promoção da igualdade e justiça social. Desta forma, neste modelo de inserção, será o agente estatal capaz de criar bens públicos globais e de promover ganhos absolutos, características que estão diretamente ligadas a uma estratégia baseda em premissas do *smart power.*

Após o debate supramencionado, é possível evidenciar que uma política que privilegia a autonomia, seja pelo modelo participativo, seja pelo modelo da diversificação, pode ser entendida como mais eficaz na construção de uma estratégia de inserção internacional baseada nos ditames do *start power*. Todavia, faz-se relevante neste sentido, analisar os pilares da política externa do Brasil, principalmente em FHC e LULA, e a partir destes entender sua eficácia na construção do poder do Brasil em matrizes inteligentes, como vimos nos capítulos anteriores deste estudo.

Analisando a linha histórica da política externa do Brasil através desta classificação de modelos de inserção do Estado, se verá que a maior parte das demandas políticas e econômicas do Brasil, sempre tiveram subordinadas a vontade do poder hegemônico e do envio de recursos financeiros estrangeiros

para promover o desenvolvimento brasileiro. Logo, apesar do Brasil ser um ator internacional participativo, com inserções na primeira e segunda guerras-mundiais, de ser apoiador dos EUA na guerra-fria e de participar da pacificação de vários conflitos na América Latina desde independência até a década de 1990, o papel deste Estado foi sempre limitado e em grande parte condicionado à vontade do *hegemon*, no caso os EUA. Tal comportamento teve como consequência uma limitação, nos padrões do *smart power,* da eficácia da participação brasileira na política internacional, dificultando deste modo a realização de ações que tivessem como foco o aumento do poder e influência do Brasil na esfera externa.

5.1.2 - Política externa brasileira e os paradigmas de sua construção internacional

A partir de agora, este estudo passa a debater alguns pilares da política externa do Brasil desde sua independência até o governo de Dilma Roussef, no intuito de procurar entender quais seus modelos de inserção e como se encaixam na dualidade alinhamento versus autonomia tão presente na política internacional praticada pelo Estado brasileiro. Deste pilares construídos ao longo do tempo se calcará os ditames políticos contemporâneos, tanto pelo *know how* recebido, como pelas consequências históricas que edificaram uma ideia de Brasil no ambiente externo**.**

Estado independente e o paradigma liberal - conservador (1822 a 1930)

Está primeira fase histórica da política externa brasileira é peculiar visto que se passa precisamente a partir do momento de independência do Estado brasileiro de sua metrópole, Portugal. Está questão, não só determina uma quebra de comportamento de um ente para com o outro, mas é construída através de um pano de fundo que molda toda a região latino americana e que dá aos atores que a compõem especificidades diferenciadas das então soberanias existentes no sistema, em principal as europeias. (ALTEMANI, 2005; CERVO; BUENO, 2008)

O modelo liberal propagado desde revoluções americana e francesa, ditam a dinâmica da construção dos Estados recém independentes, logo, a ideia que se passava ao se tornar livre da metrópole, não era a de simplesmente se auto-gerir enquanto Estado soberano, mas sim, a de assimilar um modelo que se entendia (ou se fazia entender) mais benéfico para o desenvolvimento dos Estados, este era o modelo liberal capitalista de matriz europeia. Logo, mais do que ser capaz de atuar como ente ativo do sistema internacional, os novos Estados independentes latino-americanos, entre eles o Brasil, criaram-se submetidos a regras padronizadas de comportamento que em uma análise mais profunda, pode ser entendido como uma expansão das potências centrais do sistema, só que não mais pelo modo colonial. (CERVO, 2008)

Logo, a perspectiva inicial de inserção do Brasil no espaço internacional e a própria construção de sua política externa dava-se não pela busca por ser único, mas sim, pela associação aos moldes ditados como corretos para a inserção de novos atores no sistema. Tais moldes privilegiavam os EUA e as potências europeias que estavam desconstruindo a premissa da colonização na América Latina e, por outro lado, empoderava as elites que deste modelo corroboravam. No caso do Brasil, para se legitimar como soberano e ator do sistema internacional, a primeira ação edificante da política externa nacional foi aliar-se a tais potência, ação que o Brasil não tinha capacidade para rechaçar, e a partir disto seguir um modelo propagado para beneficiar um sistema capitalista em ascensão, mais do que para alicerçar as institucionalidades dos recém Estados independentes.

Neste sentido, um primeiro período de construção de uma política externa brasileira vai se dar logo após a independência e se prorrogar até 1889, data em que se encerra o império. Esta política pode ser definida como o reflexo das estruturas, conexões e desígnios da metrópole portuguesa de fortes laços comerciais com a Grã-Bretanha e pela enorme zona de disputa internacional que tornou-se a América do sul (CERVO; BUENO, 2008) devido ao seu enorme

potencial em produção de matérias-primas tão necessárias para o desenvolvimento da revolução industrial.

A ideia central neste período era a construção estrutural do Estado de maneira a fortalecer a sua soberania recentemente conquistada, e para isso o reconhecimento internacional como país independente era essencial. Os EUA logo reconheceram a independência do Brasil, já que era do interesse deste que nenhum Estado se mantivesse colônia na América, outro país que já reconhecia informalmente a independência era a Grã-Bretanha, que com isso planejava manter as vantagens comerciais em um dos seus grandes mercados. Mas a Grã-Bretanha não pretendia passar por cima do Estado português, assim serviram de mediadores entre a metrópole e a colônia na confirmação da independência, onde ficou acordado que o Brasil pagaria uma indenização de dois milhões[58] de libras a Portugal devido a perda da colônia (FAUSTO, 2001).

Fica claro nesta fase que a política externa brasileira está :atrelada˘aos interesses dos Estados do centro do capitalismo da época, tendo muito pouca autonomia para decidir seus caminhos e associações internacionais. A política externa, vai promover a subordinação do Estado há uma dinâmica de desenvolvimento capitalista desigual, de aceitação de uma integração condicionante (CERVO; BUENO, 2008), ou seja, de um Estado dependente[59], que não visava mudanças estruturais na sua organização política e social interna.

---

[58] Esta quantidade de dinheiro será tomada em empréstimo da Grã-Bretanha, criando então a primeira dívida externa do Brasil, e logo, uma maneira de manter a dependência do novo Estado junto da hegemonia da época. Para saber mais sobre esse período consultar José Murilo de Carvalho (1981) *A construção da ordem: a elite política imperial*; Hildebrando Accioly (1927) *O reconhecimento da independência do Brasil.*

[59] Para clarificar tal ideia vejamos a citação: `Na transição do colonialismo clássico para a independência do Continente Americano, a política externa dos novos Estados constituía, teoricamente, um instrumento apto a modificar, pela via das transformações estruturais, as condições de vida material dos povos. As iniciativas dos governos diferiam, entretanto: somente o governo dos EUA soube preservar nas negociações e lutas externas os interesses socioeconômicos e políticos. No outro extremo, Brasil e Colômbia cederam da mesma forma diante das pressões externas, criando, por tratados firmados com as nações capitalistas, mormente a Inglaterra, as condições de dominação que se perpetuaram. A posição da Argentina foi

Todavia, após o fim do império formado com a independência do Brasil frente a Portugal, se terá uma realidade nova na política nacional, algo mais próximo de uma tentativa de se construir autônomo, porém, com a manutenção de laços próximos com os EUA. Este período vai de 1889, com o início da primeira república até 1930, com a ascensão do governo de Getúlio Vargas. Este período do cenário externo compreende momentos importantes da história internacional, como a primeira guerra mundial, e vai exigir dos próprios Estados um maior comprometimento internacional com a manutenção da paz e da segurança.

No Brasil este período vai representar um corte com a metrópole portuguesa e a hegemonia europeia, e a busca, enfim, pela concretização da inserção do Estado no continente americano, reconhecendo suas raízes e predileções regionais. No cenário interno, entretanto, vai existir um intenso debate sobre a organização do poder dentro da nova república, o federalismo, o liberalismo e o positivismo, eram vertentes defendidas por algumas províncias e isso resultou em uma complexa incerteza sobre como organizar os objetivos políticos do Brasil. Dentro do paradoxo do cenário político nacional, a única certeza no momento será a mudança do eixo da política brasileira de Londres para Washington[60] (FAUSTO, 2001). Apesar das congratulações pela república vindas de Argentina, Chile, Uruguai e EUA, a situação de indefinição da ordem política produzia uma imagem cada vez mais negativa do Brasil externamente, neste contexto o receio do Barão de Rio Branco, embaixador em Londres, como relata Cervo e Bueno era o seguinte: `o Barão temia pela manutenção da ordem, da integridade, da prosperidade, e pela consolidação das liberdades no país_ (CERVO; BUENO, 2008, p. 157), o objetivo é evitar que a república se torne em

---

intermediária, permitindo desde Rosas uma relativa margem de enfretamento externo_ em Alexandre de Conde (1963) *A history of American foreign policy.*

[60] Informação importante a reter sobre a 1ª república é que esta foi proclamada por membros do Exército representados na figura do Marechal Deodoro da Fonseca e teve por objetivo derrubar a monarquia. Isso nos demonstra uma presença sempre firme do exército na vida política nacional, como será visto outra vez na altura da ditadura militar (1964) quando, novamente, os militares através de um golpe de Estado tomam o poder para si. Para saber mais sobre a participação do exército na 1ª república consultar Boris Fausto (1972) *Pequenos Ensaios de História da República*.

uma anarquia. O barão será o grande expoente da política externa da república no século XX, e fica claro em seu temor que a vertente positivista[61,] da ordem ser responsável pelo progresso, seria o marco da política brasileira nos anos seguinte.

O barão de Rio Branco vai ficar à frente da política externa do Brasil entre 1902 e 1912, e foi sua responsabilidade introduzir a questão da aproximação brasileira com os EUA e com o cone sul. Será neste período que as ações externas do Brasil irão se adequar a transformação de poder mundial, ou seja, de aproximação da então ascendente potência mundial os EUA e de sua doutrina *Monroe*[62] (ALTEMANI, 2005; ALMEIDA, 2003, PINHEIRO, 2004).

As linhas da política externa de Rio Branco tinham as seguintes premissas: a busca da supremacia compartilhada na área sulamericana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade da soberania do país, defesa da agro exportação e, sobretudo, a solução de problemas fronteiriços (CERVO; BUENO, 2008). Junto destas premissas, Rio Branco via na doutrina *Monroe* um elemento de defesa territorial do continente e seu intuito em aproximar o Brasil dos EUA, caracterizava não um alinhamento automático aos objetivos daquele Estado, e sim, um caminho mais pragmático para o sucesso dos propósitos políticos do Brasil.

A principal realização de Rio Branco para a política externa do Brasil, foi resolver todas as pendências territoriais brasileiras e assim determinar definitivamente as fronteiras do Brasil. Para isso usou de sua aproximação com os EUA para ter mais liberdade de negociação junto aos outros atores fronteiriços, mas esse era um jogo arriscado, já que ao mesmo tempo em que promoveu a

[61] O pai do positivismo é Auguste Comte, a teoria que vai associar uma base a sua consequência, como por exemplo a base: ordem produzirá a consequência: progresso. Para saber mais sobre Comte e sua teoria consultar Auguste Comte (1851-54) *Sistema de política positiva* em 4 volumes; (1951) *Discurso sobre o conjunto do Positivismo*.

[62] A doutrina *Monroe* foi enunciada pelo presidente estadunidense James Monroe em 1823 e tinha por objetivo indicar a ideia que a América é para os americanos, afastando desta maneira a ameaça e poder colonialista europeu da região. Para saber mais sobre o assunto consultar o documento oficial do discurso do presidente ao congresso nacional em 02 de dezembro de 1823 no link http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llac&fileName=041/llac041.db&recNum=4 consultada em 10 de maio de 2015.

resolução destes impasses, causou em seus vizinhos uma sensação de ameaça e de uma pretensão brasileira em dominar a região com o apoio dos EUA (LINS, 1945 *apud* CERVO; BUENO, 2008). Uma referência positiva nesta questão, é que todos os assuntos ligados as delimitações territoriais brasileiras foram resolvidos de forma pacífica, reconhecendo na ação do Brasil uma cooperação baseada na diplomacia e no direito (LAFER, 2000) e isso diminuiu a aura expansionista e dominadora que estava sendo desenhada do Brasil entre os seus vizinhos, este foi um claro ganho da política de Rio Branco e que vai determinar todo o contexto de ação do Brasil no cenário internacional até os dias de hoje, o da cooperação baseada no direito e na diplomacia.

Nos anos pós Rio Branco, a governo brasileiro vai manter uma relação de aproximação incondicional com os EUA, considerando que a principal tarefa da diplomacia era aumentar o mercado consumidor para os produtos brasileiros (GARCIA, 2006). Na área de segurança e defesa a diplomacia vai demonstrar maior atuação durante a grande guerra (1914-1918), onde apesar da inicial neutralidade brasileira, o caráter econômico e de expansão de mercado irão promover uma participação efetiva do Brasil no embate.

O Brasil entra na guerra depois que a Alemanha perpetrou vários ataques a navios mercantes nacionais, e também, após o próprio EUA se engajarem no conflito. Por ser o único país sulamericana a participar no conflito, este terá simpatias durante as negociações de paz, e vai começar a trilhar uma política de desenvolvimento da influência brasileira nos foros de conversação mundiais, entre eles a sociedade das nações (CERVO; BUENO, 2008).

A entrada do Brasil na guerra vai aproximá-lo ainda mais dos EUA, mas com a criação da SDN as relações com a Europa voltam a se estreitar, mas agora em outro patamar, o de um Estado ativo e participante no cenário internacional. Na década de 1920 a suposta participação brasileira em todo um sistema de concertação da paz mundial vai tomar conta da diplomacia nacional, todavia, o papel político que os Estados europeus designaram ao Brasil não correspondeu a

sua expectativa e vai gerar grandes protestos da diplomacia nacional (GARCIA, 2006). O Brasil que dizia falar em nome da América, vai ver sua posição questionada por seus vizinhos e sua influência diminuída nas negociações da SDN. Como argumenta Cervo e Bueno (2008, p. 225), `o Brasil a comprometer o orgulho nacional na questão da SDN, inviabilizou qualquer solução negociada para sua colocação de membro permanente no organismo_.

Com isso se pode considerar que a política externa do período da primeira república vai iniciar uma inserção brasileira no cenário internacional, mas também vai denotar duas ideias importantes: 1) que o Brasil tinha pouca influência regional, o que prejudicou qualquer tentativa de ser o representante internacional da região; 2) as questões de segurança e defesa do Brasil se construíram sempre dentro da esfera de um desenvolvimento das relações comerciais, não privilegiando um contexto de crescimento militar das forças nacionais. O Brasil era reconhecidamente neste período um país agro-exportador e importador de produtos industrializados (PINHEIRO, 2004), assim, dentro de um lógica capitalista indústrial que moldava o sistema, a participação do Estado brasileiro era tida, em partes, como secundária, já que não tinha capacidade de influenciar os mais altos níveis do comércio mundial, então baseado na industrialização.

Nesta perspectiva, os pilares principais que erigiram uma política externa para o Brasil estavam em partes alinhados, por falta de opção e por escolha em um segundo momento, as potências centrais do sistema naquele momento. Todavia, é possível perceber, dentro de uma visão calcada no *smart power*, que a própria aceitação do Brasil como Estado independente dentro do sistema internacional deu-se pela prerrogativa de sua submissão, o que por consequência, abalava iniciativas nacionais de criar um modelo autônomo de inserção que pudesse empoderar o Estado de maneira a não se submeter as potências centrais do cenário internacional.

Há então neste período, um modelo de alinhamento direto do Brasil nas relações internacionais, condicionado pela sua característica de ex-Estado

colonial, porém, há por outro lado, a busca por autonomia calcada em um preponderância regional deste ator estatal. Todavia, preponderância esta que nem sempre foi vista com uma percepção positiva pelos parceiros regionais, mas que criou para o Brasil na esfera externa uma aura de possível liderança no espaço latino americano e , consequentemente, de mais destaque internacional.

Para as matrizes do *smart power*, ainda é incipiente falar de poder para o Estado brasileiro na dinâmica internacional, porém, é fato, que ter sido colônia, e principalmente, ter, depois do sua independência, sido arrastado por um modelo internacional de inserção, contribuiu para que uma posição de autonomia e independência no sistema fosse negligenciada como proposta formadora do interesse nacional.

O paradigma desenvolvimentista e a ascensão de um modelo de autonomia internacional (1930 a 1989)

Se até o momento a construção da política externa nacional estava altamente influenciada por um cenário de edificar pertenças externas e fortalecer laços com os centros hegemônicos do sistema capitalista de maneira submissa e pouco autônoma, com a crise de 1929[63] os países agro-exportadores, como o Brasil, viram uma janela de oportunidade se abrir para ascender ao modelo industrial e inserir-se de outra maneira dentro do sistema, agora de forma mais emancipada (CERVO; BUENO, 2008)

Assim, nesta fase calcada no modelo desenvolvimentista o mote era modificar a participação do Estado brasileiro dentro do sistema internacional, e isso, segundo determinantes da época, se daria pela busca do desenvolvimento através da criação e aperfeiçoamento da capacidade produtiva industrial de

[63] A crise de 1929, também conhecida com a Grande Depressão, foi um período de crise econômico aguda no início do século XX e que atingiu um dos centros do capitalismo, os EUA, e teve repercussões no mundo todo, antecedendo as conflitualidades da segunda guerra-mundial. Para saber mais sobre esta crise consultar: John Kenneth Galbraith (2010 ¯ edição brasileira) *1929 ¯ A grande crise*.

maneira a substituir importações e aumentar exportações (PINHEIRO, 2004, ALMEIDA, 2003; VIZENTINI, 2003). Como afirma Cervo (2008, p. 72) o arquitetura do interesse nacional neste momento estaria alicerçado em três ideias principais:

> a) realizar interesses das sociedade complexas; b) conceber o desenvolvimento com expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, isto é, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes vizinhos.

Nos pontos acima é possível perceber algumas nuances que já podem servir de arcabouço para a construção de uma estratégia calcada no *smart power*. Todavia, é pertinente reforçar que não se pensava neste modelo de inserção e criação do interesse nacional à época tratada, porém, as raízes que hoje podem fazer a inserção internacional do Brasil ter uma viés inteligente, se mostram na tentativa de romper a submissão e promover uma alternativa para inserção autônoma do Brasil que vemos neste momento. Quando Cervo fala de interesses da sociedade complexa é possível refletir que mais predileções seriam levadas em conta pelo Estado na sua ação política externa do que somente as da elite agro-exportadora que controlava o poder nacional. A indústria como modelo de sustentação do desenvolvimento e a preponderância em negociar na política externa de forma autônoma, são reflexos que até os dias atuais irão permear a realidade da ação externa do Brasil. Com certeza, há inúmeras críticas a se fazer ao modelo desenvolvimentista praticado no Brasil para seu aprimoramento e inserção internacional, mas é evidente, que do ponto de vista da busca por autonomia, este modelo é superior ao que até então vinha sendo praticado.

Neste sentido, é com o presidente Getúlio Vargas[64] que o Brasil vai iniciar um novo período político, marcado pela renovação de um conceito de interesse nacional, sendo este voltado mais para a construção de um parque industrial brasileiro, que visava a substituição das importações e modernização da produção nacional como forma de construir sua inserção mundial. (VISENTINI, 2013)

A política de Vargas visava contemplar outras camadas da sociedade para além das oligarquias rurais, para isso o presidente conduziu tanto a política interna como a externa para uma atuação econômica voltada para industrialização, para uma atuação social junto dos trabalhadores urbanos visando aumentar a sua proteção e, por fim, a atribuição às forças armadas como suporte para a criação de uma indústria de base nacional (FAUSTO, 2001).

Essa mudança de foco de Vargas trouxe a política externa brasileira um novo rumo, que ao invés de manter sua ligação privilegiada com os EUA, vai buscar a barganha negocial junto de outros Estados com o objetivo de construir seu parque industrial. Essa nova tendência da política exterior foi classificada de :autonomia na dependência¨, onde o objetivo era redefinir os laços de dependência com os EUA de forma a garantir o suporte financeiro para a construção do campo industrial brasileiro. Essa barganha ocorreu entre os EUA e a Alemanha e durou até o início da década de 1940, quando o Brasil declara guerra ao eixo e reconhece nos EUA seu aliado (VISENTINI, 2007).

Quando Roosevelt ascende ao poder nos EUA ele vai buscar um alinhamento hemisférico, e traduz essa política no pan-americanismo, ou seja, a proposta de um fortalecimento dos laços entre as nações da América. No âmbito regional, isso vai ser incorporado por Vargas em sua política externa e vai impulsionar o Brasil a oferecer seus bons ofícios e arbitragem nas questões

[64] O presidente Vargas vai subir ao poder em 1930 através de um revolução que irá mudar os parâmetros das oligarquias detentoras do poder no Estado brasileiro. Para saber mais sobre essa revolução consultar Boris Fausto (1972) *A revolução de 30: historiografia e história*; Antônio Candido (1982) *A revolução de 30 e a cultura*.

conflituosas da região, principalmente, as relacionadas com divisões territoriais, a diplomacia brasileira vai desenvolver um papel de conciliador (CERVO; BUENO, 2008). Essa ação, é uma de tantas que demonstra uma nova predisposição do Brasil a ser mais atuante e autônomo dentro do sistema internacional, tem como objetivo sempre satisfazer aquilo que determinou como seus interesses nacionais, expansão da indústria para promoção do desenvolvimento

Assim, Vargas se insere no contexto de um avanço industrial e de pacificação regional, isso ficou claro na intervenção brasileira em duas questões importantes: a) no conflito de *Letizia* onde Peru e Colômbia discutiam sobre as suas fronteiras amazônicas e, b) na questão da guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai desencadeado pelo fechamento para navegação do rio Paraguai (VISENTINI, 2007).

Todavia, é importante ressaltar que tal ação conciliadora do Brasil ainda não é totalmente autônoma, mas sim, condicionada pela vontade do então *hegemon* regional. Para além desta questão, existia também o receio dos demais atores estatais latinos em relação ao próprio Brasil e suas ambições, se todos estavam na busca de inserir-se de maneira mais independente, não teria porque pensar na ascensão de um poder superior na região latina para além dos EUA, e isto poderia vir a acontecer com o Brasil. Tal cenário fica claro na mediação brasileira na guerra do Chaco, segundo relatos da opinião do chanceler brasileiro Melo Franco, ele sai desgostoso do processo, pois a maneira melindrosa que atuaram as chancelarias hispano-americanas (México e EUA) também mediadores no conflito, denota que estas se tornam suscetíveis quando o Brasil está envolvido no processo de resolução do conflito (CERVO; BUENO, 2008). Essa posição do chanceler levanta a questão de uma constante limitação tanto dos EUA, como de outros Estados latinos, a ideia de uma proeminência brasileira na região, o que vai tornar as atitudes brasileiras sempre limitadas a uma aliança com os EUA para se legitimar, produzindo um paradoxo quanto a posição independente da política do Brasil na região.

Todavia, com o fim da segunda guerra mundial, vai se iniciar um período na política nacional do Brasil que será marcado pelo viés ideológico do sistema internacional. O início da guerra-fria vai trazer ao Brasil a aproximação real dos EUA, mas também, a concepção, entre grupos internos, de que o Brasil poderia ter uma nova maneira de inserção, sem privilegiar EUA ou URSS. Essa dicotomia vai refletir na política exterior, onde se passará de uma ligação automática em Dutra, para uma barganha em Juscelino e Vargas, até o culminar de uma política independente em Jânio, que vai ser alvo de um golpe militar e da volta a uma posição tradicional de direita da política brasileira.

Eurico Gaspar Dutra será o chefe do Estado brasileiro de 1946 a 1951, e durante este período a aliança junto dos EUA será automática, pois no pós-segunda guerra mundial a América Latina, quase no seu todo, vai ficar sob os auspícios dos EUA e da sua ideologia, dentro do cenário que está a se configurar da guerra-fria e da oposição EUA versus URSS (CERVO; BUENO, 2008). Toda a preocupação externa, principalmente na área de defesa e segurança, neste momento, será em manter a América ao lado da política ideológica dos EUA, o Brasil como se via e pretendia como parceiro estratégico desse Estado, não tardou em assumir essa ideologia e sua preocupação como objetivos da segurança nacional.

Essa aliança automática vai durar pouco, e os objetivos de desenvolvimento industrial e barganha irão voltar rapidamente. Getúlio Vargas, entre 1951 e 1954, vai voltar como presidente, desta vez eleito pelo voto popular, e logo em sua posse vai mudar o discurso da política externa, introduzindo a ideia do nacionalismo brasileiro que se preocupa em desenvolver o potencial industrial nacional, como também, em evitar que o capital estrangeiro tome posse dos recurso nacionais (i.e. o petróleo, siderurgia), pois a participação dos estrangeiros em setores estratégicos nacionais, significaria um risco a própria soberania. Nas relações internacionais, a posição era de distanciamento e até oposição aos EUA, como forma de instituir um pensamento político próprio ao Brasil, já os seus

opositores defendiam o alinhamento automático aos EUA e um esforço de combate mundial ao comunismo (FAUSTO, 2001).

Na dicotomia política interna entre aquilo que se pode denominar de nacionalista e entreguista, um acontecimento vai chamar atenção e iniciar uma clara desestabilização do governo de Vargas. Em 1953, vai ser aprovado no congresso nacional, com apoio da oposição política, o acordo de assistência militar recíproca, conhecido pela sigla TIAR[65] do Brasil com os EUA, que consistia, de maneira sucinta, no fornecimento pelos EUA de armas, treinamento e financiamento de pessoal, em caso de ataque externo exclusivamente aos EUA, dando o Brasil em troca matérias-primas estratégicas para indústria bélica estadunidense (CERVO; BUENO, 2008). Esse acordo vai demonstrar toda fragilidade e dependência do Brasil nas questões militares, como também, colocar a própria segurança e defesa nacional a cargos dos dilemas estadunidenses e não mais de uma política brasileira própria, o Brasil passa de ator relevante a mais uma zona de grande influência militar dos EUA. Essa questão vai desgastar o governo Vargas[66] e levar o presidente ao suicídio em 1954[67].

O governo de Juscelino Kubitscheck de 1956 a 1960, não terá o viés populista de Vargas, mas também irá se desenvolver alicerçado na ideia do desenvolvimento do parque industrial nacional mas para a produção de bens de

[65] Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ¯ TIAR ¯ (também conhecido como Tratado do Rio) é um tratado que abarca o tema da defesa mútua entre vários países do continente americano. Este foi celebrado em 1947 no Rio de Janeiro. Para consultar o tratado acessar: http://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/geral/TratAssistReciproca.htm

[66] Não se pode atribuir o suicídio de Vargas, diretamente, a provável desestabilização do cenário político brasileiro por parte dos EUA. No entanto, a carta testamento de Vargas, é elucidativa em demonstrar sua insatisfação com a presença estrangeira irrestrita no país, tal carta é um documento importante para demonstrar a que ponto chegou a própria luta nacional para estabelecer uma política de alinhamento ou independência do Brasil frente aos EUA. Para conferir o conteúdo da carta consultar http://www.culturabrasil.pro.br/cartatestamento.htm consultada em 10 de abril de 2015.

[67] Com a morte de Vargas, vai subir ao poder Café Filho, mas seu governo apesar de pró-EUA, não terá impacto na dinâmica nacionalista da época. Para saber mais sobre esse governo consultar Demóstenes M. de Pinho Neto (1989) *O interregno Café Filho: 1954-1955* In: Marcelo P. Abreu (org) (1989) *A ordem do progresso*.

consumo duráveis e não mais de indústria de base. Um dos lemas da política de JK foi o jargão *50 anos em 5*, que visava desenvolver o Brasil de maneira rápida. Como argumenta Celso Lafer (1970) `O governo de Juscelino Kubitschek foi caracterizado por uma tentativa de se conquistar 50 anos de desenvolvimento em 5 anos de governo. Para tanto, uma equipe de técnicos idealizou um Plano de Metas, que significou a primeira experiência brasileira de um planejamento governamental que foi posto em prática _.

De acordo com esse objetivo, a primeira fase da política externa de JK será um alinhamento automático aos EUA, focando a entrada de capital estrangeiro para o financiamento da indústria de bens de consumo (VISENTINI, 2007). Em um segundo período, pós-1958, toda a América Latina estará descontente tanto com o papel que foi atribuído a si no cenário internacional, como com o crescente imperialismo estadunidense na região. Diante dessa realidade JK vai alterar sua política para um processo de barganha, onde vai dar início ao pensamento da diplomacia brasileira contemporânea, que acredita na cooperação internacional e na interdependência como fontes de ação internacional. Como cita Cervo e Bueno (2008, p. 287), `Para JK, retirar o país do atraso, impunha-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações _.

Uma das principais ações internacionais de JK vai ser o fortalecimento da cooperação do Brasil com a ONU. Isso vai ficar claro com o envio de tropas brasileiras para a primeira missão de paz da ONU, realizada no conflito do Suez em 1956. O Brasil não tem interesses diretos na região, mas tal conduta vai privilegiar a contínua ideia pós-segunda guerra de aliança com os EUA (CERVO; BUENO, 2008). Como faltava ao Brasil recurso e, mesmo vontade, para intervir, já que sua posição era de equidistância do cenário internacional, apoiar a ONU, e por consequência, o próprio EUA seria uma forma de agir a favor dos princípios brasileiros de autodeterminação dos povos, e ao mesmo tempo encontrar caminhos para uma política externa ativa neste campo (VIGEVANI *et al.*, 2002).

O substituto de JK, será Jânio Quadros, e sua política vai consistir em um desdobramento do cenário político de JK. É neste período que o Brasil vai ter uma política mais progressiva e coerente no objetivo de mudar sua participação no cenário internacional, a Política Externa Independente (PEI) iniciada no governo de Jânio vai ser o marco que vai sustentar a política externa de LULA.

Jânio vai ficar no poder somente sete meses em 1961, renunciando ao cargo em agosto deste ano. Seu posto será ocupado pelo seu vice, João Goulart (Jango), que segue as ideias de Jânio e fortalece a PEI e um Estado pró-autonomia. A PEI tinha uma visão universal do interesse brasileiro, buscando independência dos fatores políticos ideológicos e privilegiando um maior contato com todas as nações do mundo (CERVO; BUENO, 2008). O grande impulsionador da PEI será o então embaixador do Brasil na ONU, San Tiago Dantas, que irá definir as linhas dessa política em 7 pontos: a) expansão das importações para todos os países, inclusive socialistas; b) defesa do direito internacional; c) defesa da autodeterminação; d) defesa da não-intervenção; e) política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; f) apoio a descolonização e; g) formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa (DANTAS, 2011).

Dantas tinha a concepção que estimular e institucionalizar a colaboração recíproca, era a única maneira de vencer os problemas estruturais dos países da América Latina, e elevar o nível de vida de sua população. O relacionamento dos Estados deveria ser baseado na igualdade, respeitando soberanias e a autodeterminação (CERVO; BUENO, 2008, VISENTINI, 2013, PINHEIRO, 2004). A proposta era um desenvolvimento com foco na justiça social e na igualdade, que promovesse mudanças estruturais nos Estados.

Essa questão não agradou os EUA, já que expandia as relações dos países latinos com o bloco socialista, e representava, para os EUA, uma ameaça clara a sua dominação na região. Assim, em 1964, os militares irão tirar Jango do

poder através de um golpe militar[68], e vão permanecer neste posto até meados da década de 1980.

Esta fase da política externa brasileira é de extrema importância para se entender o cenário atual do Brasil. É nesse momento que se desenrola uma busca por desenvolver os poderes estruturais, institucionais e situacionais do Brasil, no entanto, esse será sempre prejudicado pela enorme força e interesse que os EUA têm de manter o poder na região latina. A participação brasileira, será sempre limitada pela vontade dos EUA. Todavia, o pensamento de autonomia e maior participação está lançado, e os pilares de uma estratégia de inserção calcada nos preceitos do *smart power* tem seu momento mais claro na realidade da política externa brasileira. Por outro lado, é certo que os EUA e a dicotomia ideológica que tomaram conta no cenário internacional a época, veriam nas pretensões do Brasil uma ameaça a própria ideia de segurança dos EUA. Neste sentido, qualquer tentativa de autonomia, que colocava a possibilidade de não seguir os padrões ideológicos do capitalismo, era tida como uma clara ameaça e reprimida com a força que fosse necessária.

Porém, as bases de um processo diferenciado de inserção internacional do Brasil foram lançadas neste momento, bastando somente o cenário propício para que tais ideias voltem a luz, e este irá se abrir no fim da década de 1990.

Todavia, este receio com a possível autonomia que o Brasil poderia conquistar e com a possibilidade deste Estado não manter-se sob os auspício ideológicos dos EUA, fez com que o governo progressista de João Goulart fosse retirado do poder através de um golpe de estado militar e foi implantado um regime ditatorial para conduzir o país. A partir dai, a busca por autonomia existirá mas de certa forma terá laços de comprometimento com o poder hegemônico do

[68] Para saber mais sobre a golpe militar no Brasil e a participação dos EUA consultar: Danielle Jacon Ayres Pinto e Juliano dos Santos Bravo (2016) *Os Estados Unidos e sua ação no golpe militar brasileiro de 1964 ¯ uma perspectiva das relações internacionais.*

sistema, no caso os EUA. Não é uma submissão direta, mas também não será uma autonomia total.

Desta forma, a ditadura militar vai representar um período de desenvolvimento para o Brasil nas questões econômicas e industriais, mas de retrocesso nas questões sociais. Apesar de claramente ligada as posições políticas conservadoras[69,] ditas de direita, o governo militar também terá na política externa a dicotomia alinhamento ou autonomia dos EUA.

Entre os presidentes militares do período se pode dividir o alinhamento e a autonomia em dois momentos, o alinhamento automático vai se dar no primeiro presidente militar, General Castelo Branco. Seu objetivo será desmantelar toda a teia da PEI e reafirmar a aliança brasileira aos EUA (CERVO; BUENO, 2008). Um segundo período que vai contemplar os governos do General Arthur Costa e Silva até o último presidente militar o General João Figueiredo, todos os outros presidentes militares irão recuperar as premissas de uma autonomia do Brasil frentes aos EUA, visando unicamente a construção de uma potência industrial média. Tal momento da política externa será reconhecido principalmente após 1974, no governo do General Ernesto Geisel, como sendo guiado por um pragmatismo responsável. Uma forma de enfatizar que o Brasil não queria orbitar como satélite dos EUA, mas que ao mesmo tempo, entendia que a relação com as potências do sistema era igualmente essencial para o objetivo do desenvolvimento econômico e industrial inicialmente proposto pelo governo militar. (VISENTINI, 2003)

Neste segundo período a política externa vai se assemelhar a PEI, negando unicamente a vertente de reforma social de San Tiago Dantas. Todavia, a busca será por uma autonomia e desenvolvimento, com a promoção da

[69] O ápice institucional da política conservadora de direita e da repressão a grupos políticos de esquerda vai vir com os cinco Atos Institucionais ditados pelo governo militar, que limitavam a liberdade de expressão e reivindicação do povo, como também, davam a legitimidade ao governo para perpetrar qualquer ação coagitiva contra quem se colocasse contrário a política governamental. Para saber mais sobre esse atos institucionais consultar Maria Helena Alves (1984) *Estado e oposição no Brasil*, *1964-1984*.

aproximação das nações terceiro-mundistas em prol de lutar contra as injustiças do sistema internacional (VISENTINI, 2007). A questão era promover o desenvolvimento nacional e a inserção internacional, a primeira com o financiamento dos EUA e a segunda através da participação efetiva nas organizações internacionais e regionais que estavam a surgir. A ideia é ser o norte provedor de tecnologia, recursos financeiros e conhecimentos científicos, e o sul parceiros regionais onde o Brasil irá disseminar esse conhecimento (FAUSTO, 2001).

Como afirmam Cervo e Bueno (2008, p. 416) "O comércio exterior foi o elo de ligação entre os dois hemisférios[...]o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento".

Para a cooperação e integração regional, essa política comercial brasileira terá um efeito contraproducente, pois essa aproximação aos EUA e a tentativa de comércio com a região sulamericana, sem apoio direito ao desenvolvimento estrutural dos parceiros, vai produzir hora uma ideia do Brasil como potência hegemônica regional, hora a ideia do Brasil um país a serviço dos interesses estadunidenses (CERVO; BUENO, 2008; PINHEIRO, 2004; ALTEMANI, 200). Essa imagem de procura do benefício próprio e de ameaça geopolítica regional, devido a ligação com os EUA, vai produzir um afastamento dos parceiros regionais, e dificultar a cooperação e interdependência para além do âmbito comercial.

Nas questões de segurança e defesa, a ideia do governo militar foram moldadas pela Escola Naval de Guerra (ENG), que defendia a fronteira ideológica do mundo, e consequentemente, aliou-se a ideia de defesa do capitalismo e luta contra a expansão do socialismo pregadas pelos EUA (VISENTINI, 2007). Isso vai fazer o Brasil se afastar de Cuba, e apoiar os golpes de Estado no Chile, Uruguai e Bolívia, correspondendo com as expectativas estadunidense de líder regional e de ideologia pró-capitalista que atribuíam ao Brasil. No cenário regional, isso vai

causar, como já dito acima, a sensação do Brasil ser ator que se guia pelo interesse individual e apoio incondicional aos EUA.

Assim, se existia um projeto de aproximação com parceiros regionais e autonomia para elaborar e executar políticas externas durante a PEI, no período da ditadura militar, ainda mais em seu começo, este cenário foi desfeito por um pragmatismo na ação externa e os EUA passaram a traduzir-se como o grande aliado do Brasil.

Porém, a década de 1980 vai representar o início do reconhecimento da América Latina, pelo Brasil, como sua zona de influência direta. O objetivo é buscar promover a cooperação, o desenvolvimento e o comércio, visando a independência da região. Como também, consequentemente, visar tornar o Estado brasileiro um expoente regional, chegando a considerar até uma possível liderança na área.

Os dois primeiros governos desse período foram do General Figueiredo e de José Sarney[70], momento em que houve a transição da ditadura para a democracia. Apesar de reconhecer nesse fator, um importante avanço no quadro político nacional, a crise que se instalou no país na década de 1980 e perdurou até a eleição de FHC, demonstrou a precariedade da economia dos países subdesenvolvidos, e o grande comprometimento que esses tiveram com o pagamento das dívidas adquiridas na década anterior. O consenso de Washington e todas as políticas que permeavam o cenário internacional vão tornar os Estados subdesenvolvidos em atores passivos, submissos às políticas neoliberais restringentes e, com sérios riscos de colocarem todo o avanço adquirido ao longo do século XX em risco (CERVO; BUENO, 2008). No caso do Brasil não foi diferente.

[70] José Sarney tomou posse como presidente em 1985, devido a morte do então eleito presidente João Tancredo Neves, que morreu, em circunstâncias duvidosas, dias antes de assumir a presidência.

A ideia de Sarney para política externa era voltar a maximizar as oportunidades individuais do Brasil com os EUA, para sair do bloco dos países de terceiro mundo e adentrar nos de primeiro mundo (VISENTINI, 2003). No entanto, o Itamaraty analisava o cenário internacional de maneira distinta, este se deteriorava em protecionismos econômicos crescentes que limitavam a ação dos países sulamericanos, sendo a promessa do multilateralismo do Norte cada vez mais incipiente. Logo, a alternativa do Brasil foi privilegiar as relações sul-sul, e principalmente, a aproximação das nações sulamericanas (CERVO; BUENO, 2008, PINHEIRO, 2004, ALMEIDA, 1998, VIGEVANI;CEPALUNI, 2009).

Como afirma Visentini (2007, p. 249-250)

> Quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul foi valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e na integração com a Argentina, que vivia problemas semelhantes aos do Brasil.

A partir desta percepção que começa-se a pensar a institucionalização da cooperação. Se pode dizer que este é o momento onde a ideia de Mercosul começa a surgir nos planos dos governantes locais.

A aproximação Brasil e Argentina vai derrubar os antigos receios geopolíticos regionais, e criar uma aura de pertença hemisférica, e de responsabilidade por tudo que se passava na região. Com isso foram criados vários grupos (i.e. grupo de contadora, grupo de apoio, etc), que buscavam padronizar às respostas dos Estados latinos americanos para os conflitos existentes na região. É neste momento que o papel do Brasil, apesar de ser ativo, será pouco útil para reforçar seu poder situacional. Por não concordar com a intervenção estadunidense na região, e por defender sua premissa ‘sagrada’ de

autodeterminação e não intervenção, o Brasil em forma de protesto não vai apoiar os EUA, mas também, vai se recusar, inicialmente, a participar de qualquer iniciativa latino americana em prol da resolução do conflito, alegando que essa resolução era assunto interno dos Estados (PAYNE, 1984). Nesse momento o Brasil perde uma grande chance de construir uma paradigma de ação regional, que fosse seguido e influenciasse seus parceiros, desperdiçando assim uma oportunidade de projeção do poder e influência internacionais.

Como afirma Cervo e Bueno (2008, p. 452)

> Com efeito, nos anos 80, apesar de ingentes esforços desenvolvidos no seio dos órgãos multilaterais, dos acordos regionais e das iniciativas bilaterais, a cooperação ainda se manteve experimental e oportunista, voltada à solução de problemas conjunturais, sem constituir um processo apto a reforçar as bases estruturais de autonomia do continente.

Em 1989 o mundo vai assistir ao fim da guerra-fria e a uma nova ordem política e econômica do cenário internacional. No Brasil, esse momento é marcado pela primeira eleição para presidente por voto popular depois da ditadura, venceu esse pleito o conservador Fernando Collor.

Até este momento, é possível entender a realidade da estratégia de inserção do Brasil na esfera externa como uma ação de apoio ao Estado desenvolvimentista, como vimos acima. Todavia, com o fim da guerra-fria e a prevalência de um sistema ideológico no mundo, o capitalismo, o que se verá na década de 1990 é uma ascensão dos preceitos liberais, e uma submissão dos Estados periféricos a este sistema no intuito de garantir alguma participação na esfera de influência internacional. Começa a existir então o período que se entende por Estado Normal.

Não obstante, se faz relevante reforçar que apesar da repressão e da supressão de direitos sofridas no Brasil da ditadura militar, há neste período uma linha de manutenção de pequenos ganhos nas premissas de uma política de inserção internacional inteligente. As bases industriais reforçadas, uma virada, mesmo que incipiente, para os parceiros regionais e uma tentativa de inserir-se de maneira autônoma, mesmo dentro da esfera ideológica da guerra-fria, criaram para o Brasil oportunidades futuras que no redescobrir de sua democracia poderiam ser utilizadas para pensar uma estratégia de inserção internacional calcada no *smart power*. Todavia, até aqui a única iniciativa de se pensar um estratégia de longo prazo para a política externa do Brasil foi a PEI, o que reflete uma falta de projeto internacional de influência e maior poder. É possível observar a vontade de ser mais influente, mas ainda é pouco, ou nada pensado, a estratégia para alcançar tal ambição.

O paradigma do Estado Normal e a construção neoliberal do Brasil (1990 a 2002)

Após 60 anos de um ritmo na política externa brasileira de busca por um desenvolvimento calcado na industrialização e na procura por uma autonomia, mesmo que restrita, perante as potências hegemônicas do sistema internacional. Com a chegada dos anos 90 se verá uma guinada da matriz da política externa do Brasil para um modelo clássico liberal, que precedeu o desenvolvimentista, só que agora, tal modelo será erigido através de matrizes contemporâneas que se aplicam a realidade que se vivia a época. (SENNES, 2003)

As crises de petróleo da década de 70, e a posterior crise das dívidas da década de 80 nos países periféricos, irão forçar estes Estados a seguir uma receita de recuperação pensada desde o centro do sistema, este modelo ficou conhecido como :Consenso de Washington˜. Organismo internacionais como o Banco Mundial e o FMI, em conjunto com os governos dos países centrais do

sistema, principalmente EUA, elegeram dez pontos[71] que deveriam ser seguidos, impreterivelmente, para recuperar as econômicas dos Estados em crise e aumentar seu desenvolvimento. Todavia, tais premissas eram baseadas em um processo de retração do Estado e de desconstrução dos preceitos Keynessianos, de matrizes sociais, da economia praticada por estes atores (CERVO; BUENO, 2008; VISENTINI, 2013, FREITAS, 2003). A proposta era retirar importância e poder do Estado e introduzir mais mercado na condução da dinâmica econômica, política e social dos países em questão. As determinações sobre que política seguir e que maneira organizar a economia viria de fora do Estado, dos atores hegemônicos do sistema. O Interesse nacional e um projeto de longo prazo de desenvolvimento passaram a ser coisas desconsideradas e relegadas àqueles atores que teriam capacidade de ação dentro do sistema. Amado Cervo vai elucidar tal situação ao citar uma fala do ministro da fazenda de FHC, Pedro Malan, onde ele afirma que "[...] um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências." (CERVO, 2008, p. 80)

Neste cenário, o Brasil terá seu primeiro governo eleito democraticamente pela escolha popular, será o Fernando Collor de Mello, que vence a eleição ganhando do seu adversário LULA. Collor vai assumir as premissas do Consenso de Washington e aplicá-las na política interna e externa nacionais. Isso significou, uma abertura desordenada do mercado interno ao externo, privatizações das estatais lucrativas, foi uma retomada de aliança com os EUA e de subordinação as políticas econômicas do Norte (VISENTINI, 2003). No eixo regional, essa política neoliberal vai promover a criação do Mercosul, na possibilidade de criar a abertura de mercado na região (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No campo da segurança e defesa, o Brasil vai ter em Collor a volta da exigência de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU para o

[71] Para conferir a tabela dos 10 pontos elencados pelo economista John Williamson e chamados de Consenso de Washington, consultar o documento 9 na seção anexos.

Brasil, alicerçando essa pretensão no seu comportamento e adesão a agenda mundial (VIZENTINI, 2003). Mas o Brasil se esquecia de um fator essencial, que era a necessidade de interagir no cenário internacional, e se inserir diferenciadamente na correlação de forças mundiais, sem isso seria impossível exigir tal coisa a ONU. Nessa falta de compromisso do Brasil fica claro, que apesar de apoiar os EUA no Conselho de Segurança da ONU quando da primeira guerra do Golfo, o Estado assumindo uma posição de cautela sobre a segurança internacional, se recusa a mandar tropas para a região, anulando assim qualquer possibilidade de suas exigências serem ouvidas (HISRT; PINHEIRO, 1995).

Apesar de ser o primeiro presidente eleito pelo voto popular, Collor terá seu mandato interrompido e será deposto do cargo de presidente devido a graves problemas internos de corrupção, que afetam não só a imagem dele, mas a do próprio país. Desta forma, entre 1992 a 1994 Itamar Franco, vice de Collor, será o presidente, e protagonizará uma tentativa de volta a ideia de autonomia do Brasil. Sua meta é revalorizar a presença do Brasil no mundo através de ações que privilegia-se uma aproximação dos vizinhos regionais promovesse as relações sul-sul. Para alcançar tais objetivos o caminho proposto por Itamar era aumentar a participação nacional nos fóruns multilaterais e aprimorar integração regional (VISENTINI, 2013). Era uma proposta de iniciar um quadro de aspirante a hegemônico na região (SARAIVA, 2007), mas uma hegemonia fora dos padrões realista dos EUA, de coação e *hard power*. O interesse de Itamar é promover a cooperação recíproca e desenvolver a região sulamericana.

Com a meta de voltar a revalorizar o Brasil externamente, Itamar, investe em diversas ações no espaço internacional, entre elas o fortalecimento do Mercosul, a criação das ZOPACAS, da ALCSA. Isto porque do ponto de vista regional, a prioridade do governo estava centrada na promoção da integração da bacia do prata e da região sulamericana. Na ONU, o Brasil buscou participar de sete operações de paz em apenas dois anos de mandato do presidente (VISENTINI, 2003). O objetivo era inserir-se externamente através dos principais

regimes internacionais de forma participativa e com relevo em sua atuação (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009). Tais investidas vão sucintamente demonstrar a volta busca por uma autonomia externa do Brasil.

Todavia, a questão mais relevante da política praticada por Itamar e que terá reflexos na ação externa, será a estabilização da moeda e controle fiscal implementados pela adoção do Plano Real.

Itamar fica somente dois anos na presidência, o que se revela muito pouco tempo para modificar um paradigma de inserção. Por outro lado, é com ele que a mudança mais significativa da política interna nacional ocorre: a estabilização da moeda com a criação e implementação do Plano Real[72]. Tal medida cria um arcabouço econômico que sustentará as iniciativas externas futuras do Estado brasileiro, como também, irá empodera FHC, que no governo de Itamar foi Ministro da Relações Exteriores e Ministro da Fazenda (implementando o plano real), para concorrer as eleições seguintes e eleger-se como presidente. (ALTEMANI, 2004; VIGEVANI, CEPALUNI, 2009; VISENTINI, 2003 e 2013)

Até agora foi possível identificar várias nuances das políticas externas praticadas ao longos dos governos no Brasil, sempre na tentativa de maximizar seu inserção individual entre as potências do Norte, e privilegiando muito pouco seus parceiros do Sul. Com FHC e Lula vamos ver mudanças reais de paradigmas da política externa, e o renascimento do Brasil enquanto ator internacional relevante.

Como se viu acima, o governo de FHC começa marcado pela implementação do Plano Real que tinha por intuito promover a estabilização econômica nacional. Estabilização era o conceito central da mudança política

[72] Plano Real, foi o plano econômico traçado por FHC, enquanto ainda era ministro da economia do governo Itamar, para diminuir a inflação, estabilizar a economia e criar uma moeda forte nacional, no caso o real. O plano foi um grande sucesso, e acabou sendo o responsável por sua eleição para presidente em 1994. Para saber mais consultar Fernando Henrique Cardoso (2006) *A arte da Política;* Luis Carlos Bresser Pereira (1994) *A economia e a política do Plano Real*, Revista de Economia Política, vol.14, nº 4.

pregada por FHC, para ele essa mudança se sustentava em três pilares: democracia, abertura econômica e estabilidade monetária (CARDOSO, 2001).

Tais pilares de FHC levaram-no a aplicar a cartilha do Consenso de Washington e fazer duas modificações importantes na dinâmica nacional: privatizou empresas estatais e implementou a estrutura regulatória estável e a transparência dos gastos públicos aos moldes pregados por FMI e BM. O resultado disso, como visto nas experiências mundiais, ao invés de desenvolver o Estado, causou a retirada do poder estatal para desenvolver políticas externas próprias, criando um imperialismo de mercado e consequentemente, um Estado normal, clientelista, subordinado as regras e vontades das instituições financeiras internacionais (CERVO; BUENO, 2008). Como afirmam os próprios Cervo e Bueno (2008, p. 460) `a ação destrutiva do Estado normal priva, ademais, o governo de meios de poder sobre a arena internacional_.

A recusa em ser uma potência dissuadora no cenário regional e internacional, vai promover a desvalorização e desmonte da segurança nacional, ou seja, de parte do poder estrutural do Estado, deixando-o debilitado, atrasado e de certa maneira dependente externamente neste quesito (VISENTINI, 2003).

Como afirma Lampreia, ministro das relações exteriores no governo FHC, uma das premissas importantes do cenário mundial na época era a:

> [...] necessidade, de reavaliação do próprio conceito de poder, diante da perda de utilidade relativa do poder militar (*hard power*), e da importância acrescida do poder econômico, cultural e simbólico (*soft power*), e do chamado poder estrutural, ou seja, a capacidade de influir na definição dos regimes e instituições que compõem a estrutura das relações internacionais (LAMPREIA, 1998, p. 6)

O que se compreende com isso é que FHC vai transferir a conjuntura de decisão governamental para o foro político das instituições internacionais, diminuindo o papel do Estado e suplantando o interesse nacional pela ideia de interesse global, porém negligenciando quem eram os articuladores desse interesse (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009). Ou seja, o poder estrutural, é analisado de forma equivocada, desmerecendo o Estado e transferindo, de maneira gradativa, as decisões soberanas para as instituições internacionais, tentando nestas buscar um poder situacional. Mas para este existir, como já dito no anteriormente, não pode vir separado de uma estrutura estatal forte que faça valer a vontade do Estado, sem coação, mas com capacidade para se colocar como o propulsor de uma cooperação e de uma liderança na interdependência.

Ao longo de todo seu primeiro mandato[73], FHC irá perceber que as promessas de assimetria comercial advindas do neoliberalismo não estavam ocorrendo e, devido as graves pressões internas por causa das privatizações e da crescente queda do papel do Brasil internacionalmente, FHC vai rever alguns de seus parâmetros políticos e voltar sua atenção para sua zona de influência direta, a América do Sul.

Paradoxalmente, apesar das políticas neoliberais de FHC trazerem ao Brasil perdas políticas no nível internacional, devido ao grande sucesso do plano real e da estabilização econômica, a posição de Cardoso passa a ser vista com credibilidade por seus vizinhos sulamericanos. Dessa visão positiva vai se reforçar, através da diplomacia pessoal de FHC, a ideia de aprofundamento da cooperação institucional multilateral na região, que vai se expressar através do Mercosul (CERVO; BUENO, 2008). Como afirma Lampreia (1998, p. 12), "O Mercosul tem sido também um elemento de peso no esforço, prioritário para o Brasil, de construção de um espaço mais integrado na América do Sul". Está

[73] Para consultar os discursos de posse do senhor Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 e 1999, acessar http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISCURS.HTM consultado em 19 de abril de 2015.

viragem geopolítica, vai servir de base para o início de um Estado logístico que será aprimorado pelo governo Lula.

Nas questões de paz, o segundo mandato, mantém às concepções do primeiro, de que o Brasil tem por objetivo a defesa dos direitos humanos, da não proliferação de armas atômicas, da resolução pacífica de conflitos, ou seja, da concepção como cita FHC (2001, p. 6) `de que os valores que ele (Brasil) cultiva internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevalecentes no plano internacional_.

Essas premissas irão se concretizar em ações como da adesão ao tratado de não-proliferação de armas nucleares, do envio de tropas a missões de paz da ONU, do papel de ator atuante nos conflitos sulamericanos (i.e. Equador e Peru) e na constante ideia de uma cadeira de membro permanente ao Brasil no Conselho de Segurança da ONU (LAMPREIA, 1998).

Apesar de atuante, FHC limita o Brasil a um papel de secundário, que chega até ser contraditório com suas reivindicações junto da ONU, já que ao invés de assumir uma postura mais atuante e decisória na instituição, FHC vai pleitear a vaga permanente no conselho de segurança baseado em três argumentos que deixam a desejar na afirmação da capacidade brasileira de reação no cenário internacional, são esses argumentos: o seu tamanho territorial, o contingente populacional nacional, e o reconhecimento de ser o décimo maior contribuinte do orçamento da ONU (VISENTINI, 2003).

FHC vai implementar na sua política externa o conceito de `:autonomia pela integração¨, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional_ (LAMPREIA, 1998, p. 11). Nesse caminho, apesar de ganhos na aprimoração da integração, o Brasil deixou de lado pontos importantes de sua soberania e poder dissuasório, que lhe custou em certa maneira, uma retração no objetivo de ser um ator atuante e de relevo no cenário internacional.

Neste sentido, o período do chamado Estado Normal vai surgir calcado em uma realidade que pode ser vista de dois prismas. Um primeiro de caráter externo de modificação da ordem internacional provinda do fim da guerra fria, se antes tínhamos um embate ideológico e forças opositoras dentro do sistema, com o descenso da URSS, o sistema liberal capitalista torna-se o modelo a ser seguido; O segundo prisma é de caráter interno, com o fim da ditadura militar no Brasil e ascensão do sistema democrático, o Estado vai passar por um reordenamento e este, como em quase todos os países periféricos do globo, vai ser altamente condicionado pela vontade dos países centrais do sistema, em especial pelos EUA.

Estes prismas serão fulcrais para a construção de políticas por parte do Estado, e consequentemente, para a modificação do padrão da política externa nacional que abandonam, em partes, sua vertente autonomista e passa a disseminar a ideia de que alianças com poderes centrais do sistema é essencial para promover o desenvolvimento no país. Não chega a ser tal política um processo de alinhamento direto do Brasil com os Estados hegemônicos, porém, ao eleger as instituições como o lugar onde a inserção do Brasil seria construída, abriu-se mão da possibilidade de agira autonomamente e de maneira individual, na criação de preceitos estratégicos do interesse nacional, para então moldar-se ao sistema institucional e seus ditames, em grande maioria controlados pelos Estados mais poderosos do sistema.

Neste sentido, a política externa do Estado normal, é erigida, com se viu anteriormente, naquilo que Vigevani e Cepaluni (2009) vão denominar como autonomia pela participação, ou seja, com o Brasil participando nos regimes internacionais como forma de inserção. Todavia, essa participação terá um custo, o de inserir-se em um modelo capitalista que propõe retração do Estado, privatizações e controle fiscal, retirando assim do Estado a capacidade autônoma de decidir seus interesses e criar estratégias próprias de inserção. Do ponto de vista dos conceitos centrais do *smart power*, pensar em mais poder e influência

para o Estado passa necessariamente por dar a este ente a capacidade de erigir autonomamente suas estratégias e ações de política externa, criando um projeto de interesse nacional que abarque a vontade e necessidade da sociedade em que se insere.

Desta forma, o Estado Normal é, em partes, prejudicial para um projeto de inserção inteligente dentro do sistema internacional, pois está mais próximo de uma vertente alinhada do que autônoma de política. Todavia, é preciso reforçar que dentro da lógica da política externa no Brasil nos últimos oitenta anos, as ações em prol da integração regional e as políticas de tentativa de influência do processo decisório dos regimes internacionais, é algo considerável na construção do *smart power* do Brasil. Não é possível afirmar que seja o cenário ideal, mas não é diametralmente oposto.

Inserção autônoma e Estado logístico: século XXI e os paradigmas de política externa no Brasil (2002 até dias atuais)

Após uma década de prevalência do estado normal em toda a América latina, principalmente no Brasil, será possível ver emergir das escolhas populares democráticas a ascensão de governos de esquerda, ou seja, que trazem uma matriz ideológica e política contrárias aos ditames do pensamento liberal-capitalista. A busca, no início do século XXI é por um refrear da política neoliberal que não produziu as consequências que prometia e, a remodelação da maneira de inserção dos Estados periféricos no sistema internacional.

Este modelo estratégico logísticos, já nos finais do governo de Cardoso busca por ser implementado, tendo em vista a percepção de que a guinada inicial neoliberal dada por FHC não teve sucesso em projetar o Brasil como se esperava. Todavia, apesar de iniciar pretensões a um estado logístico, Cardoso não terá sucesso em efetivá-lo, devido a própria falta de vontade política para tal, como

também, de apoio a estas mudanças por parte de seu entorno político (CERVO, 2008).

Assim, o objetivo neste período era prover uma maneira decisória autônoma de inserção internacional e de criação de política externa. Mas isto não de maneira a recuperar uma matriz desenvolvimentista anterior, mas sim, pensada através de construir relações políticas e econômicas de interdependência que resultassem em alternativas de influência internacional e de promoção do desenvolvimento. Tais ações teriam como foco o privilégio por algumas questões centrais: a) recuperar o papel do Estado como elaborador da política externa e do interesse nacional; b) atender aos interesses da complexidade da sociedade; c) promover a interdependência real, sem submissão a nenhum modelo pré-estabelecido e, d) aumentar a competitividade e participação do Brasil no cenário internacional. (CERVO, BUENO, 2011; VISENTINI, 2013)

Neste sentido, a eleição de Lula, é mais um retrato da reação da América do Sul a onda neoliberal dos anos 1990. O presidente brasileiro, juntamente com seus congêneres sulamericanos, irão iniciar um movimento de centro-esquerda, pró-integração regional e independência política da região.

No discurso de posse[74] em 2003, Lula deixa claro a ideia de afastamento da política de FHC:

> Mudança: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar. (LULA, 2003, s/p)

[74] Para consultar os discursos de posse do senhor Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003 e 2007, acessar http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029 consultada em 13 de maio de 2015.

Estas mudanças vão traçar novos objetivos para a política externa do Brasil. Em seu discurso de posse o chanceler Celso Amorim vai enfatizar às prioridades brasileiras

> No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade [...] Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região [...] O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo. (AMORIM, 2003, s/p).

Iniciava-se uma era onde a participação do Brasil no sistema internacional não se entendia apenas como um meio para conseguir vantagens exclusivas para o Estado, mas sim, como uma ferramenta para a construção de um ator influente e autônomo. Como afirma Amorim (2008, p. 28) ¨Temos uma inserção internacional que[...]tem muito a ver com nossa política independente, não-confrontacionista, ao mesmo tempo sem pedir licença para fazer as coisas¨.

Na prática essa visão política do governo Lula vai produzir um novo paradigma de ação externa que visa dois pontos: a) multilateralismo de reciprocidade e b) internacionalização econômica (CERVO; BUENO, 2008).

O multilateralismo de reciprocidade demonstra ser o alicerce base da política externa de Lula, isso devido a uma questão essencial, a de que esse multilateralismo exacerba-se às questões econômicas e comerciais, ele também visa a reciprocidade nas questões de saúde, direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional. É a busca pela diversificação das questões debatidas ao nível internacional, trazendo os temas relevantes para os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (i.e. fome e desenvolvimento), para o centro do debate, deixando claro que se essas questões não forem debatidas, não se alcançará justiça social e segurança internacional (VISENTINI, 2007).

Tal multilateralismo vai se sustentar na ideia de que não adianta globalizar a democracia, o necessário é democratizar a globalização (AMORIM, 2008). Apesar de ser um retórica bem elaborada, essa percepção será a raiz da política externa de Lula e vai conter premissas sólidas de:

> reforço do papel do Estado como negociador internacional, defesa soberana dos interesses nacionais, aliança com países emergentes começando pela América do Sul, diálogo cooperativo e não mais subserviente com os países avançados; enfim, uma pitada de moral, o combate a pobreza e a fome. (CERVO; BUENO, 2008, p. 493 ¯ 494).

O conceito desse multilateralismo é de que `a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações_ (CERVO; BUENO, 2008, p. 496). Para atingir essa concepção duas premissas são necessárias: a) existência de regras para compor o ordenamento internacional e; b) a elaboração conjunta dessas regras (Idem, p. 497).

No âmbito da segurança e defesa, as premissas acima também serão a base sustentadora. No entanto, a área de influência das ações brasileiras, será a região sulamericana, mas com abertura para participar ativamente no cenário internacional. O Brasil associa segurança e defesa ao desenvolvimento e combate a fome, ou seja, as questões, respectivamente, de cooperação e interdependência, como também, segurança humana, alongando o alcance do conceito de segurança até então pensando pela diplomacia brasileira (AMORIM, 2008).

A questão tradicional da diplomacia brasileira da pretensão por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, estará presente na política de Lula, mas o argumento desta exigência irá se distanciar da ideia de FHC. Para o alcance de tal posição teremos um aumento significativo da

participação do Brasil em missões de paz (i.e. Missão no Haiti, primeira ocasião onde o Brasil chefia uma missão), como também, a busca por uma maior representatividade em tal órgão da ONU, com vista a reforçar a credibilidade do organismo (AMORIM, 2005).

No âmbito regional, a questão da segurança e defesa será embalada pela criação da União de Nações Sulamericanas[75] (UNASUL), órgão que, dentre outras funções, pretende coordenar às políticas de segurança e defesa dos Estados sulamericanos (CERVO; BUENO, 2011; VISENTINI, 2013).

Junto dessa percepção, irá também se levantar a ideia do Brasil como mediador de conflitos, consubstanciada na tradicional posição de país pacífico e respeitador das normas internacionais, e incentivada pelo próprio governo como forma de agir um prol da segurança mundial. Como diz Amorim (2003, s/p)

> Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção[...]Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.

Essa posição mediadora é reconhecida por outros atores, principalmente, como forma de apaziguamento das situações conflituosas na região latino americana[76]. Para os EUA, na figura de Condolezza Rice, o Brasil

[75] A UNASUL é reconhecida como uma ação inédita dos países sulamericanos para cooperar em várias matéria, entre elas, segurança e defesa. Em 2008, na **Cúpula Extraordinária da União de Nações Sulamericanas** realizada na Bahia ¯ Brasil, será instituído o Conselho de Defesa Sulamericano, órgão da UNASUL que irá determinar os parâmetros e objetivos dessa cooperação. Para saber mais sobre o UNASUL e as atribuições do Conselho, consultar o site do Ministério da Defesa do Brasil https://www.defesa.gov.br consultado em 22 de maio de 2015.

[76] Muitos estudos argumentam que não existem mais conflitos na região latino americana, que esta se configura como uma zona de paz. Em termos, se pode dizer ser verdade essa afirmação, no entanto, é preciso repensar a posição das diversidades indígenas e seu papel nas sociedades sulamericanas, como também, problematizar os altos índices de pobreza e subdesenvolvimento na região, que vai abastecer de mão-de-obra o grande mercado produtor de droga regional. É nesse sentido que o papel de mediação regional do Brasil deve se desenvolver. Para saber mais sobre os

representa um poder estabilizador na região, como podemos constatar em seu discurso:

> O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região (América do Sul). Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais. (RICE, 2008, s/p)

Continuando a mesma opinião sobre o Brasil no atual governo de Barack Obama, apesar do revés ocorrido quando da mediação do Brasil e Turquia na questão nuclear do Irã.

No caso da Colômbia, durante a missão, em fevereiro de 2009, para o resgate de reféns em posse das forças armadas revolucionárias da Colômbia (Farc), a participação da Venezuela, na figura de Chávez, foi vetada pelo presidente Uribe da Colômbia. Assim, a Cruz Vermelha teria pedido ajuda ao Brasil, que segundo a instituição, não entrou no mérito da questão do veto da Venezuela e `compreendeu muito bem o valor de ficar no seu lugar como um protagonista fundamental neutro e humanitário_ (CORRÊA, 2009, s/p).

Outra posição semelhante é do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, quando comenta sobre o referendo na Bolívia, ocorrido em 2009, para a aprovação da nova Constituição e do fato desta poder provocar um embate entre a tradicional classe dominante, representada em grande parte por latifundiários, e o governo de Evo Morales, que defende a reforma agrária e redistribuição de renda no país. Conforme Sousa (2009, s/p):

> O Brasil é aqui [crise boliviana] um protagonista potencial. Enquanto o apoio da Venezuela, nos termos em que tem ocorrido, é visto como uma

---

conflitos na América do Sul consultar Luis Fernando Ayerbe (2006) *Ordem, poder e conflito no século XXI*.

> interferência ilegítima, mesmo por muitos apoiantes de Evo Morales, o apoio do Brasil é visto com gratidão, mesmo que vigilante. Por quê?
>
> Porque, devido a uma combinação virtuosa entre diplomacia sábia e interesses econômicos, o Brasil tem credibilidade tanto com o governo, na medida em que apóia sem reservas o processo democrático em curso, quanto com a oposição democrática, que precisa se fortalecer ante sua facção mais extremista e antidemocrática. Esse capital de mediação não pode ser desperdiçado pelo Brasil.

Devido a este cenário positivo nacional, LULA conseguirá eleger como sua sucessora Dilma Rousseff, também eleita pelo Partido dos Trabalhadores, o que sinalizava uma clara vontade da sociedade por uma continuação da política praticada por LULA anteriores. Como ainda está em vigência o mandato presidencial de Dilma, torna-se temerário fazer análises que possam ultrapassar a capacidade analítica científica pela proximidade dos fatos em questão, neste sentido a observação das estratégias de inserção através de uma matriz inteligente não alcançarão o governo em questão. Porém, será possível analisar se no primeiro mandato de Dilma (2011 a 2014), que ela preconizou a continuidade de um paradigma autônomo de inserção do Brasil.

Na política externa do Brasil a partir de 2011 o que se vê é uma diminuição da pró-atividade externa tão presente nos mandados do presidente LULA, todavia, ao assumir em 2011 Rousseff e seu Chanceler Antônio Patriota enfatizam a firme convicção de exercer uma política de continuidade do processo de autonomia e inserção internacional iniciado no governo LULA (PATRIOTA, 2011). Porém, a diferença crucial entre LULA e Dilma, estava na importância que cada um dava as relações exteriores do Brasil e a própria figura da diplomacia presidencial que cada um exerceu, LULA mais, Dilma, reconhecidamente menos. (CORNETET, 2014)

Neste sentido, Dilma, apesar de apoiar uma continua aproximação com países do sul global, em especial, com os da região sulamericana, a presidente dedicou muito menos esforços em viajar a tais lugares e em manter contato com lideres específicos destes espaços na busca por uma coordenação de ação no sistema (STUNKEL, 2014; VISENTINI, 2013, CORNETET, 2014). A presidente fez menos viagem que LULA, diminuiu o número de vagas para a formação do corpo diplomático, como também do fluxo de abertura de embaixadas brasileiras ao redor do mundo. Medidas que estavam diametralmente desconectadas das políticas logísticas praticadas por Luis Inácio.

Por outro lado, Rousseff, priorizou aprimorar alguns laços mais burocráticos e institucionais com parceiros tradicionais, e estas ações contribuem de forma direta para um processo de continuidade de políticas. Um exemplo desta ação é o reforço do diálogo com os BRICS, e a posterior criação do chamado Banco de Desenvolvimento dos BRICS[77] em 2014 (CORNETET, 2014).

No âmbito da ação nas instituições internacionais, o Brasil de Rousseff continua a trabalhar e pressionar a ONU na pretensão de remodelar o Conselho de Segurança da entidade, como também, foi em seu governo que se deu a Rio+20, conferência internacional sobre o Clima que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro em 2015. Essas ações são reflexos de uma continuidade na busca de protagonismo internacional de Rousseff, porém, com menor ênfase em uma liderança do Brasil. (CERVO, LESSA, 2014)

Apesar da diferença existente entre ambos, quando se analisa o papel da política externa neste período inicial do século XXI o que se vê é uma clara tendência a um papel de autonomia e liderança do Estado no espaço internacional, todavia, sem reproduzir preceitos clássicos de imposição de poder, mas sim, na tentativa de construir uma alternativa viável de poder que contemplasse dois pontos importantes: a limitação de recursos tradicionais de

[77] Para saber mais sobre os BRICS e suas ações, consultar o site do Itamaraty dedicado ao tema: http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/

poder que os países do Sul, em especial o Brasil, possuem e; a construção de um novo paradigma de interdependência que atenda os interesses dos países ditos periféricos, mas que estão em franca ascensão no sistema internacional.

Para os preceitos do *smart power*, este tipo de política autônoma, interdependente e cooperativa é mais eficaz na produção e de um identidade e valores comuns que sejam compartilhados pelos parceiros. Desta forma, o estado logístico e suas dinâmicas organizacionais, oferecem mais recursos para que uma estratégia inteligente de inserção internacional possa se desenvolver no Estado e ter frutos de mais liderança e influência para o Brasil no espaço internacional. A capacidade de disseminar benefícios para um maior números de atores, é essencial na produção de ganhos absolutos e bens públicos globais, sendo a dinâmica do estado logístico muito mais propícia para este cenário do que a dos estados desenvolvimentista e normal.

Por fim, nas fases históricas da política externa do Brasil que foi possível observar acima, compreende-se que há um falta de projeto nacional de inserção internacional do país. Estratégias de curto, médio e longo prazo e uma clara visão do que se querer enquanto ator internacional, sempre foram negligenciada devido a uma realidade confrontacionista entre entes políticas que eram hora a favor de um alinhamento com as potências hegemônica, hora favoráveis a autonomia como formas de produzir mais poder e influência para o Brasil no cenário internacional. Este complexo paradoxo que se cria prejudica uma estratégia calcada no *smart power* que visa uma continuidade política e estratégica ação com objetivos de conquistar, de maneira sólida, mais poder e influência no sistema internacional.

Todavia, é fato que depois da redemocratização do Brasil, principalmente nos governos FHC e LULA, a janela de oportunidade da política externa brasileira se abre para uma ação mais autônoma e que privilegia ações em prol de uma inserção inteligente. Assim, na parte seguinte deste estudo, vamos pautar os pilares da política externa de cada governo e entender se

estavam estas ligadas as áreas estratégicas do *smart power* que foram abordados no capítulo 3.

O propósito da política externa do Estado brasileiro, apesar de ter o mesmo intuito tanto no governo FHC como em Lula, o de promover uma imagem ativa e confiável do Brasil nas relações internacionais, terá nas suas concepções de cooperação uma posição dispare.

Tanto FHC como Lula tem uma concepção multilateral das relações internacionais, entretanto FHC enfatiza uma ordem internacional baseada na cooperação e na possibilidade de uma governança global através das instituições (CERVO, 2003) o que o afasta das relações diretas, bilaterais, com outros Estados, a questão aqui é uma liderança partilhada dentro das instituições. Já Lula defende o multilateralismo através da consolidação da soberania e da igualdade entre todos os Estados, privilegiando relações com potências médias e com as economias emergentes (ALMEIDA, 2004).

Na lógica do alinhamento versus autonomia trabalhada anteriormente, as políticas externas praticadas por FHC e LULA não diferem do debate tradicional, como argumenta (LIMA, 2005), a inserção pensada por Cardoso tinha como objetivo colocar o Brasil no rol dos países centrais do sistema através dos regimes internacionais, mesmo que o Brasil fosse o último entre eles; já a política de Luis Inácio tinha objetivo contrário, porque pretendia inserir-se de maneira influente no sistema, mas tencionava fazê-lo estando ao lado dos países não-hegemônicos, sendo então um líder deste grupo. Nesta lógica seria possível classificar a inserção de FHC apoiada nos regimes internacionais, em grande parte dominados pelos Estados mais influentes, enquanto a ação de LULA preconizava uma inserção independente, com caráter mais autonomista.

Segundo Miriam Saraiva (2007, p. 45):

> essas duas correntes alicerçam o paradigma político brasileiro para as relações com a América do Sul. A corrente autonomista, como o próprio nome já diz, defende uma projeção autônoma do Brasil na política internacional, visando uma participação efetiva a nível político-estratégico e privilegiando a cooperação sul-sul. Já a corrente da participação nos regimes internacionais, não difere dos parâmetros guia da autonomista, mas entende que essa inserção deve ser construída através de uma soberania partilhada e de uma autonomia pela participação em regimes internacionais, buscando uma liderança muito discreta na relação sul-sul.

Todavia, o que será possível perceber é que dentro do cenário internacional a postura da diplomacia presidencial brasileira vai mudar com Lula. O Brasil passa de uma diplomacia de prestígio pessoal, que era usada por FHC devido sua influência junto a governantes do Norte, para uma diplomacia de nação que se constrói através de iniciativas universalistas e busca promover os interesses do Estado brasileiro (CERVO, 2003).

Ao analisar mais a frente às premissas gerais da política externa de FHC e Lula, se pode dizer que apesar de diferentes, o seu intuito será o mesmo, o de reinventar a participação brasileira no cenário internacional, com vistas a aumentar a inserção do Estado e seu poder de barganha. Tais governantes podem apresentar diferentes modos de ação, preferências e crenças, com foco distinto nos objetivos específicos, mas corroboram na tradição diplomática brasileira de construir sua política externa visando o desenvolvimento e a autonomia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

5.2 - Fernando Henrique Cardoso e suas premissas de política externa relativas ao *smart power*

A política externa de FHC vai realizar-se em um período renovador do cenário internacional no século XX que se caracterizava por duas questões

relevantes: 1) fim do embate ideológico entre capitalismo e socialismo e; 2) ascensão da globalização como modelo de organização das relações econômicas entre os atores internacionais.

Diante desta realidade, FHC, ainda enquanto Chanceler de Itamar e depois como presidente, vai entender que a política externa do Brasil deve ampliar-se na sua capacidade de relacionamento internacional, levando em consideração a realidade que toca este espaço e o objetivo de revalorizar a presença do Brasil no mundo. (LAMPREIA, 1998; VIGEVANI;CEPALUNI, 2009).

Como o próprio FHC afirma em sua biografia, o mote de sua política externa era buscar atitudes mais progressistas que empoderassem o Brasil no sistema internacional e promovessem o desenvolvimento econômico, social e democrático do país. (CARDOSO, 2006)

Assim, os pilares de sua política externa centravam-se nos seguintes pontos:

> -Avançar no caminho da integração regional aprofundando o Mercosul;
>
> - Estimular a estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais;
>
> - Insistir junto às organizações econômicas multilaterais, em particular a OMC, no ideal de multilateralismo, sempre sustentado pelo país;
>
> - Concentrar esforço para elevar a condição de potência internacional do Brasil, tornando-se membro permanente no Conselho de Segurança da ONU [...] (VISENTINI, 2013, p. 104).

Estabilização econômica, prevalência da integração sulamericana e um reconstrução da ideia de *global player* do Brasil, determinavam que a mudança era o foco, porém, voltada para uma adaptação ao mundo neoliberal que nascia na década de 1990 ao redor do globo (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009). Assim, a consequência da política externa do Brasil neste período é um claro avanço por um lado, porém, este fica contido na possibilidade existente para o avanço, e não só na vontade real de evolução perpetrada por FHC. Como o próprio Cardoso afirma (2006, p. 602) "[...] como chanceler, ministro da fazenda e Presidente da

República, procurei substituir as práticas e visões do Brasil pré-globalização por perspectivas mais dinâmicas, que permitissem à economia se ajustar às realidades globais sem perder graus de autonomia, dentro do possível, embora tentando o impossível._

Assim, a ação de FHC passou a privilegiar uma possibilidade de coordenação da ação nos assuntos externos nos regimes internacionais existentes, com intuito de tentar equalizar a participação de grande parte dos atores estatais nas decisões centrais do sistema internacional. Como se viu anteriormente neste estudo, tal política denominada autonomia pela participação, será na visão de FHC a única maneira possível de inserir o Brasil no cenário internacional e ao mesmo tempo, promover as mudanças necessárias provindas de demandas de países periféricos como o Brasil. (LAMPREIA, 1998. CARDOSO, 2006)

Do ponto de vista da concepção construtivista da política internacional e das premissas que guiam uma construção do poder e influência internacionais calcadas no *smart power*, faz sentido a ação de FHC na busca por adaptar sua política externa a realidade que o cercava e as características que advinham do sistema. Afinal em um mundo onde recursos materiais não mais significariam poder absoluto, pensar novos prisma de ação externa poderiam refletir como benesses de poder e influência do Brasil externamente. Como afirma Abdenur (1994, p. 3) `[...] a importância relativa de cada país passa a ser medida menos por seu peso militar ou estratégico, e mais por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural_.

Por outro lado, é perceptível que não há uma ação política de FHC na tentativa de criar uma plano estratégico de política externa, algo caro a uma estratégia *smart power,* que pudessem contemplar as diversas demandas nacionais e com táticas de curto, médio e longo prazos para alcançá-las. Isto pode ser contemplado nas próprias palavras de Cardoso (2006, p. 604)

> Embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma linha de conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Não para curvar-se a eles, mas para utilizá-los na direção do interesse nacional e poder assim projetá-lo com algum impacto num mundo em acelerada mudança. Precisa, portanto, ser flexível para permitir ajustes que deixem o peso da tradição trabalhar em favor dos interesses contemporâneos.

Certo é, que tal ação não desmerece a política externa praticada por FHC, só a coloca em descompasso, em partes, com as premissas de um novo modelo de construção de poder no espaço internacional, o que denominou-se *smart power*. Todavia, diante da realidade histórica, política e econômica do país, a política externa de FHC é o embrião de um cenário propício para a aplicação dos recursos inteligentes de criação de poder.

Assim, é possível passar agora a ver quais as ações de FHC em cada área estratégica do *smart power* e compreender se suas ações corroboram para uma inserção do país na esfera externa em moldes ditos inteligentes.

5.2.1. ¯ Alianças, parcerias e instituições

Nesta área, que se viu a *priori* neste estudo, o objetivo é conseguir através de alianças, parcerias e instituições criar para o Estado uma identidade e valores comuns com os outros parceiros, de maneira a produzir confiança e benesses a todos dentro do sistema. Está dimensão é a ideal para construção de ligações de longo prazo entre os agentes do sistema internacional e, para a possibilidade do Estado produzir ganhos absolutos e bens públicos globais.

Cardoso, como se viu ao longo do texto, priorizou na sua política externa a integração e aproximação com parceiros regionais. O que de fato é um ganho significativo para a área em questão, já que renovar compromisso com as instituições, revigorar alianças com tradicionais parceiros e, construir uma

padronização dos ditames do direito internacional é central para uma inserção *smart*. (NYE, 2011)

Como afirmam Vigevani e Oliveira (2003, p. 39-40)

> A ação brasileira deu-se em inúmeros cenários, mostrando uma perspectiva multifacetada. [...] Tiveram maior ou menor destaque: acordo de livre comércio com a União Europeia, integração hemisférica e negociações da ALCA, alianças no âmbito da OMC, ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul, questão da não proliferação nuclear, desarmamento, terrorismo, meio ambiente, direitos humanos, defesa da democracia, candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, crítica aos atuais regimes financeiros, relação com Portugal e os países que compõem a CPLP, relações com Cuba. A questão democrática e o princípio da autodeterminação foram valores defendidos na Era FHC. Nessa perspectiva a posição assumida em diferentes crises no Paraguai, em 1996, 1999 e 2001, a inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul e a posição assumida na crise institucional venezuelana, no final de 2002, no final do mandato FHC [...].

Em oito anos de governo FHC assinou diversos acordos internacionais para incluir o Brasil nos regimes internacionais, viajou por diversos países para estreitar laços com tradicionais parceiros e enfatizou a integração regional como prioridade do governo.

Em números pode-se ver a quantidade de viagens feitas por FHC em seu primeiro e segundo mandato.

Figura 5.1 - Números absoluto de viagens internacionais - FHC

Fonte: Wikipédia com dados do Biblioteca da Presidência da República[78]

Há uma clara prevalência da América do Sul e do entorno regional para o estreitamento de laços de FHC com seus tradicionais parceiros, mas também, há um alto número de viagens a países centrais da Europa e para os EUA, o que demonstra a vertente de parceiras com países centrais do sistema como uma escolha de FHC. Isto fica mais claro quando se analisa as viagens feitas a África, que alcançam somente dois países ¯ Angola e África do Sul ¯ ainda em 1996, durante seu primeiro mandato e, depois, não sei viu mais nenhum deslocamento,

[78] Para consultar os dados no site da Biblioteca da Presidência da República acessar: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/viagens. Consultado em 14 de novembro de 2014.

o que caracteriza uma escolha por não estreitar laços de cunho Sul-Sul como se viu anteriormente e, de certa maneira alinhar-se aos centros decisórios do sistema de maneira mais unilateral dentre os países periféricos.

Por outro lado, FHC manteve uma política de edificação da participação brasileira em tratado internacionais, criando espaço para que os valores, ideias e identidade brasileiros pudessem influenciar as decisões dos regimes internacionais. Como é possível observar em Visentini (2003) o Brasil ao longo dos oito anos de mandato de FHC assinou tratados como o de adesão ao regime de controle de tecnologia de mísseis (1995), acordo-quadro de cooperação inter-regional entre Mercosul e EU (1995), vota favorável a criação do Tribunal Penal Internacional (1998), entre outros. Em relação a estes tratados, como afirmam Vigevani e Oliveira (2003, p. 46) `A adesão de algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do *soft power* pelo retorno sob forma de melhoria da imagem brasileira _.

A ideia é que a década de 90, durante o governo de FHC foi moldada por um pragmatismo na escolha das ações internacionais no intuito de construir uma imagem positiva do país. Assim, são os foros multilaterais segundo Lafer (2000, p. 265)

> [...] o melhor tabuleiro para gerar poder pela ação conjunta, permitindo ao país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio

Porém, como argumenta Cristina Pecequilo, as ambições de FHC não foram bem-sucedidas, e suas vontades nos principais foros multilaterais não chegaram a se materializar como ações em benefício do interesse nacional brasileiro. Podemos ver na afirmação a seguir

> Um dos marcos desta postura foi a ratificação do Tratado de Não Proliferação em 1998 e outros regimes, que somados à estabilidade econômica e política alcançadas, eram apresentados como prova da responsabilidade nacional. Segundo os cálculos governamentais, esta dinâmica levaria ao reconhecimento do país como pilar da nova ordem. Estas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam uma espécie de ¨bilhete de entrada para o Norte¨ e a realização dos propósitos nacionais. Os principais objetivos? Comércio livre e justo nas negociações da OMC e da Alca e um assento permanente no CSONU. Os objetivos alcançados? Nenhum.¨ (PECEQUILO, 2008, p. 139-140).

Todavia, com a crise econômica dos finais da década de 1990, crise cambial e desvalorização do real, levou a uma capacidade mais limitada da a política externa nacional em prol de integração e aliança externa, dificultando ainda mais os objetivos de inserção internacional através de uma autonomia pela participação desejada por FHC.

5.2.2 ¨ Desenvolvimento Global

Nesta área estratégica o mote é promover um processo de ajuda internacional que não se limite ao repasse de recursos financeiros de um Estado para outro mais necessitado, mas sim, traduz-se numa ação mais alargada que possa levar para estes tais países o *know how* interno de um Estado de forma a contribuir para seu desenvolvimento, como também, para a produção de um bem público global.

Esta capacidade de ser um ente promotor de ajuda externa, segundo Nye (2011) é fulcral na construção de uma identidade com os parceiros, que podem assimilar seus ditames culturais através de um empoderamento feito na vida econômica e social da população.

Neste sentido, é fato que o Brasil já trabalha com uma possibilidade de ajuda, em grande parte baseada na cooperação técnica para o desenvolvimento, deste de 1940, todavia, a principal agência de cooperação para o desenvolvimento nacional, a ABC[79], só vai nascer da maneira que a conhecemos hoje em 1987. (PUENTE, 2010)

Porém, mesmo com a existência de um arcabouço de sustentação da promoção do desenvolvimento global, o que se vê no discurso de política externa do Brasil é um claro conjugar de políticas em prol deste desenvolvimento com a noção de cooperação internacional, ou seja, todo tipo de ação política neste sentido não é detalhada e entra no apanhado de cooperação (PUENTE, 2010). Tal ideia pode ser entendida tanto de um ponto de vista positivo como negativo. Positivo porque é fato que processos de ajuda e cooperação internacional fazem parte da ação política externa do Estado, por outro lado negativa, pois negligência a especificação das possíveis ações políticas em prol da cooperação.

Assim, em FHC tal política não será diferente, seu discurso será de cooperação internacional foi principalmente voltado para suas áreas principais de ação América do Sul e África ¯ concentrado nos PALOP[80] ¯ e com foco a promover o desenvolvimento do próprio Brasil, como afirma Lampreia (1999, p. 37) os objetivos da cooperação brasileira estão centrados em `dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado [ŭ]_.

FHC em um de seus discursos, em ocasião da 3ª conferência de chefes de Estado da CPLP[81], vai determinar de maneira mais objetiva a ajuda do Brasil

[79] Para saber mais sobre a ABC acessar: http://www.abc.gov.br/
[80] PALOP é o acrônimo utilizado para determinar os Países de Língua Oficial Portuguesa.
[81] CPLP é o acrônimo utilizado para determinar a Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

através da cooperação técnica e com outros atores, questão importante para uma estratégia *smart*, vejamos:

> O certo é que o interesse no Brasil pela CPLP hoje mobiliza não apenas instituições como a Agência Brasileira de Cooperação, mas um leque de organizações não-governamentais, universidades e empresas. Isso sem falar do Congresso Nacional, onde a Frente parlamentar Brasil-África tem emprestado expressivo apoio ao estreitamento de vínculos com a comunidade. [ǔ] o Brasil, com o apoio das Nações Unidas, deseja ampliar a cooperação que mantém com os países africanos de língua portuguesa, através do treinamento e capacitação de profissionais nas áreas de educação e prevenção da AIDS (CARDOSO, 2000, p. 92-93)

Já na América do Sul, esta ajuda ao desenvolvimento se confunde em partes com o próprio processo de integração que objetiva o estado brasileiro. Sendo que no discurso de FHC pouco se vê a associação de cooperação internacional as ações no MERCOSUL, o que se vê é um processo de aprofundamento de integração (CORRÊA, 2000), que não necessariamente pode ser entendido como promoção do desenvolvimento global, já que a noção de promoção de bens públicos globais e ganhos absolutos nem sempre estará envolvida neste tipo de relação.

Todavia, é interessante ver alguns números da cooperação a época de FHC, pois os mesmos demonstram que apesar de muito localizada e em partes, ainda, incipiente, na forma de interagir nos espaços mais necessitados, há um aprimoramento da ajuda ao desenvolvimento por parte do Brasil, que vai começar em FHC e se fortalecer em LULA, como veremos a frente.

Um primeiro número interessante é o próprio orçamento da ABC destinado a cooperação:

Tabela 5.1 ¯ Evolução do orçamento da ABC 1995 a 2005

Evolução do Orçamento da ABC (1995-2005)			
Ano	**Orçamento da ABC em R$**	**Variação em R$**	**Variação percentual**
1995	311.736,00	-	-
1996	332.648,00	20.912,00	6,7%
1997	970.000,00	637.352,00	191,6%
1998	706.950,00	*-263.050,00*	*-27,1%*
1999	497.320,00	*-209.630,00*	*-29,7%*
2000	543.574,08	46.254,08	9,3%
2001	467.800,00	*-75.774,08*	*-13,9%*
2002	4.651.200,00	4.183.400,00	894,3%
2003	4.500.000,00	*-151.200,00*	*-3,3%*
2004	7.999.914,06	3.499.914,06	77,8%
2005	37.729.900,00	29.729.985,94	371,6%

Fonte: PUENTE, 2010, p.293

O orçamento tende a crescer de 1995 até 1998, só decaindo em 1999, ano que o Brasil entra em crise econômica e terá desvalorização cambial. Será neste momento também, com menos dinheiro, que a ajuda ao desenvolvimento do Brasil se voltará para a África, numa clara virada política mediante a frustração de não ter obtido os resultados pretendidos por FHC na política junto aos regimes internacionais. Assim, neste momento se vê empoderado o processo de ajuda ao controle de epidemia de AIDS e a busca por uma quebra da patente dos medicamentos para que os países mais necessitados pudessem controlar tais crises de saúde pública. (SARAIVA, 2007)

Neste sentido afirmam Vigevani e Cepaluni (2007, p. 296)

> Não se pode desconhecer que coalizões na lógica da cooperação Sul-Sul são ensaiadas no final da administração FHC, no contencioso das patentes de medicamentos contra HIV/AIDS, quando o Brasil se alia à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio de setores da sociedade civil de outros o países

No sentido de ter *know how* interno para poder agir no espaço externo na área do desenvolvimento global, há dois números interessante a observar no Brasil, são o Índice de Desenvolvimento Humano ¯ IDH ¯ e a Taxa de Mortalidade infantil no País. Estes números irão demonstrar uma evolução positiva no Brasil nesta área durante o governo de FHC, o que pode ser entendido como a consequência de políticas que mudaram um cenário interno e que podem ser aplicadas como ajuda externa.

Tabela 5.2 ¯ IDH do Brasil entre os anos de 1995 e 2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IDH	0.746	0.752	0.758	0.765	0.767	0.773	0.778	0.782

Fonte: Elaboração própria através de dados do PNUD

Tabela 5.3 ¯ Taxa de mortalidade infantil no Brasil entre 1995 a 2002 (% a cada 1000 nascimentos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taxa de mortalidade	40.3%	37.9%	35.5%	33.2%	31%	28.9%	26.9%	25.1%

Fonte: Elaboração própria através de dados do CEPAL

O cenário da promoção do desenvolvimento global em FHC não é o ideal para uma visão *smart power* de estratégia de inserção internacional. Isto porque, tal política está atrelada a uma ideia de ganhos econômicos de produtividade e competitividade que podem não representar uma ideia de ajuda ao cenário mais necessitado, mas sim, ajuda aqueles atores e cenários que mais interessam a política externa nacional econômica, o que pode representar uma ação pontual e que dificilmente cria laços de identidade e de propagação valores,

que fazem os demais atores entenderem o Brasil e suas ações como algo inerente ao Estado. Todavia, não é possível também, como se viu acima, desconsiderar que FHC inicia um movimento em prol da promoção desta área estratégica por parte do Brasil, e isto é significativo, já que um estratégia inteligente é algo, essencialmente, de longo prazo.

5.2.3 ¯ Diplomacia Pública

Como foi possível ver no capítulo três, a diplomacia pública é uma das áreas mais difíceis de definir dentro de uma lógica de ação da política externa. Se por um lado, é possível considerar democracia pública a :publicitação˘das ações estatais nos meios informativos, como vemos tal questão debatida por Milani e seus congêneres no Atlas de política externa publicado por eles, para uma estratégia de construção de poder e influência internacionais calcada no *smart power* a visão desta diplomacia é diferente, é algo que passa mais pela ação da sociedade nacional no ambiente externo e suas repercussões. (ARMITAGE; NYE, 2007; NYE, 2011)

Questões como apoio a programas de intercâmbio educacional, sejam para receber estrangeiros ou mandar brasileiros para o exterior, é um bom exemplo de diplomacia pública numa estratégia inteligente. A questão do recebimento e tratamento dado a imigração, como também o tipo de fluxo imigratório nacional são relevantes neste sentido. Outro área seria a capacidade de divulgação da cultura do país para o exterior, ou seja, a capacidade de difundir, através da arte produzida pela sociedade, as nuances de uma definição cultural da mesma.

Assim, na política externa de FHC será pouco visto ações que beneficiem a área de diplomacia pública, isto essencialmente, porque o momento da política externa neste governo é de estabilidade econômica e projeção comercial, e a estratégia era a integração através de blocos econômicos e regimes

internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009; ALTEMANI, 2005;CERVO;BUENO, 2006,2011), o que negligenciava uma abordagem mais individual de promoção de uma cultura. Todavia, algumas questões podem ser vista.

Na área da educação, o intercâmbio de estudantes é um ponto forte. Todavia, para que isso ocorra, tanto recebendo pessoas como enviando, é preciso políticas de apoio e incentivo que ofereçam possibilidades financeiras para que tais ações se efetuem. No caso no Brasil há dois programas fortes na época de FHC que poderiam ser melhor utilizados, são o Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEG-G) e o de pós-graduação (PEC-PG) que foram criados, respectivamente, em 1965 e 1981 com intuito de oferecer a estrangeiros, com os quais o Brasil tinha acordo de cooperação educacional, bolsas de estudos para frequentarem universidades nacionais. (DCE/MRE, s/d)

Nos dados abaixo será possível ver a quantidade de estrangeiros abrangidos no final do governo de FHC, onde passou a existir quantificação de dados, e perceber, em comparação feita mais a frente, o avanço que está área teve no governo seguinte.

Tabela 5.4 ¯ Número de candidatos PEC-G selecionados da África e América do Sul -2000 a 2002

PAÍS	2000	2001	2002
Angola	3	21	29
Argélia			
Benin			
Cabo Verde	117	65	227
Camarões			1
Costa do Marfim			
Gabão		11	
Gana	2	3	7
Guiné-Bissau	36	88	111
Mali			
Moçambique	12	13	27
Namíbia	1	1	
Nigéria	9	6	7
Quênia		4	14
R. D. Congo			
Rep. Congo			
S. Tomé e P.			24
Senegal	7	2	4
Togo			
TOTAL	187	214	451

PAÍS	2000	2001	2002
Argentina	1		1
Barbados			
Bolívia	12	9	10
Chile	4	4	3
Colômbia	6	11	
Costa Rica		2	2
Cuba			
El Salvador	1		1
Equador	3	12	3
Guatemala	1		4
Haiti			
Honduras	1	4	9
Jamaica			5
México			
Nicarágua		2	
Panamá	14	12	
Paraguai	70	86	85
Peru	18	23	11
Rep. Dominicana			
Suriname		1	
Trinidad & Tobago	2	5	2
Uruguai	1	1	2
Venezuela	1		2
TOTAL	135	172	140

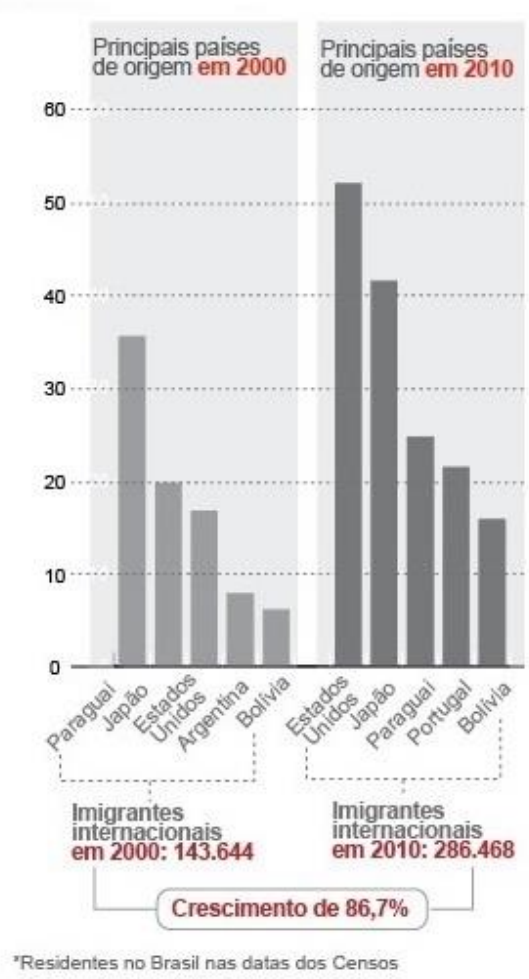
Fonte: DCE/MRE

Os números não são expressivos, em dois anos temos um total de respectivamente 773 e 526 beneficiados vindo da África e América do Sul, zonas de interesse especial da política externa nacional. Apesar de pequenos, a existência de programas que visem tal política de disseminação de conhecimento é algo que pode ser reconhecido como um embrião para uma política mais sofisticada de intercâmbio educacional.

Na perspectiva da imigração um número é interessante, com a estabilização da economia e ascensão dos países emergentes, no início do século XXI, será possível observar que há um número crescente de estrangeiros vindo morar no Brasil, o que abre uma imensa janela de oportunidade para disseminar

nossa cultura e valores, criando identidades. Na figura abaixo será possível confirmar estes números:

Figura 5.2 ¯ Número de imigrantes no Brasil ¯ 2000 a 2010



Fonte: IBGE/CENSO 2010

Do ponto de vista da saída de brasileiros, os números também são interessante, segundo Milani é possível observar que `em 1990 emigraram 493.934 brasileiros, principalmente ao Paraguai (21%), EUA (19%) e Japão (11%)_ (MILANI et.al., 2014, p.76). Em partes o motivo deste fluxo, que cresceu ao longo dos anos 90 é a crise econômica acompanhada de uma crescente crise do

desemprego no início da década, o que fez com que brasileiros menos qualificados e mais atingidos pela crise precisassem procurar alternativas de rentabilidade, e os mercados desenvolvidos, como Japão e EUA foram soluções (MARGOLIS, 2013, SILVA, 2005, CERVO, 2008). Os fluxos do início dos anos 90 na emigração não são os ideias para uma estratégia *smart power*, porque não estão associados a políticas de capacitação e empoderamento do Estado na esfera externa, mas sim, a debilidades econômicas do país que produzem vagas de deslocamentos e receio em relação a emigração. Nestas vagas mais se assimila a cultura do outro do que propriamente se dissemina a do país.

Neste sentido, a área da diplomacia pública é a mais sensível no governo de FHC na busca de uma estratégia *smart* de inserção, o que será, em grande parte, diferente na ação política do governo LULA, como se verá a frente.

5.2.4 ¯ Integração Econômica

Esta área estratégica do *smart power* talvez seja a mais desenvolvida por FHC durante seu período no governo do Brasil. A clara escolha de sua política externa por fortalecer os regimes internacionais e, principalmente, os processos de integração econômica na região sulamericana serão essenciais na construção de uma liderança regional do país e de uma inserção cada vez mais relevante no cenário internacional.

Todavia, a área da integração econômica numa estratégia inteligente, não se resume em somente facilitar o comércio através de acordos multilaterais em bloco que derrubem barreiras a circulação de bens. Para esta área a ideia de interdependência que produza ganhos absolutos e alcance temas para além do comércio é essencial.

Neste sentido, o MERCOSUL, através do olhar da política externa de FHC, tinha ambições para além da integração econômica e comercial, tal projeto visava uma ação que aproximasse os países do cone sul, criando entre eles processos de aproximação que ultrapassasse desavenças tradicionais e promovesse laços cooperativos e de desenvolvimento. (MILANI et.al., 2014)

Neste sentido, FHC vai fortalecer o MERCOSUL não só na sua vertente econômica, mas também na busca por fortalecer empatias e confiança mútuas, que fariam o bloco, e mais precisamente Brasil e Argentina, não perderem o foco do processo de integração devido seus tradicionais desacordos. (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2009)

Assim, para além do comércio o MERCOSUL aproximou Brasil e Argentina que como resultado promoveram uma adesão conjunta ao Tratado de Não-Proliferação de armamento nuclear ¯ TNP ¯ encerrando uma possibilidade de política bélica nuclear na região e criando uma zona de paz entre os maiores rivais hemisféricos (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009; CERVO;BUENO, 2011). Outro questão relevante que extrapolou a esfera econômica foi a implementação da cláusula democrática do Mercosul em 1998[82], ou seja, a esfera da concordância política era abarcada com percepções homogêneas de como o bloco deveria entender sua vertente democrática.

Tais questões por um lado poderiam corresponder dentro de uma busca por inserção internacional em perda de capacidade de ação e soberania, mas como afirmou Lampreia (1999, p. 12) `Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o MERCOSUL aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil _. Numa estratégia inteligente, o poder e a influência vem dessa capacidade de criar benefícios comuns a todos os atores envolvidos numa relação, assim, tais ações de FHC mais do que perda de soberania ou autonomia, significaram um empoderamento do Brasil enquanto espelho capaz de refletir a vontade do grupo.

Porém, como alguns autores argumentam (VISENTINI, 2003, 2013; VIGEVANI, CEPALUNI, 2009, CERVO;BUENO, 2011; BERNAL-MEZA, 2002) apesar da política externa de FHC ter apoiado o MERCOSUL como um processo de integração prioritário, quando da crise econômica - cambial do país em 1999,

[82] A cláusula democrática do Mercosul foi institucionalizada em 1998 pelo Protocolo de Ushuaia, para consultá-lo acessar: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2639&site=1&channel=secretaria

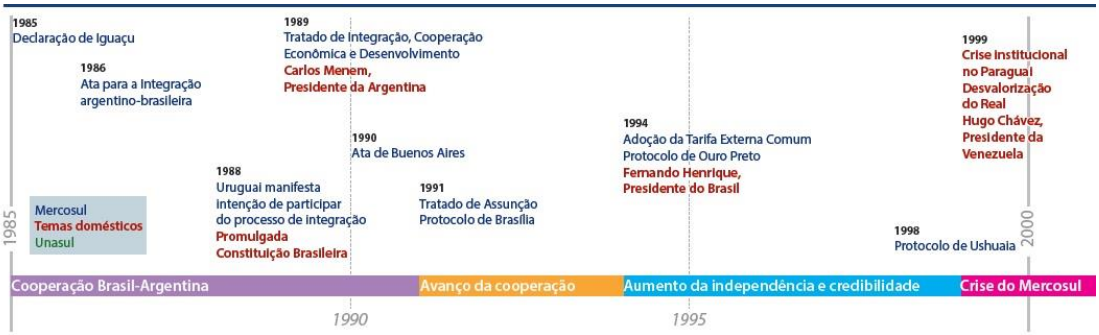
FHC não protegeu o bloco e promove a desvalorização do real frente ao dólar, o que tornou os fluxos comerciais muito fragilizados no MERCOSUL, principalmente em relação a Argentina, ajudando a colocar tal país em um processo recessivo profundo.

Junto a este problema, há também a pressão dos EUA pela criação da Área de Livre Comércio das Américas, que no meio da década de 90 começa a criar uma sombra sobre os planos de integração do Brasil. Porém, tal questão vai ser delegada sua resolução ao governo seguinte, de Luis Inácio.

Assim, se por um lado o MERCOSUL foi capaz de criar uma zona de paz na região, empatias entre atores regionais com rivalidade, criar normas legais que guiassem tais acordos e outros benefícios, por outro lado, a visão estratégia não totalmente alinhada entre Brasil e Argentina, uma falta de coordenação econômica macro, um desequilíbrio nas capacidade dos atores do bloco e conflitos comerciais foram responsáveis por no início do século XXI tal bloco estar mais fragilizado do que fortalecido como estratégia de construção de poder. (CERVO, 2008)

Na figura a seguir é possível perceber as etapas do processo de construção do MERCOSUL e das alternativas que surgiram após a crise de 1999:

Figura 5.3 ¯ Cronologia Mercosul 1985 a 2000



Fonte: MILANI et. Al., 2014, p. 86

Se por um lado a crise fragilizou o MERCOSUL e uma iniciação alargada de integração, por outro, ela foi responsável por criar outras alternativas de integração que envolviam uma amplitude maior de temas. Um destes espaços foi a iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana ¯ IIRSA ¯, que será criado por FHC, mas aperfeiçoado por LULA, outro foi o projeto da Comunidade Sulamericana de Nações ¯ CASA ¯ que vai ser o embrião da União Sulamericana de Nações ¯ UNASUL (VIGEVANI;CEPALUNI, 2007). Todos estes projetos visavam a partir de então aprimorar as relações na região através de diversas áreas, de fortalecimento de vias logísticas ao longo do continente a construção de estratégias comuns defesa regional.

Assim, em uma estratégia de poder e inserção através do *smart power*, a política externa de FHC foi mais eficaz na área de integração econômica, produzindo um conjunto de iniciativas que deixariam para LULA um caminho bem trilhado para empoderar tais processos.

5.2.5 ¯ Inovação e Tecnologia

Esta área estratégica está intrinsecamente ligada a uma dinâmica do final do século XX e início do XXI. A percepção nesta esfera é a de como construir alternativas energéticas limpas e renováveis que sejam capazes de diminuir, ou até mesmo freiar, o processo de alterações climáticas atual. (NYE, 2011). Neste

sentido, apesar das primeiras conversações sobre alterações climáticas remontarem da década de 70 do século XX, ainda no final deste mesmo século, nenhuma grande ação em prol de resolver o problema foi efetivada na prática. Desta forma, não era de esperar que lideres governamentais da década de 90 colocassem como prioridade, ou até mesmo, possibilidade a ideia de substituir a tradicional matriz energética petrolífera por outra menos eficaz, mas também, menos poluente.

Numa realidade onde países periféricos, como o Brasil, buscavam alicerçar sua inserção econômica, tal tema ainda é pouco trabalhado. Cardoso ao longo do seu mandato então, vai fazer poucas referências a possibilidade de alterar a matriz petrolífera do Brasil, e vai centrar-se na ideia de que a energia elétrica produzida no país já é renovável e limpa, porque sua matriz é hídrica (CARDOSO, 2006). Não está errado FHC, todavia, numa estratégia de *smart power*, calcada numa realidade de finais do século XX e ínicio do XXI, quando o tema energia entra em cena, o motivo é a busca por uma matriz que substitua o petróleo como combustível do desenvolvimento.

Assim, nesta área FHC pouco pode acrescentar na construção de uma estratégia inteligente de construção de poder, porém, mesmo centrando seus esforços em uma modificação da matriz gerado de energia elétrica doméstica, foi interessante sua proposta proferida em um discurso em 2002, de junto com países em desenvolvimento, propor que os países centrais assumissem o compromisso de ter pelos 10% de sua produção energética provinda de uma matriz limpa e renovável. (CARDOSO, 2002)

5.3 Luíz Inácio Lula da Silva e suas premissas de política externa relativas ao *smart power*

No século XXI as demandas internacionais vão alterar-se em relação a última década do século XX, neste sentido, como reflexos destas mudanças e, também, como consequências de novos entendimentos sobre a realidade da política externa do Brasil, LULA vai coordenar a ação brasileira no espaço internacional de maneira diferente do que FHC.

Luis Inácio chega ao poder no Brasil capitaneado por um movimento latino-americano de ascensão de governos de centro-esquerda que traziam como proposta para a região a desconstrução do modelo neoliberal implementado nos anos anteriores. O maior objetivo era diminuir o *déficit* social criado no Brasil ao longo do período onde as políticas alinhadas ao modelo do Consenso de Washington foram centrais. (VISENTINI, 2013; CERVO;BUENO, 2011, BERNAL-MEZA, 2005)

Neste sentido, LULA vai pregar uma ideia de mudança de seu governo em relação a FHC, como se viu anteriormente. Todavia, essa mudança na esfera da política externa será mais tática do que necessariamente estratégica, já que o foco de inserir o Brasil no sistema internacional como ator influente e com poder decisório não se altera, o que se modifica é a percepção de que maneira tal ação deve ser feita. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009; PECEQUILO, 2008; BERNAL-MEZA, 2010; LIMA, 2005a). Isso fica mais claro quando em 2002, ao longo da campanha a presidência da república, LULA divulga a sua `Carta aos Brasileiros_ e nela enfatiza que a mudança será moderada e gradual, evitando um cenário de quebra total com a política praticada até sua posse. (SILVA, 2002)

Neste sentido, tais mudanças de LULA na esfera da política externa centravam-se em alguns pilares definidos por Vigevani e Cepaluni (2009, p. 137)

> As mudanças percebidas na política externa do governo Lula foram pautadas por algumas diretrizes: (1) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, na tentativa de atenuar o unilateralismo; (2) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3) aprofundar relações diplomáticas para aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural; (4) evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento em longo prazo.

Em tais pilares, é possível observar que a mudança da política de LULA estava centrada numa ideia de mais liberdade e capacidade de ação internacional autônoma do país, em contraste com o que FHC anteriormente pregava como uma inserção através de regimes internacionais. O foco era aumentar a área de atuação do Estado e fazer uma política capaz de repensar o modelo de desenvolvimento, tal ação, como se viu anteriormente, pode ser reconhecida como um processo autonomia pela diversificação (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009). LULA tinha como objetivo inserir o Brasil através de um processo de empoderamento de movimentos contra-hegemônicos que fossem capazes, não de substituir a força hegemônica estadunidense no controle da influência no espaço internacional, pois este não era o intuito, mas sim, de construir-se como uma alternativa que se entendesse capaz de pensar e agir individualmente, não ficando sob a égide dos EUA, mas sim, apta para erigir políticas próprias em defesa do seu interesse nacional, sem pressões e influências externas diretas. (GUIMARÃES, 2006; GARCIA, 2010)

Tal mudança, segundo Visentini (2013), centrava-se em três esferas principais: (1) numa diplomacia econômica mais altiva, de quebra de modelo e aumento de capacidade de atuação do Estado; (2) num aprofundar da diplomacia política, que centrava-se em dar prioridades ao interesse nacional e a construção de um verdadeiro protagonismo externo do Brasil, e por fim, (3) pela ascensão de

um programa social que fosse além fronteiras e lutasse pela modificação do impacto humano negativo da globalização.

Como afirma Guimarães (2006, s/p):

> Na execução de sua política externa, e sempre orientado pelos princípios constitucionais, o Brasil, em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento, tem que reagir às iniciativas políticas das Grandes Potências e, muito especialmente, da Hiperpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; e o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas[83].

Assim, para cumprir com tais preceitos explanados acima, LULA vai centrar sua política no fortalecimento da região sulamericana como área de referência para o Brasil tanto na ação direta do Estado como dentro dos regimes internacionais; para além da América do Sul haverá na política de LULA um movimento oficial para consolidar alianças sul-sul, ou seja, com parceiros que se encontram no mesmo espaço de influência e ação no sistema internacional; haverá também, como visto antes, a busca por um multilateralismo alargado em seus temas e pela construção de uma governança multipolar do cenário internacional; por fim, a ideia era ter uma política externa de princípios, o que em partes estaria ligado a uma ideia de Brasil prevista no ideário político do governo em questão. (GARCIA, 2010)

Num arcabouço construtivista aliado a percepções de uma estratégia *smart* de inserção internacional, a política de LULA pode ser considerada eficiente

[83] No texto original, se lê: *Brasil, en la ejecución de su política externa, orientado por los principios constitucionales, en un mundo profundamente desigual, arbitrario y violento tiene que reaccionar a las iniciativas políticas de las Grandes Potencias y muy en especial de la Hiperpotencia: los Estados Unidos. También tiene que articular alianzas políticas, económicas y tecnológicas con los Estados de la periferia del sistema internacional para promover y defender sus intereses. Asimismo, tiene que transformar sus relaciones tradicionales con las Grandes Potencias, históricamente desequilibradas*.

e conectada com estes preceitos. Isto porque seu foco está centrado numa ideia de autonomia que dá ao Estado a capacidade de criar identidades e a possibilidade de disseminar valores que poderiam atrair demais atores. A vertente independente de tal política externa abre espaço para que o Estado brasileira privilegie ações em benefício da construção de bens públicos globais e ganhos absolutos, se esta for a sua escolha, evitando ter que seguir modelos em grande parte impostos de cima para baixo. Como a política externa pensada pelo governo LULA assume a possibilidade de reformular relações, abre-se também espaço para a edificação ligações diferentes, o que teria que levar em consideração a diversidade dos agentes e a estrutura que os envolvem, dando assim, respaldo ao arcabouço construtivista dito anteriormente neste estudo.

Todavia, na mesma medida de FHC, LULA não cria em seu governo um projeto estratégico oficial de ação da política externa do Brasil, questão que o *smart power* crê essencial para um Estado. O diálogo para a criação de um ‘livro branco’ de política externa se dará só no governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, no ano de 2014, com um evento público chamado ‘Diálogos sobre política externa[84]’, que tem por objetivo abrir o debate da construção dos pilares da política externa nacional para o maior número de interlocutores possíveis, tanto civis como não-civis. Todavia, como em FHC, a não existência deste projeto estratégico não desmerece ou invalida a política externa de LULA na busca por uma inserção *smart*, só a coloca ainda com lacunas na direção de contemplar tais preceitos.

Cabe agora, todavia, perceber se dentro deste arcabouço discursal pensado pela política externa do governo LULA, houve ações no sentido de fortalecer as áreas estratégicas do *smart power* e, analisar, se tais ações podem

[84] Para saber mais sobre o Livro Branco de Política Externa e sobre o evento em questão consultar a página oficial do Itamaraty sobre o tema: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=131-dialogos-sobre-politica-externa&lang=pt-BR

ser consideradas pertinentes para a construção de uma inserção inteligente do Brasil.

5.3.1. ¯ Alianças, parcerias e instituições

Dentro da percepção de Nye (2011), esta área estratégica, como se viu anteriormente, cria identidades e valores comuns através da relação do Estado com parceiros, tanto de maneira direta, como através das instituições. Tal ação teria benefícios não só para o Estado, como também, para os parceiros e para as próprias instituições. Neste sentido, a possibilidade de produzir bens públicos globais e ganhos absolutos é alargada.

Na política externa de LULA, é possível perceber que esta área é uma das mais valorizadas. Com uma clara pretensão política de se aproximar do mundo sul-sul, de fortalecer parcerias regionais ¯ já trabalhadas por FHC ¯ e de influenciar na condução da governança global através das instituições, a política de LULA pode ser considerada ativa nesta esfera do *smart power.*

Neste sentido, logo no início de seu governo LULA busca, através de ações práticas, aproximar-se dos parceiros que entende ser mais importantes para sua estratégia política, como o MERCOSUL, os países sulamericanos que estavam fora do Mercado Comum, dos países africanos e de potencias emergentes, que poderiam criar alternativas de relacionamento na política externa. (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009; LAZAROU, 2014; HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, STUART, 2010).

Na região sulamericana e no MERCOSUL a ação deu-se logo no início de seu mandato, deixando transparecer a clara vontade do país de se aproximar da região. Como demonstra Visentini (2013, p. 113-114) ¯[...] Uma das primeiras ações da presidência foi na Venezuela, quando o Brasil encaminhou ajuda ao país vizinho que enfrentava uma greve geral de quase dois meses mantida pela oposição contra o governo do Presidente Hugo Chaves¯. Outra questão importante

na região, agora ligada ao Mercado Comum foi a criação do FOCEM, como relata Saraiva (2013, p. 72) "Houve uma nova dinâmica de ação no Mercosul com a criação de novas áreas de atuação como [...] o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que mostrou já uma disposição brasileira de alavancar investimentos econômicos em países do bloco [...]". Viriam também projetos como a UNASUL que deixariam claro o comprometimento do Brasil de LULA na ideia de criar mecanismos institucionais fortes que pudessem alicerçar respostas de longo prazo para as demandas internacionais, como entende ser importante o *smart power*.

Em relação ao resto do mundo também não foi diferente, LULA trabalhou no fortalecimento dos BRICS, na criação do fórum IBAS, no estreitamento de relações com países do Médio Oriente e, principalmente, da África. Nas instituições foram criadas as iniciativas do G5, do G20, ações de negociação comerciais na OMC e outros mecanismos de ação conjunta que ligava o Brasil a um grupo de países do sul global, dando então novos contornos a parcerias globais e a atuação das instituições. (SARAIVA, 2013; VISENTINI, 2013, MILANI *et. al*., 2014, AMAORIM, 2011)[85]

Se FHC, tinha inserido o Brasil nos regimes internacionais, LULA em seus oito anos de governo teve por intuito aprimorar laços regionais já existentes, e criar novas ligações com países fora do eixo central do poder no espaço internacional. Para isso, Luis Inácio viajou mais que qualquer outro presidente brasileiro e o roteiro de suas viagens elucidam bem a sua política de aprimoramento e criação de alianças, parcerias, como também, a busca por fortalecer instituições já existentes e para empoderar as que por ele foram criadas.

[85] No anexo nº 6 é possível ver um série de coalizões das quais o Brasil faz parte e aumentou sua atuação no governo de LULA. Para consultar tal mapa ir a seção anexos deste estudo.

Figura 5.4 ¯ Quantidade de viagens do Presidente LULA ¯ Totais e África ¯ 2003 a 2010

Fonte: UOL baseada em dados da Biblioteca da Presidência da República

Interessante notar nos quadros acima, que há uma manutenção da região sulamericana como área preferencial de relacionamento, todavia, há um incrível incremento na região africana, enquanto FHC visitou somente dois países em todo seu mandato, LULA visita trinta países e em alguns deles esteve mais de uma vez.

Todavia, é interessante perceber que LULA não abre mão de se relacionar com os países centrais, o que se modifica é a maneira que se relaciona e a ênfase que dá aos demais atores, tal política vai ficar conhecida como coalizões de geometria variável (REIS, 2015; MILANI et.al., 2014).

Neste sentido, LULA modifica a maneira de pensar o relacionamento do Brasil no espaço internacional e com os parceiros externos, criando a possibilidade de alterar a maneira como o poder e a influência brasileiros eram erigidos dentro do sistema, o que de certa parte, pode representar um grande avanço nas premissas de um inserção de cunho inteligente. Na afirmação de André Reis é possível observar tal realidade:

> Neste contexto, observou-se, durante o governo Lula, um grande `ativismo diplomático¸ marcado pelo aumento do número de viagens, pela instalação de novas embaixadas e pela busca de maior protagonismo nos fóruns globais, o que gerou uma intensificação das relações multilaterais e regionais do país, bem como uma intensificação das relações bilaterais, muitas das quais adquiriram o status de `parceria estratégica¸ junto ao Brasil. Para além dos tradicionais cortes analíticos (relações Norte-Sul e Sul-Sul), a diplomacia brasileira percorreu novos caminhos, superando tradicionais dicotomias (como globalismo e americanismo/Norte-Sul) e investindo em parcerias que pudessem potencializar os interesses brasileiros no sistema internacional. Esta situação pode ser considerada nova na política externa brasileira, quando considerada a diversidade dos atores e dos grupos de coalizão abrangidos. (REIS, 2015, p. 144)

Fato é, que a estabilidade financeira herdade de FHC e a prosperidade econômica vivida pelo Brasil na primeira década dos anos 2000, são fatores centrais para que tal política de alianças fosse efetivada por Luís Inácio dentro de um respaldo estatal forte. Assim, é sensato exaltar as evolução da política de aliança e de participação nas instituições na era LULA, porém, é importante ponderar que o alicerce de tais avanços vão além do programa político de um governo específico, e sim, podem se efetivar em janelas de oportunidades através da perspicácia do governante no poder, como no caso de LULA. Esse planejamento estratégico tão caro à inteligência contextual é um fator essencial, e nisso tanto FHC como LULA, deixaram a desejar.

5.3.2 ¯ Desenvolvimento Global

Como foi possível perceber ao longo deste estudo, a área estratégica do desenvolvimento global não trabalha sobre a égide de uma ação exclusiva de transferência de recursos para atores mais necessitados, como foi rotina na década de 90, mas sim, entende tal esforço em um processo amplo de ajuda que passa por transferência de conhecimento, criação de estruturas em países menos favorecidos economicamente e a disseminação destes benefícios para um maior número possível de atores no sistema. A ideia é criar no agente receptor da ajuda habilidades para desenvolver suas próprias prerrogativas econômicas, políticas, sociais e culturais. Neste sentido, uma das vertentes da política externa de LULA destacada por Visentini (2013), a de um programa social capaz de enfrentar os malefícios humanos da globalização está diretamente ligada a está área estratégica, principalmente porque para além da vertente externa da promoção do desenvolvimento, há uma esfera interna que ao ser contemplada cria um *know how* para o agente estatal agir na esfera internacional.

Neste sentido, Puente (2010), ao trabalhar a ideia de desenvolvimento e cooperação, identifica, como já se viu neste estudo, que muito da ajuda brasileira para o desenvolvimento está ligada a ideia de cooperação técnica. Todavia, no governo de Luis Inácio, para além deste tipo de cooperação, a partir de seu segundo mandato, será possível ver uma realidade de ajuda destinada a diversos organismos internacionais e aos próprios países diretamente (PINTO, RIBEIRO, 2012)[86]. Passou a América do Sul e também a África a serem o foco principal da política de ajuda ao desenvolvimento do Brasil, não só por questões altruístas, mas porque as regiões representavam para a política externa de LULA um espaço para crescimento econômico multilateral e para edificação de seu poder (AMORIM, 2011). No próprio discurso de posse do presidente LULA em 2003 é possível verificar a vertente da cooperação internacional sendo evidenciada:

> A ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista, e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. [...] o mesmo empenho de cooperação concreta e diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina [...] reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades [...] (SILVA, 2003,p. 9-10)

Na dinâmica africana, Sombra Saraiva completa a ideia acima trabalhada dizendo:

> A nova política africana do Brasil no início do século XXI não é a reedição do passado. Vem demonstrando mais coragem para romper o assistencialismo internacional, disfarçado pelas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. Também

[86] Para ter acesso aos números totais deste tipo de ajuda, consultar documento nº 7 nos anexos.

> comporta uma dimensão cidadã e de conhecimento. Os programas de cooperação no campo do combate à Aids, a experiência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a *expertise* da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), entre tantas outras instituições brasileiras, passaram a se fazer presentes nos vários países africanos com os quais o Brasil já vem atuando de forma relativamente ativa nos últimos anos.

Mais do que uma ajuda pontual, a proposta do Brasil em LULA é perpetuar um sistema de apoio multilateral, que inicialmente promove ajuda, mas que visa no futuro receber benesses do desenvolvimento alcançado nestes espaços. Neste sentido a cooperação no governo LULA dividi-se em quatro áreas principais: (1) cooperação técnica, (2) ajuda humanitária, (3) cooperação educacional[87], (4) contribuição a organizações internacionais (IPEA, 2010). No estudo do IPEA sobre o perfil da cooperação para o desenvolvimento entre 2005 e 2009 há uma definição interessante do que é esta ajuda, e através desta é possível entender a ação do Brasil nesta área, vejamos:

> A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA, 2010, p.17)

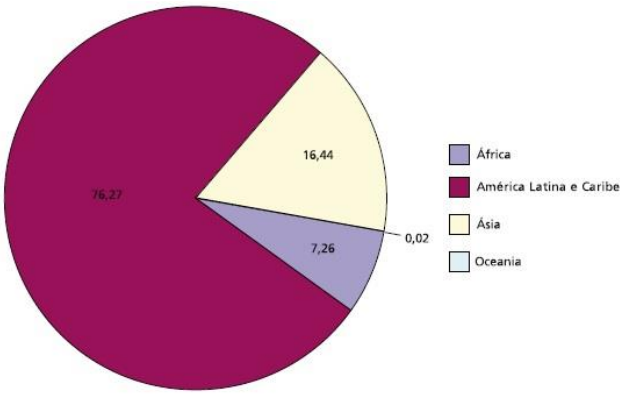
Tal definição aprimora a própria ideia da OCDE em relação a ajuda a fundo perdido, já que está determina em 25% tal ação enquanto o Brasil trabalha com uma ideia de totalidade (IPEA, 2010). Neste sentido, a proposta de edificar uma ajuda capaz de produzir ganhos absolutos e bens públicos globais se

[87] Para as diretrizes do *smart power* a cooperação educacional está ligada a área estratégica da diplomacia pública, que será vista mais a frente.

fortalece na política externa de LULA. Isto pode ser confirmado ao se observar na tabela 5.1[88] o salto exponencial no orçamento da ABC, passando de R$ 4.651.200,00 milhões em 2002 para volumosos R$ 37.729.900,00 milhões em 2005.

Todavia, tal ajuda não vai só para África, mas também, majoritariamente, para os países latinos americanos, onde se compreende que o entorno regional é essencial para fortalecer as ambições brasileiras por mais poder e influência (PUENTE, 2010). Tal questão pode ser percebida na divisão de recursos destinados entre 2005 e 2009 no governo LULA para a área de ajuda humanitária, onde mais de 75% do recurso desta área é destina a América latina e Caribe.

Figura 5.5 ¯ Distribuição da ajuda humanitária por região ¯ 2005 a 2009

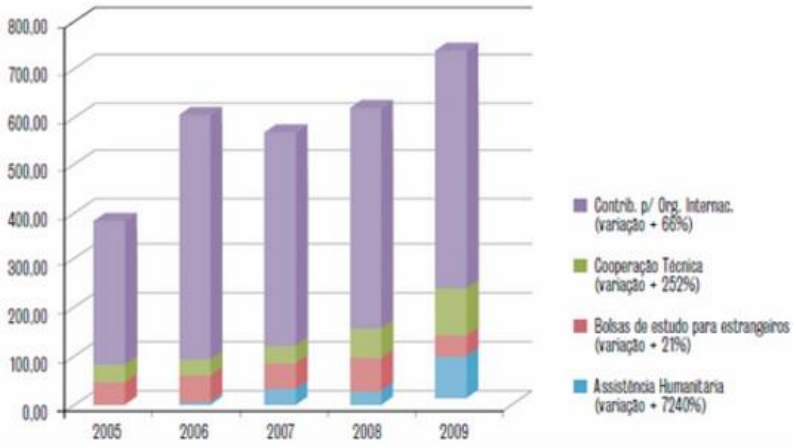


Fonte: IPEA, 2011, p. 24

Outro dado relevante são os montantes totais da cooperação do Brasil com outros países entre 2005 e 2009.

[88] Consultar a tabela 5.1 na página 259 deste estudo.

Figura 5.6 ¯ Cooperação Brasileira para o desenvolvimento de outros países 2005-2009



Fonte: IPEA, 2011, s/p

Assim, como afirma Milani,Muñoz, Duarte e Klein

> A partir de 2003, ocorre uma virada discursiva com ênfase na cooperação Sul-Sul (CSS) e na diplomacia solidária, acompanhada de crescimento significativo do orçamento público destinado a projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). De acordo com dados oficiais publicados pelo IPEA e pela ABC, a CID brasileira aumentou de 158 milhões em 2005 para cerca de 923 milhões de dólares em 2010. Somente em 2010, cerca de 68% de toda a CID brasileira foi para a América Latina, 23% para a África, 4,5% para a Ásia e o Oriente Médio, 4% para a Europa e 1% para a América do Norte_(MILANI *et.al.*, 2014, p. 112).

Na esfera interna o conhecimento do Brasil em áreas específicas se aprimora baseado em políticas de apoio ao desenvolvimento agrário e tecnológico, como também, na criação de políticas sociais de maior distribuição de renda

(SADER;GARCIA, 2010). Neste sentido, o IDH continua a subir como durante o governo de FHC, e no relatório do PNUD em 2009 o índice já estava em 0,812, como também, continuava a diminuir a taxa de mortalidade infantil como em FHC, em 2010 o índice era de 14,6% a cada mil crianças nascidas segundo dados da CEPAL[89]. Todavia, a questão interna mais relevante do governo LULA, foi a luta contra a fome no país, tendo este índice, segundo dados do site do Palácio do Planalto[90] apoiados em estudos da ONU, diminuído 82% desde 2002.

Assim, as duas vertentes importantes para Armitage e Nye (2007) nesta área estratégica estavam contempladas na política externa de LULA, uma política exterior voltada para um compromisso de cooperação alargado e estrutural, e uma dinâmica interna que inspirava confiança no *know how* do Brasil para atuar externamente. Numa percepção crítica, a área estratégica do desenvolvimento global foi uma das mais alavancadas por LULA durante seu mandato, e para o *smart power* ela faz uma diferença crucial para a obtenção de mais poder e influência dentro do sistema internacional.

5.3.3 ¯ Diplomacia Pública

Nesta área estratégica será possível ver um avanço interessante da política externa brasileira na relação FHC e LULA. Como dito anteriormente, mais do que a :publicitação˘da diplomacia formal, a diplomacia pública é a capacidade de envolvimento da sociedade na criação e disseminação dos valores e cultura de um Estado para os demais. Está área abrange questões como intercâmbio acadêmico e a internacionalização de empresas nacionais como forma de projeção, a ação em prol de acolhimento a estrangeiros e também, a disseminação cultural do país no espaço internacional.

---

[89] Para consultar mais detalhes sobre este índice acessar: http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=BRA&idioma=spanish

[90] Para consultar mais detalhes sobre este índice acessar: http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu

Diplomacia pública é uma ação pró-ativa do Estado em ocupar espaços no sistema internacional através de outros meios que não os Estatais (ARMITAGE; NYE, 2007). A ideia de Estado logístico trabalhada anteriormente abarca muito desta questão, quando entende que o Estado passa a incentivar a sociedade a intervir no espaço externo, principalmente através das empresas (CERVO, 2008).

Todavia, no período do governo LULA tais ações irão tomar relativo destaque, uma das mais emblemáticas questões foram as escolhas do Brasil e da cidade do Rio de Janeiro para sediar, respectivamente, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Não só tais eventos trariam um grande número de pessoas ao Brasil, e por consequência os introduziriam a nossa cultura e valores, como também, movimentariam acordos interestatais de cooperação para organização destes eventos, o que também serviria como trampolim para projeção das empresas nacionais (RESENDE, 2010). A copa do mundo, apesar de seus problemas de cumprimento dos prazos contratuais junto a FIFA, foi considerada um evento de sucesso de público e de mídia, as Olimpíadas acontecerão em 2016, mas com a alta venda de ingresso já criou-se a expectativa de que seja o mesmo sucesso que a copa do mundo.

Agora, apesar de tais eventos serem emblemáticos, o setor que no longo prazo é mais útil para a diplomacia pública é o do intercâmbio acadêmico. Neste é possível atender a duas questões importantes: o aprimoramento dos profissionais nacionais em intercâmbios externos e, a elevação da pesquisa e ensino nacionais, através da atração de estudantes estrangeiros ao país. Essa via de mão dupla, não só leva os valores brasileiros para outras sociedades, como também, insere outros cidadãos na lógica nacional brasileira, criando assim a possibilidade que levem, no futuro, os ditames da sociedade de acolhimento para suas próprias realidades (NYE, 2011).

Desta forma, a área educacional pode ser um dos fatores mais fortes na inserção de um país no espaço internacional. Ao falar do Brasil de LULA nesta esfera, Cadeas faz o seguinte comentário (2012, p. 181)

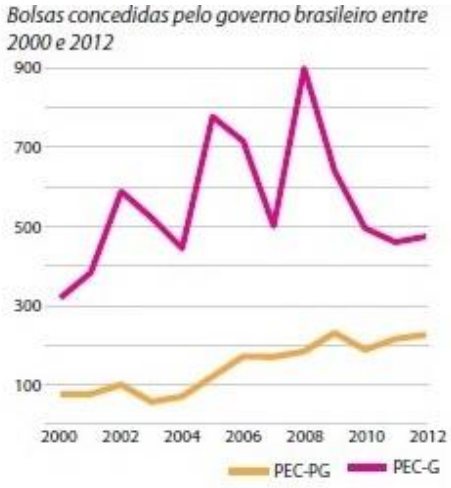
> A elevação do Brasil a patamares mais importantes de poder e influência no cenário internacional resulta, entre outros fatores, de seu papel impulsionador de uma agenda de desenvolvimento e de cooperação Sul-Sul. Nessa perspectiva, o prestígio externo da agenda educacional do Brasil abre amplas possibilidades de cooperação e intercâmbio, que são cada vez mais demandados por nossos parceiros. A educação é uma das áreas nas quais políticas públicas nacionais podem se projetar mundialmente, levando soluções brasileiras a problemas enfrentados por diversos países, sobretudo os mais pobres.

Assim, além dos tradicionais programas de financiamento visto nesta área no governo FHC, os PEC-G e o PEC-PG, vai passar também a existir o programa Ciência sem Fronteiras, que será gestado no governo LULA e executado somente no governo de Rousseff. Tal ação tem por intuito oferecer bolsas para estudantes de vários níveis acadêmicos com objetivo de aprimorar suas habilidades em universidades internacionais (CSF[91], 2015).

Neste sentido, é importante verificar tantos dados dos programas anteriores como dos programas atuais, pois tais números refletem se houve em LULA uma política nacional de aprimoramento da educação como ferramenta de política externa. No quadro a seguir é possível ver a evolução do PEC-G e do PEC-PG no início do século XXI

[91] CSF é a sigla do programa governamental ¯ Ciência sem Fronteiras. Para saber mais acessar http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/home;jsessionid=8095ACA37DA7078B80ABD14816C1071B

Figura 5.7 ¯ Bolsa concedidas pelo governo brasileiro de 2000 a 2012



Fonte: MILANI et.al., 2014, p.79

Neste gráfico é possível ver o crescimento acentuado destas bolsa a partir de 2003, ou seja, já no governo LULA. Nas tabelas a seguir será possível ver a direção destas bolsas, que comprovará uma tendência de LULA a priorizar a região africana e sulamericana como foco destes investimentos.

Tabela 5.5 ¯ Número de candidatos PEC-G selecionados da África e América Latina e Caribe

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Angola	23	33	11	31	28	91	68	48
Argélia								
Benin						11	5	7
Cabo Verde	263	192	230	314	265	381	206	133
Camarões					2	1		3
Costa do Marfim	1	1			3	1		
Gabão	2	1	1	3	4			
Gana	9	11	6	3	3	6		1
Guiné-Bissau	97	58	186	159	19	133	181	95
Mali				2				
Moçambique	21	26	27	13	9	4	4	9
Namíbia								
Nigéria	11	14	27	19	22	32		
Quênia	14	11	12	5		6	3	3
R. D. Congo					9	106	46	78
Rep. Congo								
S. Tomé e P.		47	147	35	13	12	4	6
Senegal	1	1	3	5	1			
Togo								
TOTAL	442	395	650	589	378	784	517	383

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1		6	2				1
Barbados	1				5	2	2	5
Bolívia	4	1	6	11	5	4	13	11
Chile	1	1		2	3	2	3	2
Colômbia	3	5	3	4	3	2	2	2
Costa Rica	3	1	3	3	1	4		3
Cuba		1	3	3	2	4	5	8
El Salvador	2		1	1	2			1
Equador	6	6	9	19	19	19	32	7
Guatemala		3	3	2	1	1		4
Haiti				2	15	12	8	11
Honduras	7	3	5	7	9	4	3	
Jamaica	4	3	7	5	3	4	5	10
México	1						1	
Nicarágua					1			3
Panamá				1	2	2	3	8
Paraguai	43	20	68	48	42	42	32	28
Peru	2	5	12	13	11	14	11	11
Rep. Dominicana		1	1	1			1	
Suriname								
Trinidad & Tobago	4			2	1	1	2	
Uruguai		1	1	1			1	
Venezuela		1	2			1	1	
TOTAL	82	52	130	127	125	118	125	115

Fonte: DCE/MRE

Nestes quadros todavia, vale aqui uma reflexão importante, tais bolsas destinadas a alunos estrangeiros em nível de graduação, formação tradicionalmente mais extensa, no governo LULA demonstram um aumento significativo na direção dos países africanos, por outro lado, na via sulamericano houve um decréscimo, sendo que 2001 e 2002 (como é possível ver no tabela 5.4) os valores são maiores do que qualquer ano entre 2003 e 2010.

Por outro ladro, no programa de pós-graduação (PEC-PG), estes números aumentam ¯ como é possível conferir nos dados presentes em anexo neste estudo ¯ tanto para África como para América Latina e Caribe, numa clara preferência governamental por um tipo de ensino mais específico e mais avançado. Interessante nestes dados, do PEC-PG, é que numa leitura calcada no *smart power* eles podem ser lidos de um prisma positivo e negativo. Positivo,

porque tais bolsistas estão sendo formados por uma matriz educacional nacional, ou seja, estão absorvendo valores, cultura e conhecimento produzidos por brasileiros, de outra parte, pode ser negativo, porque o tempo de permanência e de ligação com a cultura local são pequenos, o que pode não ser suficiente para criar identidades e fazer com que propaguem a cultura nacional brasileira em suas sociedades natais.

Na diminuição de bolsa para a América Latina e Caribe, há mais um questão relevante, o dos planos educacionais do MERCOSUL. O de 2006-2010, que engloba o governo LULA, previa como missão educacional do bloco a seguinte questão:

> Conformar um espaço educacional comum, por meio da concertação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regionais, com vistas a lograr uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região (MERCOSUL, s/d, p. 9)

Neste sentido, uma política de oferta de menos bolsas para graduação transparece, em partes, um retrocesso, ou ao menos, uma lapso estratégico.

Não obstante, a via de internacionalização de estudantes nacionais figura como avanço do Brasil, em dados do portal do Ciência Sem Fronteiras[92], programa lançado no governo por Rousseff mas pensado no governo LULA, de 2011 até os dias atuais já foram oferecidas mais de 92.880 bolsa em todos os níveis acadêmicos de formação superior (CSF, s/d). Tais números representam um claro avanço no caminho da qualificação educacional nacional. Para Cadeas (2012) tal medida é essencial para que se diminua o fosso produtivo acadêmico

[92] Para saber mais dados estatísticos sobre o programa Ciência sem Fronteiras consultar o site: http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle

entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimentos, empoderando novas formas de pensar o mundo que englobe a realidade dos país mais periféricos do sistema. Neste sentido, tais políticas são essenciais na construção de uma estratégia de edificação de poder e influência internacionais calcada no *smart power.*

Todavia cabe outra reflexão crítica neste ponto, porque tal programa não foi implementado nos oito anos de governo de Luis Inácio? Em partes, de maneira mais direta, apesar do aprimoramento e da continuação de medidas de um governo para o outro na presidência LULA e posterior Rousseff, no período FHC e LULA, o que se viu, foi a manutenção deste incentivo educacional de maneira global para o exterior, sendo somente privilegiado o aumento do financiamento de alunos em pós-graduação vindo de fora, como já foi abordado.

Na questão cultural, por outro lado, houve uma ampliação da ação, segundo Lessa, Saraiva e Mapa (2012) tal questão empoderou o ministério da cultura como agente externo de propagação de uma política cultural com intuito de fortalecer as ambições da política ativa e altiva pensada por Amorim e LULA. Os autores afirmam que

> A diplomacia cultural do governo Lula manifestou-se em diferentes áreas, atendendo sempre a um projeto mais global de ascensão internacional do país, autonomia e, sobretudo, de universalismo aplicado à cultura. No âmbito da política externa, o papel da cultura foi redimensionado e assumiu uma tripla funcionalidade: ao criar vínculos de identidade e reconhecimento de raízes, fortaleceu os blocos regionais e a aproximação com países e regiões estratégicas ao desenvolvimento da cooperação Sul-Sul; no plano interno esse processo promoveu a almejada inclusão social, ao ampliar o arco das representações culturais dignas de `exportação_ e assim expandir a economia da cultura; e do ponto de vista econômico, a chamada indústria criativa se adequou

> perfeitamente aos anseios de aumento de pauta de exportação nacional. (LESSA *et. al*., 2012, p. 105)

De modo prático tais ações culturais durante o governo LULA repercutiram em festivais de cinema de cunho lusófono, anos do Brasil em países europeus, divulgação e apoio a música e danças nacionais, mostra de artes brasileiras e tantos outros eventos, que englobaram uma ação ampla de divulgação da identidade nacional como forma de inserir o país de maneira diferente na realidade internacional. (MILANI et.al., 2014)[93]

Assim, é possível identificar uma ação mais pró-ativa de LULA na diplomacia pública, seu próprio projeto político, como se viu anteriormente, tem por intuito inserir os valores do Brasil na realidade internacional. Todavia, algumas questões ainda precisam ser aprimoradas num projeto estratégico amplo, questão fulcral para o *smart power* e que não teve respaldo nos governos analisados.

5.3.4 ¯ Integração Econômica

Integração econômica é uma questão que irá permear de maneira mais ampla tanto a política externa de FHC como a de LULA. Se na década de 90 o esforço nesta área era voltado para a criação de arranjos integracionistas econômicos, no início do século XXI a proposta será aprimorar o que já tinha sido implementado e adequá-lo a nova lógica da ordem internacional. Neste sentido, a proposta de virada de LULA para uma política Sul-Sul, refletirá diretamente nos caminhos a seguir nas estratégias de integração econômica do Brasil.

Assim, numa estratégica de inserção internacional pensada pela lente do *smart power*, a integração econômica visa mais do que arranjos multilaterais para maior fluxos econômicos entre os Estados, a proposta de busca pela

[93] Para conferir alguns dados estatísticos sobre a disseminação das questões culturais nacionais, consultar os documentos no anexo de nº 8.

construção de uma economia global mais sólida no sentido de combater desigualdades e promover benefícios mútuos para o maior número de agentes no sistema (NYE, 2011). Levando em conta as proposta de LULA para a sua política externa, este caminho era o foco de sua política econômica (VIGEVANI;CEPALUNI, 2009; AMORIM, 2011; GARCIA, 2010)

A primeira ação de LULA neste sentido foi redefinir o MERCOSUL como prioridade da política externa, considerando essencial para região não só uma inter-relação econômica, mas também um avanço da interdependência em outras áreas, numa política identificada por Cervo e Bueno (2008) como um multilateralismo de reciprocidade. Nas palavras do chanceler Celso Amorim em seu discurso de posse em 2003 é possível contemplar tais questões:

> No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade. [...] Reforçaremos as dimensões política e social do MERCOSUL, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso. Temos que enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração. [...] Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. [...]Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser

> perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar. (AMORIM, 2003, s/p)

Tal política visava empoderar os países da região ao mesmo tempo em que criava uma barreira institucional forte para o avanço da ALCA, proposta de integração que o governo LULA entendia ser maléfica para o desenvolvimento do país e da própra região (VISENTINI, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2009). Como reflete Lima (2005b) a diferença central entre LULA e FHC é que este entendia a relação com os centros hegemônicos vital para a ascensão do Brasil o que chocava-se com a compreensão do primeiro referente a vertente terceiro-mundista que países como o Brasil deveriam privilegiar para ter seus interesses nacionais atendidos dentro da ordem internacional.

Neste sentido algumas questões estruturais foram aprofundadas no MERCOSUL como o FOCEM que abriu espaço para uma política de financiamento de estruturas regionais, tendo como alternativa o BNDES como financiador através de política criada pelo governo LULA, e também, a busca por outros canais de financiamento para este objetivo como o BID. (VISENTINI, 2013). Outra questão relevante foi o fortalecimento da IIRSA criado por FHC em 2000, tal iniciativa foi responsável, entre outras coisa, pela posterior ação Brasil ¯ Bolívia de construção do gasoduto que funciona entre os dois países, este erigido no governo LULA (MILANI *et.al.*, 2014).

Estas medidas aproximaram a integração regional na América do Sul, não só por este ser um projeto do governo LULA, mas também, porque a ascensão de governos de centro-esquerda na região convergia políticas para um caminho comum (VISENTINI, 2013; STUART, 2010; CERVO;BUENO, 2011; BERNAL-MEZA, 2010). Assim, com essa aproximação e uma clara ação política do Brasil, as negociações em relação a construção da ALCA passaram a ter outro enfoque, se durante FHC havia tendência na efetivação de tal área comercial, em LULA o que se viu foi o refrear de tal processo e a solidificação da região

sulamericana como zona potencial para os países da região inserirem-se internacionalmente de maneira efetiva e independente. Como debate Amorim (2011) o Brasil não era necessariamente contra a ALCA, ele só não a aceitava nos moldes que pregavam uma maneira de submissão e limitação do desenvolvimento dos países do sulamericanos perante os EUA dentro de tal bloco. Se as ações de livre comércio não trouxessem benefícios mútuos, entendia o governo LULA que na verdade teriam os países em desenvolvimento da América do Sul mais a perder do que a ganhar com tal integração econômica.

Como afirmam Cervo e Bueno (2011, p. 550)

> Para a política exterior do Brasil, o Mercosul constitui um projeto político que a crise do neoliberalismo e a permanência de assimetrias tornaram mais flexível. Segmentos organizados da sociedade brasileira pretendem utilizá-lo em benefício de seus negócios, enquanto a diplomacia o percebe como instrumento de reforço de poder de barganha internacional.

Dessa forma, tal ação de integração econômica exercida por LULA na região não tinha viés altruísta, mas sim, era parte de um política de interesse que não visava uma imposição de vontades e nem a criação de uma contra-hegemonia. Mas sim, a construção de alternativas independentes de satisfação, no maior grau possível, dos interesses brasileiros e regionais da América do Sul. Assim, tais políticas estão diretamente ligadas a uma estratégia de inserção inteligente no sistema internacional.

Essa aproximação deu espaço para criação de um outro projeto de integração regional, este mais político a Comunidade Sulamericana de Nações ¯ CASA ¯ criada em 2004 e, seu aprofundamento em 2007 que a transformou em União Sulamericana de Nações ¯ UNASUL ¯ que tinha por objetivo aumentar o

diálogo entre os países da região para a construção de uma convergência de propósitos, desconstruindo divergências e diferenças existentes. (ISENTINI, 2013)

No quadro abaixo é possível acompanhar a evolução deste processo ao longo do governo LULA

Figura 5.8 ¯ Cronologia Mercosul 2000-2015

Fonte: Milani *et.al.*, 2014, p. 87

Tais iniciativas de integração econômica num eixo Sul-Sul por parte do Brasil, apesar de considerar a região da América do Sul como prioritária, não se restringiram a ela, como afirma Amorim (2003, s/p)

> Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais.

Neste sentido, outras ações internacionais foram promovidas na busca por um processo multilateral econômico que abrangesse os interesses dos países

do sul global. Nas alianças Sul-Sul globais foram criados e fortalecidos os fóruns BRICS e IBAS. O primeiro nascido da leitura de potências em ascensão feita pela consultoria Goldman-Sachs, mantém até hoje um foco de resistência contra políticas praticadas pelos tradicionais centro-hegemônicos, porém, este não se constitui como um bloco de integração econômico institucional; o segundo remonta da ação conjunta de Brasil, África do Sul e Índia no final do governo FHC em prol da quebra de patentes para remédios contra o HIV/AIDS, mas que só se fortaleceu em 2003 com a institucionalização de tal coalizão com o protocolo de Brasília, tornando-se, entre outras coisa, uma ação essencial no combate a pobreza e a fome, temas caros a administração LULA e que permeiam a realidade de tais países[94]. (VIZENTINI, 2013; VIGEVANI;CEPALUNI, 2009; CERVO;BUENO, 2011). Todavia, como criticam alguns analistas (ALMEIDA, 2004; SOUTO MAIOR, 2004), tais iniciativas sofrem de uma definição estratégica de ação mais consolidada, porém a disposição de criar e fortalecer tais fóruns, por si só, é um passo relevante na ideia de uma estratégia *smart* de inserção internacional.

No âmbito comercial a ação centrou-se numa atitude em prol de combater ações prejudiciais aos países em desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais dentro da OMC. A proposta era modificar um tradicional *modus operandi* que privilegiava as nações desenvolvidas nos processos de negociação. A ideia de acordos prévios entre potências e subsídios internos a produção agrícola era o mote principal das reivindicações do Brasil. Para combater tais questões o Brasil foi o propulsor de um acordo entre 20 nações com intuito de negociar em bloco na OMC, nasceu então o G-20 comercial composto por países emergentes e que mudou a dinâmica negocial na OMC. A repercussão de tal ação refletiu nas dificuldades negociais das rodadas de Cancún e Doha que

[94] Para obter mais informações sobre as iniciativas BRICS e IBAS e o papel do Brasil consultar a página oficial do Itamaraty para estes fóruns http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=16&Itemid=118&lang=pt-BR

impediram que acordos prejudiciais a estes países fossem efetivados. (AMORIM, 2015; VISENTINI, 2013; CERVO;BUENO, 2011; RAMANZINI JR;LIMA, 2011)

Como afirma o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (1999, p. 141) `Apesar das diferenças entre o Brasil e os outros grandes Estados periféricos, ao compartilharem características e interesses comuns, e estarem situados em regiões distantes, seus interesses não são diretamente competitivos e, assim, há condições para a construção de projetos políticos comuns_.

Nesta mesma direção, é possível identificar também relações bilaterais econômicas importantes que geraram dividendos para o Brasil no governo LULA. Numa estratégia de construção de poder e inserção internacional em padrões *smart*, a ação de perdão de dívidas externas de países africanos para com o Brasil está diretamente ligada a construção de identidades e disseminação de valores, ao mesmo tempo, que tem como consequência um empoderamento da capacidade econômica do Brasil na região. Países como Moçambique e Nigéria se beneficiaram de tal medida, chegando a ação do Brasil a somar quase R$ 1 bilhão de reais em dívidas perdoadas, porém, aumentando também de US$ 5 bilhões de dólares para US$ 26 bilhões de dólares em 2008 o fluxo comercial na região (AMORIM, 2010; SARAIVA, 2012)

Desta forma, é possível perceber um avanço significativo nos processos de integração econômica de FHC para LULA, tais mudam não somente em sua direção, saindo da restrição sulamericana e chegando a outros lugares do globo, mas também, altera-se em seu mote, ou seja, na percepção do que seria importante privilegiar num processo de integração econômica. Neste sentido, LULA enfatiza de maneira mais eloquente políticas que se respaldam nos conceitos centrais do *smart power*, contribuindo assim para uma inserção do Brasil em outros moldes na esfera internacional.

5.3.5 ¯ Inovação e Tecnologia

Inovação e tecnologia calcados em uma estratégia *smart power* estarão diretamente ligados, como se viu anteriormente, aos processos de produção de recursos energéticos ao nível global. A ideia é que o agente que for capaz de desenvolver tecnologicamente um nova matriz limpa, renovável e, preferencialmente, barata de recurso energético irá ser o novo centro decisório e influente do sistema (NYE, 2011). Como argumenta Costa (2009, p. 445) `o controle das fontes de energia é elemento central de poder e de riqueza e, também, central no jogo das relações internacionais_, ou seja, numa estratégia *smart* de edificação de poder e influência internacionais, ser capaz de desenvolver uma matriz energética que substitua o petróleo, recurso finito, pode significar a ascensão de um país a categoria de potência mundial.

No governo de FHC pouco foi feito na tentativa de desenvolver uma matriz que substitua o petróleo na sua função dentro do mercado produtivo. No governo de LULA, a tendência foi diferente, houve um fluxo de incentivo a pesquisa e produção do biocombustível proveniente da cana-de-açúcar que é capaz de produzir o biodiesel e o etanol, combustíveis limpos e renováveis (PINTO, MEDEIROS, 2014) Como afirma o pesquisador Héctor (SAINT-PIERRE, 2007, s/p).

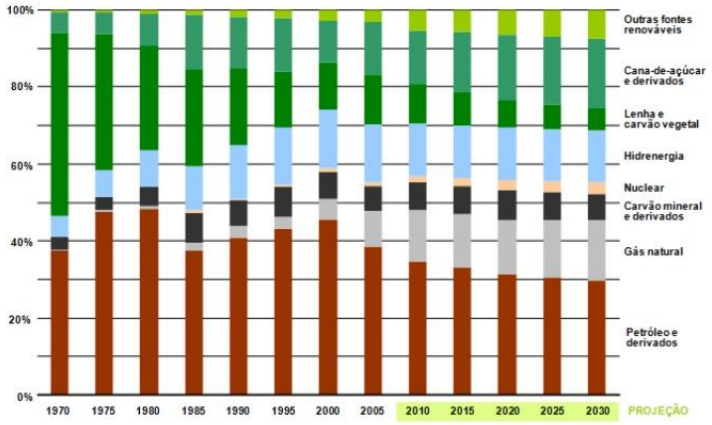
> A bioenergia extraída da cana-de-açúcar tem características socioeconômicas e ecológicas significativas: é extraída de fonte nativa e renovável; absorve, na etapa do plantio, grande parte do CO^2 emitido durante a combustão; promove o desenvolvimento sustentável das economias regionais; gera energia próximo ao local do consumo e, conseqüentemente, reduz as perdas na transmissão; e produz energia elétrica da queima do bagaço para abastecer o consumo doméstico local e a indústria regional. Essas peculiaridades a transformam num argumento politicamente inapelável que funciona como ponta de lança da política externa brasileira. A posição de vanguarda em biomassa e o reconhecimento dos governantes, que percebem nessa tecnologia a possibilidade de desenvolvimento sustentável para seus países,

> diminuindo os problemas energéticos sem perder autonomia, colocam o Brasil como um importante ator da cena internacional.

Nesse caminho, LULA em entrevista ao Jornal *Le Monde Diplomatique* já enfatizava que o Brasil seria a potencia energética do século XXI, pois buscava construir uma alternativa viável de combustível, e junto a isso, trabalhava numa ação de disseminar tais processos produtivos para países agrícolas periféricos que poderiam se beneficiar de tal produção. Uma ação direta desta política foi a assinatura de memorandos de entendimento no MERCOSUL para o incentivo da pesquisa, intercâmbio de conhecimento e consumo de biocombustível na região sulamericana. (MEDEIROS, 2009)

Nos gráfico abaixo é possível ver como durante o governo LULA há um incremento deste tipo de produção renovável.

Figura 5.9 ¯ Evolução da matriz energética brasileira

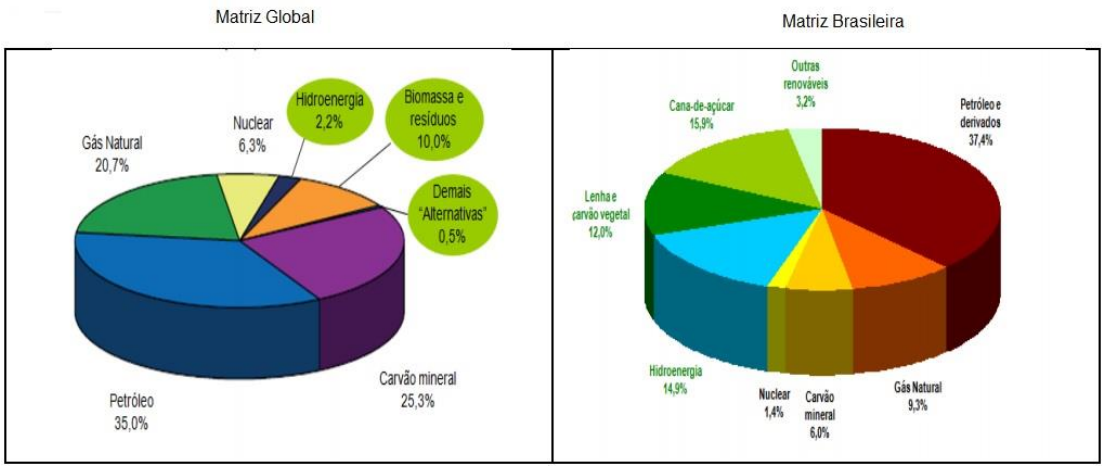


Fonte: PNE 2030, 2007

Numa comparação da utilização da matriz energética renovável no mundo e no Brasil, vemos que o país está a frente, utilizando cerca de 45% de sua

energia de recursos renováveis, enquanto este número do mundo fica em 13% (PINTO, MEDEIROS, 2014). A figura abaixo é ilustrativa neste sentido:

Figura 5.10 ¯ Balanço energético Global versus Brasil



Fonte: MEDEIROS, 2009, p. 8

De outra parte, também se faz interessante perceber que em ambos os governos o que se viu foi um constante incentivo para a fortificação do modelo nacional de produção de energia elétrica como um modelo a ser seguido pelo mundo. A matriz hídrica, gerada pelas hidroelétricas espalhadas pelos país, manteve-se como o mote catalisador da política de energia limpa nacional. No governo LULA, a usina de Belo Monte é um exemplo fiel desta política, onde mesmo quem uma série de restrições ambientais o governo continuo investindo no potencial gerador de energia do empreendimento em questão. (PASE; ROCHA, 2010)

Se por um lado o Brasil de LULA inovou no incentivo a matriz energética da biomassa da cana-de-açúcar, por outro, com a descoberta de petróleo no pré-sal, lançou-se uma forte campanha para alçar o Brasil a

patamares internacionais de produção de petróleo. Todavia, com afirma Milani e seus congêneres, mas do que possuir recursos o mercado deste combustível fóssil se guia por ditames políticos e econômicos, e o Brasil teria que estar preparado para lidar com essas questões (MILANI *et.al.,* 2014). Mas neste caminho, com a crise econômica de 2008, com a queda do preço do petróleo e com as dificuldades de extração que o Brasil ainda enfrenta no pré-sal, não parece possível considerar tal matriz energética como recurso principal nacional. Do ponto da vista da estratégia de inserção *smart*, mesmo que o mercado do petróleo provindo do pré-sal estivesse em melhores condições, ainda assim, a pesquisa por novas matrizes seria essencialmente importante para a conquista de mais poder e influência internacional em um projeto de longo prazo.

Desta forma, é possível dizer que LULA manteve um avanço no sentido de incentivar a busca por novas matrizes renováveis e limpas de combustíveis, todavia, a descoberta do pré-sal em 2007 e as constantes indagações sobre o processo produtivo agrícola dos biocombustíveis por parte dos países desenvolvidos, tornou tal área estratégica mais lenta no seu desenvolvimento, porém, só a sua existência já é um fator relevante para um projeto brasileiro de inserção e poder nos moldes do *smart power*.

5.4 Os desafios à inserção internacional do Brasil ¯ cenário interno e externo

Todo processo relacional, seja no espaço interno ou externo, tem como um de seus prismas os desafios que irá enfrentar para se efetivar de maneira eficaz. No caso da busca brasileira por uma inserção internacional com mais poder e influência não será diferente. Ao longo deste capítulo, foi possível observar algumas nuances da política externa dos governos FHC e LULA no que tange a realização das áreas estratégicas do *smart power*. A percepção geral é que há uma estratégia comum na ideia de qual espaço o Brasil deve ocupar no cenário externo, todavia, o que se modifica, como visto anteriormente, são as

táticas utilizadas pelos diferentes governos, que determinam uma visão distinta de cada um sobre a realidade internacional que os circundam.

Nesta perspectiva é possível observar que a política externa de Lula é mais enfática em seu viés pró-autonomia nacional do que a de FHC.[95.] Na análise das áreas estratégicas do *smart power* em cada presidente, é possível visualizar uma ação mais evidente de LULA na busca por uma autonomia que pode dar a qualquer política externa, inclusive a do Brasil, uma capacidade maior de definição do interesse nacional e da ação externa para concretizá-los. Todavia, percebe-se também, que a política externa praticada por FHC é essencial para que LULA tenha um cenário estável para a adoção de seus preceitos políticos ao longo de seu governo. Tais políticas externa constituem um destino comum para a ideia do papel do Brasil, efetivando cada uma em seu tempo, as medidas necessárias para o fortalecimento de estruturas essenciais à inserção internacional do Estado brasileiro.

No entanto, a questão central quando se analisa as gestões de FHC e LULA, não é entrar no mérito sobre qual política externa é, ou foi, melhor, isto seria um julgamento valorativo que estaria ligado mais a preceitos ideológicos do que a parâmetros científicos. O relevante de fato nesta análise é perceber quais características da ação política são mais úteis para construir poder e influência ao nível mundial num modelo *smart.* Nesta concepção, a ideia que ressalta é que a política externa útil para uma inserção *smart* é aquela que compreende que precisa se dispor a atuar internacionalmente e a arcar com as responsabilidades e custos dessa atuação (ARMITAGE;NYE, 2007; NYE, 2011).

Neste sentido, a grande maioria dos fatores políticos para o *smart power* ser efetivado como estratégia na política nacional estão postos pela política externa de LULA, principalmente na concepção do multilateralismo de reciprocidade e das vertentes que pretende abranger, como também na percepção

[95] Consultar o quadro comparativo entre a política externa de FHC e Lula na sessão anexos deste estudo no documento nº 5.

de ganhos absolutos e bens públicos globais que se faz presente na agenda governamental.

Como afirma Amorim (2008, p. 31)

> As pessoas acham erradamente que solidariedade e defesa do interesse nacional são contraditórios. Não são. A solidariedade é a melhor forma de você defender o interesse nacional no longo prazo. É isso que tem regido a política externa brasileira.

Esta solidariedade trazida por Amorim em seu discurso está ligada a uma percepção do *smart power* da necessidade de se promover ganhos absolutos e bens públicos globais como um dos resultados das políticas externas praticadas pelos Estados. Neste sentido, o próprio Chanceler vai complementar sua fala ao refletir sobre a atribuição de um papel de liderança do Brasil. Na sua posição Amorim deixa explícito diretrizes de um novo modo de inserção internacional que o Brasil pretendeu alcançar no governo LULA, e como esse deve se refletir em cooperação, interdependência e respeito pelo direito internacional, questões essenciais para uma estratégia calcada no *smart power*:

> Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada. (AMORIM, 2003b, s/p).

Por outro lado, há desafios que se colocam a esta inserção internacional brasileira. Desafios que podem ser determinados tanto no âmbito interno como externo do Estado.

No âmbito interno o desafio do Brasil se coloca em alguns pontos: (1) na busca por aproximar a política externa da realidade do cidadão e de torná-la, efetivamente, uma política pública; (2) Na busca por desconstruir disparidades sociais internas e eliminar seus custos socio-econômicos e; (3) e na busca por desconstruir internamente as vulnerabilidades externas ¯ políticas, econômicas e tecnológicas ¯ do Brasil em relação a esfera internacional. (GUIMARÃES, 2006; MILANI;PINHEIRO, 2013; FREITAS; PINTO, 2013)

Demonstrar a influência da política externa na vida diária do cidadão comum e empoderá-lo na definição destas políticas para além da sua escolha eleitoral, é o desafio que qualquer Estado deve buscar suprir dentro de sua dinâmica interna. A legitimação de uma estratégia de inserção internacional *smart* passa essencialmente pela aceitação e incentivo da sociedade nacional as ideias e ações do Estado no âmbito externo. Se uma ação política não tiver empatia e aceitação social, a tendência que ela reverbere como fator de influência internacional é relativamente baixa. Uma ação de política externa deve ser debatida publicamente e ter reflexo na vida diária do cidadão, do contrário, sua restrição aos mais altos cargos decisórios do poder a afastam da legitimação social. (FREITAS, PINTO, 2013)

Num debate sobre vulnerabilidades internas, o embaixador Samuel Pinheiro (2006) enfatiza a necessidade de uma ação política que vise modificar áreas essenciais da vida nacional em busca de aprimorá-las em relação a realidade internacional, melhorias econômicas que trabalhem no sentido de diminuir *déficit* estruturais do Brasil são essenciais para sua colocação diferenciadas no cenário produtivo internacional; como também o contínuo e crescente incentivo ao desenvolvimento de pesquisa tecnológicas que empoderem o Brasil em áreas estratégicas comerciais, militares e industriais.

Diminuir disparidades sociais, eliminando o ostensivo processo corruptivo das instituições nacionais e suas consequências na dinâmica econômica do Estado e da sociedade é outro fator essencial para dar credibilidade interna a políticas internacionais praticadas pelo Estado. A diminuição de tais disparidades pode provocar no tecido social um consolidação do reconhecimento de si próprio como parte do Estado, aumentando a busca por inserção social e econômica, que terá reflexos diretos no aumento no potência criativo e econômico nacional (FREITAS;PINTO, 2013; GUIMARÃES, 2006; SADER; GARCIA, 2010).

No âmbito externo, os desafios a inserção centram-se no jogo de poder entre os agentes estatais, nesse sentido, a busca por mais poder e influência internacionais do Brasil estarão distribuídos tanto no âmbito regional como no global, existindo nas duas esferas situações que favorecem ou desfavorecem a inserção brasileira. No entanto, é importante frisar que situações desfavoráveis, não são excludentes da manutenção do relacionamento do Brasil com outros atores. Como argumentado anteriormente, a própria cooperação nasce do conflito e da discórdia, logo, mesmo o cenário desfavorável para liderança brasileira não é uma barreira intransponível, pelo contrário, é mais uma oportunidade para criar identidades, agregar valores e transformar percepções.

Analisando o cenário político regional do Brasil, mais precisamente, a América do Sul, será possível identificar atores importantes que representam desafios a liderança brasileira. O preponderante é a Argentina, principalmente agora depois da eleição de Maurício Macri, que coloca-se como opositor do governo anterior de Cristina Kirchner, que por sua vez era aliada do governo atual do Brasil, de Dilma Rousseff. A Argentina é a tradicional força opositora na região O Chile e a Colômbia, também colocam-se como possíveis desafios, não por sua busca por liderança, mas por terem políticas externas muito mais próximas aos EUA, o que, de fato, é uma questão relevante para o jogo político internacional (SARAIVA, 2012, AYERBE, 2006, PECEQUILO;CARMO, 2015).

Outra desafio relevante no cenário regional é o esforço para desconstruir a ideia de que os governos de matriz centro-esquerda sulamericanos são populistas. Com a ascensão destes governos no início do século XXI e sua busca por quebrar com a lógico neoliberal implantada na região nos anos 1990, alguns estudiosos, como Jorge Castañeda (2006), irão taxar tais governos de populistas ou moderados. Mas apesar dessa diferenciação no perfil político, tais atores possuem características semelhantes em suas premissas governamentais. Estes agentes estatais, segundo Ayerbe (2008, p.265), `objetivam recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno, principalmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca por afirmação regional [...] e maior autonomia nas relações com os EUA_. A classificação de populista serve mais para impedir sua ascensão, do que necessariamente para apontar falhas em seus processos políticos.

No âmbito global, os desafios estão centrados na relação com a UE e os EUA.

Todavia, todo o relacionamento do Brasil junto da UE no século XXI, será marcado por crises devido ao protecionismo europeu contra produtos agrícolas advindos do Brasil, como também, pela especulação levantada pela UE sobre o prejuízo ambiental e alimentar que a produção do etanol, como alternativa aos combustíveis derivados do petróleo, representa para o mundo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2009). Por outro lado, a partir de 2007, com a presidência rotativa do bloco europeu nas mãos de Portugal, vai existir uma aproximação com o Brasil, tornando o país um parceiro estratégico do bloco, o primeiro sulamericano a ter tal *status.* (PATRIOTA, 2007)

Com os EUA, os desafios do Brasil são quanto ao país surgir como alternativa relacional na região, sobrepondo, em partes, a influência deste Estado no bloco sulamericano. Dois temas são principais na relação entre eles: a segurança regional e a integração econômica. No primeiro o EUA entendem o Brasil como aliado, sendo um agente estabilizador na região onde os EUA veem a

Venezuela como o maior problema (LINS, 2005). No plano da integração regional, o fato da desconstrução da ALCA, determinou um espaço de liderança regional do Brasil na região sulamericana (GONÇALVES, 2006), todavia, o Tratado de Comércio Trans-Pacífico[96], que inclui os país sulamericanos Chile e Peru, e o latino-americano México, surgiu no início de 2016 com uma das maiores ameaças ao comércio sulamericano desde o fim da proposta da ALCA.

Por fim, haveriam imensos desafios adjacentes aos relatados acima, todavia, a intenção era demonstrar, em linhas gerais, que apesar de possível, a construção de poder e liderança do Estado brasileiro numa estratégia *smart power*, tem que analisar diversas nuances regionais e globais, e calcar-se em uma estratégia sólida, de médio e longo prazos, para se erigir e efetivar como uma alternativa viável.

Conclusões do capítulo 5

A política externa de um Estado não é fruto de um único momento histórico ou político, mas sim de uma construção contínua através da realidade histórica, social, política, econômica e militar de um agente estatal. Neste capítulo o objetivo era entender quais as características formadoras da política externa brasileira e seus principais debates, para então ser possível verificar como a política externa de FHC e LULA se posicionavam nesta dinâmica.

Desta forma, foi possível perceber que a política externa brasileira trava consigo mesma um debate sobre autonomia e alinhamento junto as potências

[96] Considerado maior tratado de livre-comércio do mundo, o TTP ¯ acrônimo para Trans-Pacific Treatment ¯ foi assinado pelo presidente estadunidense Barack Obama no início de 2016 e pode significar um grande perda de poder comercial par aos países sulamericanos que estão fora deste arranjo. Para saber mais sobre o TTp, consultar o site oficial do governo estadunidense para o Tratado: https://ustr.gov/tpp/.

hegemônicas do sistema. A própria construção histórica da independência do Brasil leva a que seu posicionamento em muito fique preso a está dinâmica.

Todavia, após a criação da república e, mais precisamente, no período entre guerras é possível ver uma ascensão de ideias autônomas do país em relação ao seu papel no cenário internacional. Tal realidade, irá influenciar toda a percepção política internacional do Brasil deste momento para frente.

Foi possível observar neste capítulo também, a classificação do tipo de inserção do Estado brasileiro, dada por Cervo e Bueno (2008), abrindo espaço para se discutir principalmente, a ideia de Estado Normal e Estado Logístico, que permeiam a realidade, respectivamente de FHC e LULA, e através desta classificação perceber que o Estado Logístico pode ser entendido como mais pertinente para uma estratégia *smart* de poder e inserção internacional.

Por fim, neste capítulo, após reflexão sobre as características da política externa de FHC e LULA, abordou-se as áreas estratégicas do *smart power* e fez-se uma análise de suas aparições dentro as ações políticas dos respectivos presidentes, como também, uma leitura final sobre quais os principais desafios do Brasil para construir seu poder e influência no sistema internacional.

Neste sentido, foi possível perceber continuidades e diferenças nas ações políticas de FHC e LULA em relação as áreas do *smart power*, como também, entender quais os obstáculos, principalmente impingidos pelas potências hegemônicas, para ascensão de qualquer Estado emergente, entre eles o Brasil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um das questões mais substanciais no espaço internacional é a busca dos atores por mais poder e influência dentro do sistema. Entre estes atores o Estado é o que mais persegue tal meta com intuito de satisfazer suas demandas internas e manter sua segurança diante das ameaças no cenário internacional.

Neste estudo, debateu-se o Estado como o ator mais importante do sistema internacional, apesar da crescente existência de novos entes, públicos e privados, que interagem e influenciam o sistema. O Estado ocupa tal espaço por ser o *locus* principal do exercício do poder, ou seja, onde as decisões e ações praticadas na esfera externas são pensadas e executadas. É fato, todavia, que sua importância e existência, principalmente no século XX, foi questionada pela própria dinâmica do mercado como uma alternativa ao exercício da cidadania e da organização social.

Todavia, o que foi possível observar neste estudo é que apesar desta dinâmica retrativa do Estado, principalmente com o início do processo de globalização nos fins dos anos 1970, este ente continua de suma importância para a dinâmica internacional.

Com a crise de 2008 (*subprime*) está percepção pôde ganhar força, já que o Estado foi o responsável na manutenção e recuperação de grandes conglomerados privados, evitando sua derrocada. De certo, que a relação entre estes agentes no limiar do século XXI é intrínseca, levando a derrocada de um a própria queda do outro. Todavia, ao ser o Estado um :porto seguro˜em momentos de declínio do ente privado, esta particularidade, pode recolocar o agente estatal como relevante no sistema, dando a ele um nova possibilidade de se reiventar.

Assim, como foi possível ver no capítulo dois, o Estado Contemporâneo depois de 2008, está em franca formação para entender seu papel dentro da realidade internacional atual. Com está abertura, passa a existir também o

repensar de uma de suas características principais, ou seja, sua capacidade de exercer poder na esfera externa.

Neste estudo, uma dinâmica de Estado mais forte e de regulamentação normativa foi vista como a possibilidade mais plausível, pois este ente centraria em si a capacidade de reação para suprir demandas sociais e de bem-estar, o que no plano internacional, frente a dinâmica cada vez mais interdependente do sistema, poderia representar a busca por uma disseminação de benefícios com intuito de criar um entorno externo forte e não ameaçador. A capacidade do Estado em promover ganhos absolutos e bens públicos globais, pode ser uma das características deste ente hodiernamente, e sobre tais preceitos ver emanar seu poder.

Frente a tal característica é possível pensar então, o que seria o exercício do poder internacional neste momento.

Se ao longo do Estado Moderno o poder significava a capacidade de manter a segurança do Estado e a força para satisfazer seus interesses nacionais, que refletia numa atitude coerciva dentro do sistema. Hoje em dia, na primeira década do século XXI tal demanda sugere ter novos prismas a ser abarcados.

Na realidade cada vez mais interdependente que a globalização promoveu no espaço internacional, a ideia de coagir parceiros para alcançar objetivos nacionais dá sinais de não ser mais útil e eficaz em seu ensejo. Neste sentido, rever o que se entende como poder do Estado pode significar um avanço no próprio propósito de ter mais influência e poder decisório no cenário externo.

Assim, nesta tese foi possível perceber que poder é um ato relacional, ou seja, que envolve dois ou mais entes. Nesta perspectiva, o exercício de poder que aniquila o outro, na verdade, pode não refletir no resultado desejado. Se ao exercer poder sobre o outro, tal ente não estiver disposto deliberadamente a participar desta relação, seja por medo ou por interesse, não parece ser possível exercer efetivamente poder. O que se exerceria era a eliminação do outro e daí,

sem a parte refletiva do ato relacional, não existiria a possibilidade de determinar um caminho a seguir determinado da parte *A* para a parte *B.* Um exemplo atual desta dinâmica é a luta dos Estados contra o terrorismo de determinados grupos extremistas. Mesmo coagindo tais grupos, o resultado esperado de cessar suas ações violentas não se reflete na prática. Não há uma relação social entre eles, o que enfraquece a percepção tradicional do exercício do poder.

Desta forma, neste estudo, foi possível identificar algumas ideias sobre poder e baseado nelas, entender um conceito útil e eficaz para o século XXI. A primeira ideia é que poder é um ato relacional, ou seja, sem a participação de dois ou mais agente não há poder; uma segunda percepção é que o ator que se submete ao um poder não o faz inconscientemente. Seja por medo ou interesse, a participação no ato relacional do poder é deliberada; a terceira ideia é que poder pode ser uma imposição de vontade a qualquer custo, afinal a sobrevivência estaria ligada a isto mas o custo pode ser alto; uma quarta ideia tem a ver com a compreensão de que poder é a designação que um grupo dá para ele, assim, se o grupo acaba ou se dissolve acaba o poder, mas não acabam seus recursos, que podem ser utilizados para repensar o que é poder por outros agentes; um quinto e último ponto sobre poder é que sua efetividade pode ser maior quando tal predicado é pensado em termos de mudança de comportamento e não de posse de recursos. Num ato relacional o que se pretende é que o outro mude seu comportamento, e utilizar de maneira profícua os recursos que se possui para alcançar tal objetivo, pode ser sinônimo de sucesso na efetividade do poder.

Desta forma, foi possível pensar um conceito de poder que poderia ser mais eficaz para as ambições estatais no século XXI, este seria: um ato relacional, que tem por intuito moldar as preferências dos atores para atingir objetivos pretendidos, todavia, tal ação não necessariamente utiliza meios coercitivos para sua efetivação, pois tal molde parte da construção estratégica de objetivos conjuntos que promovam a realização de interesses comuns a ambas as partes. O

processo é cooperativo e cooptativo, que busca a promoção de ganhos absolutos e de bens públicos globais.

Sem embargo, pensar um poder cooptativo e cooperativo, não elimina em absoluto a esfera coerciva do poder. O que se entende é que diante das características do sistema internacional as primeiras características podem ser mais eficazes num projeto de poder do que a tradicional coerção.

Para sustentar tais preceitos ditos acima, procurou-se nesta tese entender, do ponto de vista teórico, como a dinâmica da política internacional poderia ser lida e se uma ideia de poder cooptativo era pertinente em tal realidade. Para isso duas correntes principais foram abordadas: o neo-institucionalismo e o construtivismo de Alexander Wendt. Suas características de compreender o Estado como principal agente do sistema e de conceber o sistema como anárquico, pode refletir um cenário adequado para a realização de um novo projeto de poder no espaço internacional.

Na primeira corrente é relevante destacar que valores, normas e instituições podem ser elementos tanto oficias como oficiosos do Estado, assim, para a construção de um poder cooptativo e cooperativo hodiernamente a ação estatal tem que levar em consideração tais preceitos ao criar suas estratégias e a ao executá-las tanto no espaço interno como no externo. Se tais características privilegiarem um processo de ganhos absolutos e forem entendidas como inerentes a personalidade do agente estatal, a chance de construir poder e influência internacionais pode aumentar substancialmente.

Já o construtivismo de Wendt aparece como um cenário ideal ao enfatizar que toda a relação social é algo construído, assim, o ato relacional de poder não seria diferente. Se este pode ser construído, é possível levar em consideração que tal edificação tenha alicerces em determinantes privilegiadas pelos agentes envolvidos em uma determinada estrutura. Se a preferência desta construção for a promoção de ganhos absolutos e a disseminação de bens

públicos globais por parte do Estado pretenso a conquistar poder, é possível que uma inserção calcada nos preceitos do *smart power* tenha resultados positivos para a demanda estatal.

Desta forma, os axiomas do *smart power* poderiam ser as características que o Estado privilegiaria na sua ação internacional. Tal projeto de poder pensado por Nye (2011), poderia refletir um novo caminho a seguir para a edificação do ato relacional de poder na esfera externa de maneira a empoderar o agente estatal em uma nova dinâmica do sistema.

Este novo projeto tem por intuito privilegiar não recursos de *hard* ou *soft power* de maneira exclusiva, mas sim, promover a interação deste recursos em um novo paradigma de utilização dos mesmo, com vista a cooptar parceiros ao invés de coagi-los. Para isso, o ator estatal, segundo Nye, precisa integrar a sua ação externa a chamada inteligência contextual, que será artifício, segundo o autor, capaz de pensar um estratégia de curto, médio e longo prazos para a edificação do poder do Estado no século XXI.

Assim, cinco áreas estratégicas são eleitas como prioritárias para buscar este novo projeto de inserção e poder internacionais. Todavia, é pertinente considera que estas áreas não são estanques e que podem mudar de acordo com a realidade do agente e a estrutura que este se insere. Desta forma, o arcabouço teórico do *smart power*, erigido para uma leitura dos EUA, é pode ser pertinente como novo projeto de poder porque como tal ele não se entende dogmático, sendo que o mesmo privilegia uma visão estratégica de cada Estado na construção do seu poder. A única questão que uma inserção *smart* entende por essencial em qualquer estratégia é a capacidade de leitura que um Estado deve ter de sua realidade e do cenário que o circunda e, levar em consideração que ditames tradicionais de coerção não estão produzindo o resultado esperado de poder no sistema nos últimos anos.

Com este arcabouço teórico foi possível observar a realidade da política externa do Brasil em FHC e LULA, e buscar perceber se ambos erigiam em seus governos políticas estratégicas de construção de poder e influência internacionais - como se pôde ver, tradicional demanda do Estado brasileiro - baseados no *smart power*.

Assim, mediante este cenário foi possível elencar uma série de considerações finais sobre a política externa de FHC e LULA e sua propensão a uma construção de poder baseada no *smart power*.

1) Por ser o Estado brasileiro um ator com recursos limitados de *hard power*, uma inserção baseada no privilégio de outros recursos de poder, transparece ser mais útil na demanda por uma colocação diferenciada do país no sistema internacional. Todavia, limitada não significa inexistente, e uma prova disso é que no cenário regional é possível considerar o Brasil o ator mais poderoso do ponto de vista *hard*;

2) Tanto FHC como LULA, em suas políticas externas, não propuseram a criação de uma plano estratégico de política externa para o Brasil. Tais diretrizes que poderiam servir como pilares de uma política de Estado para o âmbito externo não foram pensadas pelos governantes em questão. Todavia, no governo de Rousseff já houve uma iniciativa importante neste caminho, com uma discussão aberta à sociedade civil sobre os rumos da política externa brasileira com intuito a se criar um livro branco para esta área;

3) Não se pretendeu nesta tese fazer um juízo de valor sobre qual política externa foi melhor, a de FHC ou de LULA, a proposta era verificar quais ações praticadas por ambos teria mais respaldo

para um inserção aos moldes *smart*. Neste sentido, o que se viu foi que as políticas praticadas por LULA, ao privilegiarem uma ação autônoma do Brasil no cenário internacional, são capazes de criar mais identidades e parcerias com intuito de construção de poder. Todavia, foi possível perceber ao longo deste estudo, que não há uma quebra significativa de FHC para LULA no âmbito da política externa, o que parece existir é uma mudança tática, onde FHC privilegia os regimes internacionais como fórum de ação, enquanto LULA da ênfase a relações multilaterais e bilaterais, que de algum modo podem refletir mais capacidade de influenciar os parceiros.

Nas áreas estratégicas do *smart power* foi possível perceber nos governos FHC e LULA as seguintes questões:

4) Na área de alianças, parcerias e instituições. FHC ao privilegiar ações dentro dos regimes internacionais, abre caminho para que LULA possa empoderar tais aspectos de um ponto de vista de busca por autonomia, dando a possibilidade de uma inserção internacional nesta área baseada em aspectos de uma estratégia inteligente;

5) Na área do desenvolvimento global a política externa praticada por LULA parece mais enfática em ser um recurso capaz de promover ganhos absolutos e bens públicos globais. Ao privilegiar o relacionamento externo com países periféricos, o Brasil de LULA, ganha a possibilidade de aumentar a identidade com seus parceiros e com isso conquistar mais poder. Em FHC, a dinâmica do desenvolvimento estava atrelada a busca de benefícios econômicos individuais do Estado, o que poderia ser interpretado

pelos parceiros mais como ameaça do que como possibilidade de ganhos. Do ponto de vista interno, FHC abre caminho para que o *know how* brasileira se crie e possa ser utilizado por LULA na ação externa, um exemplo disso é diminuição contínua da taxa de mortalidade nos dois governos, fruto de políticas públicas que poderiam servir de arcabouço para uma ação externa;

6) Na área da diplomacia pública, há nos dois governos um manutenção de programas de bolsa de estudo para estrangeiros, o que reflete uma ação importante. Como também, é possível ver que a um acolhimento crescente de estrangeiros no país na primeira década dos anos 2000. Todavia, as ações parecem ainda ficar aquém do necessário para que esse item sirva eficazmente como recurso de poder para o Brasil. Apesar o aumento das trocas culturais em LULA, a falta de um planejamento estratégico para prolongar o resultados destes eventos, faz com que muitas ações tornem-se pontuais e deixem de render frutos de médio e longo prazo para as ambições de inserção do Estado brasileiro;

7) Na área da integração econômica é possível observar um desenvolvimento significativo de recursos que podem servir para a construção do poder do Brasil. É possível observar que FHC, em seu governo, cria um cenário sulamericano promissor com o MERCOSUL para a integração, todavia ele limitasse a este espaço. Já LULA, demonstra ter como objetivo reforçar a região sulamericana e abrir novos espaços de integração no espaço Sul-Sul, o que deixa a possibilidade de uma influência mais sólida do Brasil junto aos parceiros. Com isso ações como o G20, os BRICS e o IBAS, representam um avanço significativo nesta área no governo LULA;

8) Por fim, a área de Inovação e Tecnologia. Em FHC é possível ver muito pouca ação com intuito de promover o Brasil como um agente desenvolvedor de energia limpa e renovável. O que há em FHC é um reforçar da matriz energética hidroelétrica do Brasil como uma das alternativas mais limpas entre os Estados no espaço internacional. Na administração de LULA é possível ver uma esforço maior em promover pesquisa para a produção do combustíveis através da recursos renováveis da cana-de-açúcar, o que tornaria o petróleo desnecessário para a locomoção dos automóveis. Há também, o incentivo para aprimorar a matriz hidroelétrica do Brasil como alternativa limpa para a energia utilizada pela sociedade. Assim, LULA parece ter uma política muito mais focada nesta área do que FHC, dando assim a entender que suas ações seriam mais benéficas para uma inserção do Brasil de maneira *smart*.

Por fim, vale a pena ressaltar que tais áreas para além de possuir obstáculos próprias em suas dinâmicas construtivistas, enfrentam os desafios que o próprio Estado brasileiro tem na sua busca por mais poder dentro do espaço internacional. No âmbito regional e global o Brasil ainda possui atores estatais que o veem como uma ameaça, e isto, para além da dinâmica interna de planejamento estratégico da política externa nacional, pode refletir com um obstáculo para a construção do poder deste Estado em moldes *smart* no cenário internacional atual.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDNEUR, R. **A política externa brasileira e o `sentimento de exclusão_**. In: FONSECA, G.; CASTRO, S. H. N. (org). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1994.

ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais.** *Lua Nova.* N.47, 1999, pp. 201-246.

AECHIBUGI, D. **La democrazia cosmopolitica: una prospettiva partecipante**. *Rivista Italiana si Scienza Politica*, ano XXXC. N. 2, 2005.

ALMEIDA, P. R.**Uma Política Externa engajada: a diplomacia do governo Lula.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 47. N. 1. 2004, p. 162-184.

ALMEIDA, P. Roberto. **As relações económicas do Brasil na primeira fase da era republicana ((1889-1945)** In: MARTINS, E. C. R. (org). *Relações Internacionais: Visões do brasil e da America latina*. Brasília: IBRI, 2003.

ALMEIDA, P.R. **Uma política engajada: a diplomacia do governo Lula**. *Revista Brasileiria de Política Internacional*. V.47. N.1. 2004, p. 162-184.

AMORIM, C. - **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**, 2003. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7547:discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes exteriores&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR

AMORIM, C. **Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview**. *Revista de Política Internacional*. V. 53. N. Edição Especial. 2010, p. 232-234.

AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha ¯ memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Editora Benvirá, 2015.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM, Celso. **Entrevista concedida aos repórteres Beto Almeida, Carlos Setti, Mylton Severiano**. *Revista Caros Amigos.* N.143. 2008. p. 28-31.

AMORIM, Celso. **Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos** *Observatório Político Sul-Americano*, 2005. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf

ARENAL, C. Del. **Introducion a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1990.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ARISTÓTELES. **A Política**. Coleção Universidades. São Paulo: Livrarias de Ouro, s/d.

ARMITAGE, Richard L.; NYE (Jr), Joseph S. **A smarter, more secure America**. *Report of CSIS Commission on Smart Power.* Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007. Disponível em: http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf

ARRIGHI, Giovanni. **The Three Hegemonies of Historical Capitalism.** In: GILL, Stephen (ed.). *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, pp. 149¯50.

AURÉLIO. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Folha de São Paulo, 1994.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.** *World Politics*. V. 38, N. 1, 1985, p. 226-254.

AYERBE, L. F. **Ordem, Poder e Conflito no século XXI**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

BALDWING, R. e EVENETT, S. (Ed.). **The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20**. *Centre for Economic Policy Research*, 2009.

BELLIGNI, S. **Hegemonia**. In: BOBBIO, Norberto *et. al*. (org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

BERENSKOETTER, F.; WILLIAMS, M. J**. Power in World Politics**. Londres: Routledge, 2007.

BERGER, P.; LUCKMANN, Th. **The Social Construction of Reality**. New York: Anchor, 1991.

BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. V.45. N.1. 2000, p. 36-71.

_____. **International thought in the Lula era.** *Revista Brasileira de Política Internacional*.V.53. N. Edição Especial. 2010 p. 193-213.

_____. **Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição**. *Revista Brasileira de Política Internacional*.V.48. N. 1. 2005 p.5-23.

BIANCHI, Alvaro. ***O conceito de Estado em Max Weber.*** *Revista Lua Nova*, 2014, n.92, pp. 79-104.

BIRDSALL, N.; LAWRENCE, R.Z. **Acordos profundos de integração e de comércio: bons para os países em desenvolvimento?**. In: KAUL, I. *et. al.*. (eds.) *Bens Públicos Globais ¯ Cooperação Internacional no século XXI*. São Paulo: Ed. Record, 2012, p. 171-196.

BLACK, J. **Constructing and constesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes**. *Regulation & Governance*. V.2.N.2, 2008.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

BOYER, M.A.*et.al.* **Global Politics ¯ Engaging a Complex World**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Globalização e Competição ¯ Porque alguns países emergente têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?**. *Novos estudos. ¯ CEBRAP*. N.86. 2010, p.51-72.

BURDEAU, G. **Droit Constitutinnel et Institutions Politiques**. Paris: Editora Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966.

BURGES, Sean W. **Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War.** *International Relations*. V.22. N.1. 2008, p.65-81.

CADEAS,A. **Educação e política externa: por uma parceria diplomacia-universidade**. In: PINHEIRO, L.; MILANI; C.R.S. *Política Externa Brasileira ¯ as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 181 ¯ 202.

CALVERT, L. **The Rational Choice Theory of Social Institutions.** In: BANKS. J. S.; HANUSHEK, E. A. (ed.) *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995

CARDOSO, F. H. **A arte da política: A história que vivi**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

_____. **A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 4. N. 001. 2001, p. 5-12.

_____. **Discurso proferido III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)**, 2006. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2000-2-semestre/08.pdf/at_download/file

_____. **Discurso proferido na Cerimônia de inauguração da Usina Termoelétrica Nova Piratininga SANTO AMARO/SP**, 2002. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2002-2-semestre/03.pdf/at_download/file

CARDOSO; F.H.; FALETTO, E.; **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica.** São Paulo: Ed. José Olympio

CARLSNAES, W. et al**. A handbook of International Relations**. Londres: Ed. Sage, 2002.

CARR, Edward H. **Vinte anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: UnB/Ipri, 2001.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CERVO, A**. Inserção Internacional do Brasil ¯ formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **A política Exterior: de Cardoso a Lula**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 46. N. 001. 2003, p.5-11.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011¯2014). *Revista Brasileira de Política Inernacional*. V.57 N.2. 2014, p. 133-151.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **A história da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008. (3ª ed.)

_____. **A história da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011. (4ªed. Revista e Ampliada)

CESAR, S. E. M. **A Organização Mundial do Comércio e a contenção do protecionismo como reação à crise econômica e financeira global**. *Boletim Meridiano 47*. V. 14. N. 140, 2013. p. 11 ¯ 19.

CHEVALLIER, Jean-Jacques**. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Rio de Janeiro: Ed. Agir, 2001. (8ª ed.)

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **História do Pensamento Político ¯ Tomo 1 ¯ da Cidade ¯Estado ao apogeu do Estado-Nação Monárquico**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1979.

CINTRA, G.U. **Statu Civitatis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.

CLAUSEWITZ, C.V. **Da Guerra**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014. (3ª ed.)

COLLIVA, Paolo. **Povo.** In: BOBBIO, Norberto et. al. (org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

CONDOLEZZA, Rice. **Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim in Itamaraty**. 2008. Disponível em: www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm

CORNETET, J. M. C. **A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade**. *Revista Conjuntura Austral*. V. 5. N. 24. 2014, p. 111-150.

CORRÊA, H. **Cruz Vermelha elogia Brasil e diz que Uribe vetou Chávez**. *Folha de São Paulo*, 2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1102200916.htm

CORRÊA, L.F.S. **A política externa brasileira e a Agenda internacional de 2000**. *Revista Cena Internacional.* V. 2. N. 1. 2000.

CRAVINHO, João Gomes. **Visões do Mundo: As relações internacionais e o mundo contemporâneo**. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.

DAHL, T. **The concept of power**. *Behaviour Science.* N.2, 1975, p. 201-205.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

DANTAS, S. T. **Política Externa Independente**. Brasília: FUNAG, 2001. (edição atualizada)

DEUTSCH, Karl. **Political community and the north Atlantic area.** In: NELSEN, B. F.; STUBB, A. *The European Union ¯ Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Londres: Lynne Rienner Publisher, 1957, p. 121-143.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global ¯ Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979. (5ª ed.)

FARIA, J.E. **O Estado e o Direito depois da crise**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2001.

FIGUEIREDO, M.J. **A configuração econômica do Estado na sociedade capitalista contemporânea**. Tese apresentada à Universidade Federal do Paraná, 2003.

FONTANA, Benedetto. **Hegemonia e nova ordem mundial**. *In:* COUTINHO, Nelson; TEIXEIRA, A. P. (org.), *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FOUCAULT, Michel. ***Dits et écrits.*** Paris: Gallimard. V. I e II, 2001.

FREITAS, R. S. **As transformações estruturais do Estado Contemporâneo: A tutela jurídica dos Direitos Humanos**. Tese de doutorado defendida da Pontíficia Universidade Católica ¯ SP, 2003.

FREITAS, Riva Sobrado de; PINTO, Danielle J. A. **Guillermo O'Donnell e a efetivação dos Direitos Fundamentais na Política Externa: Democracia, Agência e Estado.** In: Gorczevski, Clovis; Hennig Leal, Mônica Clarissa. (org.). *Constitucionalismo Contemporâneo*. Curitiba: Multideia Editora, 2013, v. 1, p. 1-26

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados ¯ governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro, 2005.

GARCIA, Eugenio Vargas. **Entre América e Europa: a política brasileira na década de 1920**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2006.

GARCIA, M.A. **O lugar do Brasil no mundo: A política externa em um momento de transição**. In: SADER, E..; GARCIA, M. A. (org). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: BOITEMPO, 2010.

GELB, Leslie. **Power rules: how common sense can rescue American Foreign Policy**, NY: Harper Collins, 2009.

GETTEL, R. G. **Historia de las ideas políticas**. Cidade do México: Editora Nacional, 1951.

GILPIN, R. **Global Political Economy - Understanding the International Economic Order**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, A**. Políticas públicas e a ciência política**. In BUCCI, M.P.D. *Políticas públicas ¯ reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 75-96.

GONÇALVES, J. B. **La comunidad suramericana no tiene Credibilidad.** Entrevista a Revista Política Exterior, 2006. Disponível em:

GOODIN, Robert E. **Strategic Aspect of Hegemony**. *Max Planck Institute of Economics - Strategic Interaction Group*, 2005. Disponível em: http://ideas.repec.org/s/esi/discus.html.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

3. GRIECO, J. M. **Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism**. In: BALDWIN, D.A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993, p. 116-142.

GRUPI, Luciano. **O conceito de Hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.

_____. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: Editora Contraponto, 1999.

_____. **Los tres años del gobierno del presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva**. *Amersur*. 2006. Disponível em: http://amersur.org/PolInt/Guimaraes0603.htm

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três vertentes do neo-institucionalismo.** *Lua Nova: Revista de cultura e política.* V.58. 2003, p. 193-224.

HALLIDAY, F. **The World at 2000**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2001.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

HELD, D. **Globalization: the dangers and the answers.** In: *Debating globalization*. Cambridge: Polity Press, 2005.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. **A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. *Revista Nueva Sociedad*. 2010, p. 22-41.

HOBBES, Thomas. **Leviathan**. Camdridge: Cambdridge University Press, 1996.

IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2007.

IPEA. **Cooperação para o desenvolvimento**. In: IPEA. *Desafio do Desenvolvimento*. IPEA. Ano 8, n° 65, 2011.

JELLINEK, G. **Teoría General del Estado**. Cidade do México: Compañía Editorial Continental S.A., 1914.

KAUL, I. *et. al.*. (eds.) **Bens Públicos Globais ¯ Cooperação Internacional no século XXI**. São Paulo: Ed. Record, 2012.

_____. **Bens Públicos Globais: Conceitos, Políticas e Estratégias**. In: KAUL, I. *et. al.*. (eds.) *Bens Públicos Globais ¯ Cooperação Internacional no século XXI*. São Paulo: Ed. Record, 2012, p. 495-552.

KAUL, I. *et. al.*. (eds.). **Providing Global Public Goods ¯ Managing Globalization**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

KEOHANE, R. O.; NYE (JR), J. S. **Power and Interdependence**. New York: Pearson, 2011. (4ª ed.)

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. **Accountability in world politics**. *Scandinavian Political Studies.* V. 29. N. 2. 2006, p. 75-87.

KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Nova Iorque: Pearson, 2003.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1994.

KRATOCHWIL, Friedrich V. **Construtivism as an Approach to Interdisciplinary Study** In: FIERKE, Karin M., JORGENSEN, Knud Erik (eds.). *Constructing international relations ¯ the next generation.* Nova Iorque: M.E. Sharp, 2001, p. 13-35.

LAFER, C. **Brasil: dilemas e desafios da política externa**. *Revista Estudos Avançados*. V. 14. N.39. 2000, p. 206-267.

LAFER, C**. A diplomacia globalizada**. *Jornal Valor Econômico*, 11-13 set, 2000, p.7. (versão impressa)

_____. **The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan, 1956-1961**. New York: Cornell University, 1970.

_____. **Brasil: dilemas e desafios da política externa.** *Estudos Avançados.* V.14, N. 38. 200, p. 260-267.

LAMPREIA, L.F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Inernacional*. V.41 N.2. 1998, p. 5-17.

_____. **Diplomacia Brasileira ¯ palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

_____. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação.** *Revista Brasileira Política Internacional.* V.42. N. 2. 1998, p. 5-17.

LAZAROU, Elena. (org.) **Multilateralismo nas Relações Internacionais: visões cruzadas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LESSA, M.L.;SARAIVA, M.G.; MAPA. D.M. **Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula**. In: PINHEIRO, L.; MILANI; C.R.S. *Política Externa Brasileira ¯ as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p.95-120.

LESSA. A. C.. **História das Relações Internacionais ¯ A *Pax Britannica* e o mundo do século XIX**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

LIMA, M.R.S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Inernacional*. V.48 N.1. 2005a, p. 1-36.

_____. **Aspiração internacional e política externa**. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. N.82. Ano XIX. 2005b, p. 4-19.

_____. **Instituições democráticas e política exterior**. *Revista Contexto Internacional*. V.22, N. 2. 2000, p. 265-303.

LINS, C. E. **La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidariedad**. *Foreign Affairs*. V.1. 2005, p. 19-27.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o Governo Civil e outros escritos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. (2ª ed.)

LOPES.C. **Cooperação e desenvolvimento humano**. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

LUKES, Steven. **Power: a Radical view**.Londres: Palgrave Macmillam, 2005. (2ª edição)

MACCORMIC, Neil. **Constitucionalism and Democracy.** In: BELLAMY, Richard. *Theoris and Concepts of Politics: An Introduction*. Manchester: Manchester University Press. 1993.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1996.

MARGOLIS, Maxine L. **Goodbye, Brazil: emigrantes brasileiros no mundo**. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

MARINHO, E. R. **As relações de poder segundo Michael Foucault**. e-Revista Facitec, v. 2, n. 2, Art. 2, dez. 2008

MARX, Karl. **As lutas de classe na França**. In.: *Textos*. São Paulo: Alfa-Ômega, s.d. Vol. 3

MATHEWS, Jessica T. **Power Shift.** *Foreign Affairs*. V. 76, n. 1, 1997, p. 1-11.

MATIAS, E. F. P. A humanidade e suas fronteiras ¯ Do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2014. (4ª ed.)

MATTEUCCI, N. **Soberania**. In: BOBBIO, Norberto et. al. (org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

MAYA, Anthony; NOHRIA, Nitin. **In their time: the greatest business leaders of the Twentieh Century**. Boston: Harvard Business School Press, 2005.

MEDEIROS, D. M. **O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula**. *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)*. 2009, p. 1-28. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/daniela_medeiros.pdf.

MERCOSUL. (s/d) **PLAN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR 2006 ¯ 2010**. s/d. Disponível em: http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/412-plano-2006-2010.html

MERLE, M. **Política Externa e relações internacionais**. In BRAILLARD, P. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MEZZAROBA, O. **Gramsci: Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Editora Fundação Boiteux, 2004.

MILANI, C.R.S.; PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública.** *Revista Contexto Internacional*. V. 35. N.1. 2013, p. 11-41.

MORGUENTHAU, Hans. **Politics among Nations ¯ The struggle for power and peace***.* New York: Alfred Knopf, 1985.

MORRIS, Peter. **Power: a philosophical analysis**. Manchester: Manchester University Press, 2002. (2ª ed)

MORRISS, Peter. **Power: a philosophical analysis**. Manchester: Manchester University, 2002.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates***.* Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.

NOSSEL, Suzanne. **Smart Power**. *Foreign Affairs*. V.83, N. 02. 2004, p. 131-142.

NYE (Jr.), J. S. **Soft Power: The means to success in World Politics**. New York: Publicaffairs, 2004.

NYE (Jr.), J. S. **The future of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2011.

_____.**The Powers to Lead**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

_____.**Soft Power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

_____.**The Changing Nature of World Power**. *Political Science Quarterly*,Vol. 105. No. 2, 1990, pp. 177-192.

_____.. **Bound to Lead**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

_____.. **Talento para liderar**. Rio de Janeiro: Ed. Best Seller, 2011.

OLIVEIRA, H.A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

ONUF, Nicholas; KLINK, Frank F. ***Anarchy, Authority, Rule, International***. *Studies Quarterly*. V. 33. N. 2. 1989, p. 149-173.

PASE,H. L. ; ROCHA, H. J. R. **O governo lula e as políticas públicas do setor elétrico**. *Revista debates*. V.4. N.2. 2010, p. 32-59.

PATRIOTA, A. A. **Discurso proferido por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.** 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4572:discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454

PATRIOTA, A. A. **Projeção de interesses globais do Brasil**. *Conferência Novos rumos nas relações exteriores Brasileiras, Woodrow Wilson International Center.* 2007. Disponível em: http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/portugues.brazil.foreignpolicy.pdf

PAYNE, Anthony. **The International Crisis in the Caribbean**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.

PECEQUILO, C. S. **Introdução as Relações Internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PECEQUILO, C.S.; CARMO, D.A. **O Brasil e a América do Sul ¯ relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2015.

PECEQUILO, C. S. **A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical**.. *Revista Brasileira de Política Internacional*.V.51. N. 2. 2008 p. 136-156.

PISIER, Evelyne. **História das Ideias Políticas**. Barueri: Editora Manole, 2004.

PIRENNE, H. **História Econômica e Social da Idade Média**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1963.

PINTO, Danielle Jacon Ayres. **Mediação de conflitos internacionais e a inserção política mundial do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) ¯ Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2009.

PINTO, D. J. A.; MEDEIROS, Sabrina. E. . **INTERNATIONAL REPUTATION AND SMART POWER: BRAZIL STRATEGIES LUMPING TOGETHER RELIABILITY AND POWER PROJECTION.** In: *Annals FLACSO-ISA Joint Internationonal Conference - Global and Regional Powers in a Changing World*. Tucson: ISA, 2014. v. 1. p. 1-21.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2010.

PLATÃO. **Carta VII** . São Paulo: Editora Loyola, 2008.

PNUD. **Human Development Report 2009 ¯ Overcoming barriers: Human mobility and development**. Novo Iorque: PNUD, 2009.

POPPER, K. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Ed. Cultriz, 1993.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento ¯ CTPD ¯ no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2005.

SAINT-PIERRE, H. L. **A bio-energia na projeção estratégica brasileira**. *Jornal UNESP*. Ano XXI. N. 229. 2007. Disponível em: http://www.unesp.br/aci/jornal/229/opiniao.php

SALCEDO, José M. S. G. **El Estado Romano. Sistema político y jurídico.** *Revista electrónica de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*. N.6. 2010, p. 72-86.

SANTOS JUNIOR, R.B. **A globalização ou o mito do fim do Estado**. Dissertação de mestrado defendida na Universidade Estadual de Campinas ¯ UNICAMP, 2001.

SANTOS, B. S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. **Bolívia: uma lição de democracia**. *Folha de São Paulo*. 2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0302200908.htm

SANTOS,Milton. **Por uma outra globalização**. São Paulo: Ed. Record, 2000

SARAIVA, J.F.S. ***África parceira do Brasil atlântico ¯ Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI***. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

_____. **Relações Internacionais ¯ dois séculos de história - Entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Brasília: Ed. FUNAG, 2001. Vol. 1

SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. *Revista Brasileira Política* Internacional. V.50. N. 2. 2007, p. 42-59.

_____. **As Estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1992 a 2007**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 50. N. 2. 2007, p. 42-59.

_____. **Encontros e Desencontros ¯ o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARTORI, Anne. **Deterrence by Diplomacy** Princeton: Princeton University Press, 2005.

SCHIERA, P. (1998), **Hegemonia**. In: BOBBIO, Norberto et. al. (Org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.

SENNES, Ricardo**. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SHMANSKE, Stephen**. Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition**. College Station: Texas A & M University Press, 1991.

SILVA, A. L. R. **Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)**. *Revista Contexto Internacional*. V. 37. N. 1. 2015, p. 143-184.

SILVA, Dinair Andrade. **O Brasil nas migrações internacionais**. In: SARAIVA,J. F. S.; CERVO, A. L. (org). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: FUNAG, 2005, p. 111- 144.

SILVA, L. I. L. **Carta ao povo brasileiros**. 2002. Disponível em: http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf

SILVA, Luis Inácio L. **Pronunciamento proferido pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**, 2003. Disponível em: file:///C:/Users/Dani/Downloads/posse%20lula%202003.pdf

SOARES, Mário L. Q. **Teoria do Estado: Introdução**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

SOUSA, F. (org). **Dicionário de Relações Internacionais**. Lisboa: Ed. Afrontamentos, 2005.

SOUTO MAIOR, L.A.P. **Dois anos de presença soberana: uma reflexão sobre a política externa do Governo Lula**. *Revista Cena Internacional*. V.6 N.2. 2004.

SPEKTOR, M. **A política externa de tucanos e petistas**. *Jornal Folha de São Paulo*, 25/01, 2015. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1697612-a-politica-externa-de-tucanos-e-petistas.shtml

STEINMO, S. **Taxation and Democracy. Swedish, Britsh and American Approaches to Financing the Modern State**. New Haven:Yale University Press, 1993.

STEINMO, S.; THELEN, K. **Structuring politics historical institutionalism in Comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STIGLITZ, J. E. **Globalização ¯ como dar certo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **A globalização e seus malefícios ¯ a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Ed. Futura, 2003.

STUART, A. M. **Mudando de rumo: a política externa do governo Lula**. In: VELASCO E CRUZ, S. C. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora Unesp. 2010.

STUNKEL, O. **Brazilian foreign policy: Game Over?** *Blog Post-Western World*, 2014. Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy

SZONDI, Gyorgy. **Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences**. Relatório ¯ Clingendael: Netherlands Institute of international Relations, 2008. Disponível em: http://www.clingendael.nl/publication/public-diplomacy-and-nation-branding-conceptual-similarities-and-differences

4. TANNENWALD, N**. Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda**. *Journal of Cold War Studies*. V.7. N.2. 2005, p.13-42.

TEUBNER, G. **Global private regimes: neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors?** In: LADEUR, K.H. (org.). *Public Governance in the Age of Globalization*. Aldershot: Ashgate Publishing.

TRUBEK, David**. Law and Development in a time of multiple vision: the challenge of law in the New Developmental State**. Texto apresentado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Cebrap, e na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Direito GV, 2008.

TRUYOL Y SERRA, A. **La sociedad internacional**. Madri: Alianza Editorial, 2006.

VIGEVANI, Tullo *et. al.* **Conflito Palestina-Israel: anacronismo, contemporaneidade e o papel do Brasil**. In: VIGEVANI, Tullo; DUPAS, Gilberto (org.) *Israel e Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global.* São Paulo: Editora Unesp, 2002.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. *Revista Contexto Internacional*. V. 29. N. 2. 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. *Tempo social*. V.15. N.2. 2003, p. 31-61.

VIGEVANNI, Tullo et al. **Realismo versus Globalismo nas relações internacionais.** *Lua Nova: Revista de cultura e política.* V.24. 1994, p. 5-26.

VIZENTINI, P. F**. A política internacional do Brasil e suas fases**, In: FRATI, Mila (org.), *Curso de formação em política internacional.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

VIZENTINI, P. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGrawhill, 1979.

WALTZ, K. **O homem, o estado e a guerra**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004.

WEBER, M. **Ciência e Política ¯ duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011. (e-book)

WEBER, M. **Economia e Sociedade ¯ fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UNB, 2004. V.2

WEFFORT, F.C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ed. Ática, 2000. Vol. 1

WENDT, Alexander. **Collective Identity Formation and the International**. *The American Political Science Review*. V. 88. N. 2. 1994, p. 384-396.

_____. **Anarchy is what State make of it: the Social Construction of Power Politics**. *International Organization*. V. 46. N. 2. 1992, p. 391-425.

_____. **Why a World state is inevitable: Teleology and the logic of Anarchy**. *European Journal of International Relations.* N. 9. 2003, p. 491-542.

WIGHT, M. **A política do poder.** Brasília: FUNAG, 2002.

WILLIAMS, Dean. **Real Leadership: Helping People and Organizations Face Their Toughest Challenges**. São Francisco: Berret-Koehler, 2005.

WILSON (III), Ernest J. **Hard Power, Soft Power, Smart Power**. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science.* V. 616, 2008, p. 110-124.

RAMANZINI JR.,H.; LIMA, T. **Diplomacia comercial agrícola: as posições do Brasil na Rodada Doha da OMC**. In: AYERBE, L.F.; BOJIKIAN, N. M. P. *Negociações econômicas internacionais ¯ abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2011, p. 187-208.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Editora Martins, 1960.

RESENDE, C. A. R. **O Esporte na Política Externa do Governo Lula: o importante é competir?** *Revista Meridiano 47.* V. 11. N. 122. 2010, p. 35- 41.

ROSOLLILO, F. **Nação**. In*:* BOBBIO, Norberto et. al. (org.) *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**. São Paulo: Ed. Tecnoprint, s/d.

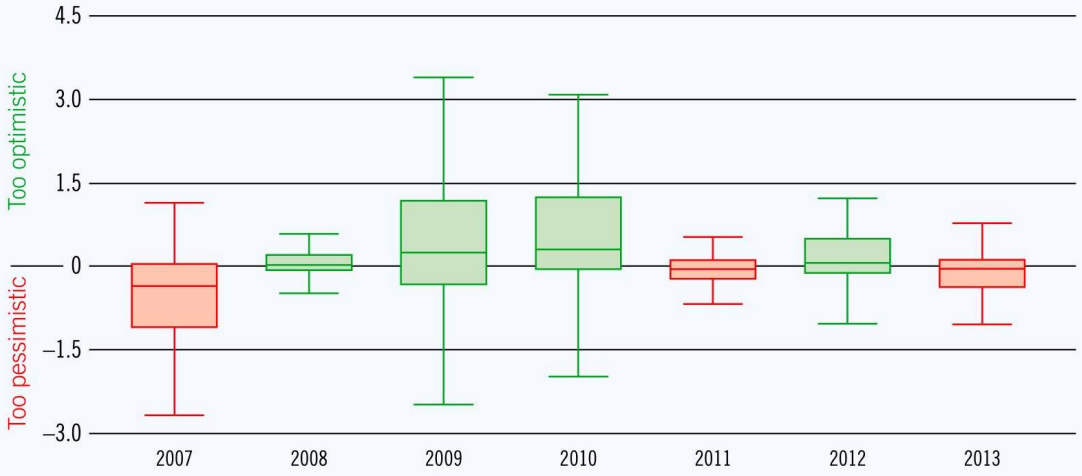
RUGGIE, John Gerard. **Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations**. *International Organization*, V. 47, N. 1, 1993, p. 139-174

ANEXOS

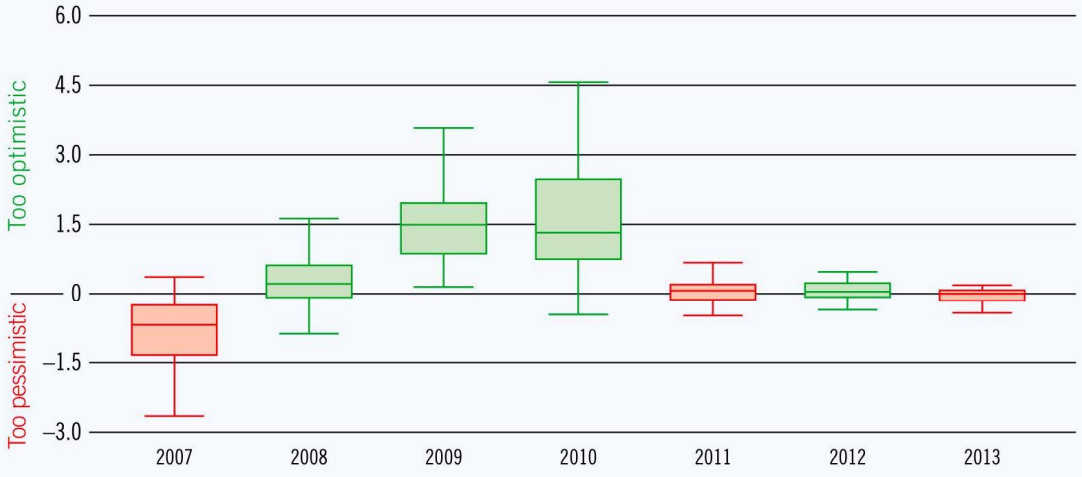
Anexo nº 1

Differences between projected and observed unemployment, 2007–13 (percentage points)

Panel A. Globally



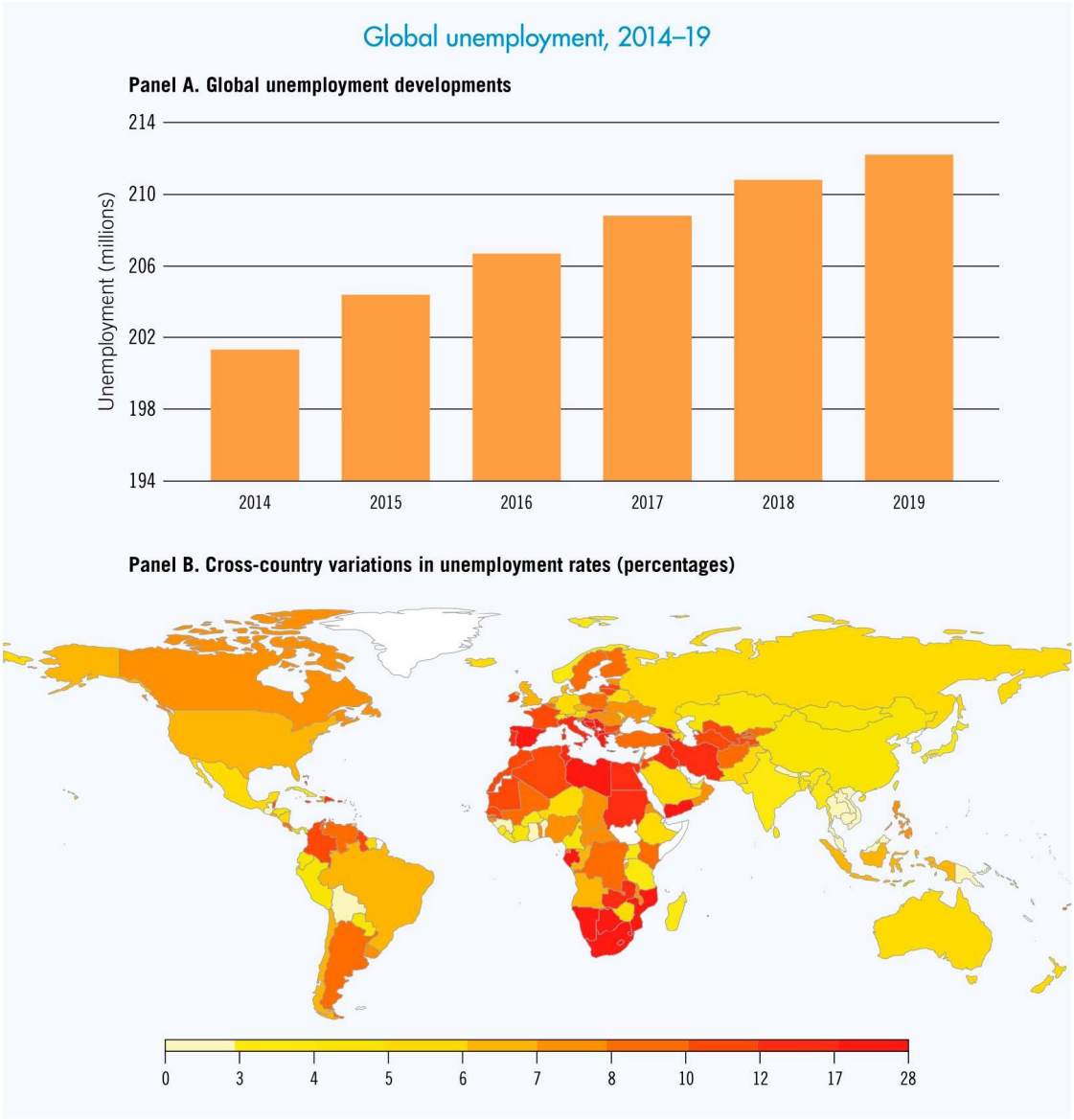
Panel B. Developed economies



Note: The charts show surprises in unemployment projections for all 178 countries (panel A) and for developed economies only (panel B) between 2007 and 2013. Unemployment surprises are measured as the difference between actual and projected unemployment rates in percentage points. Positive values indicate too optimistic unemployment forecasts, negative values too pessimistic unemployment forecasts. The box-whisker representations indicate the range in which 75 per cent of the surprises fall as well as the 50 per cent of the surprises (within the box).

Source: ILO, *Trends Econometric Models*, 2007–14.

Anexo nº 2



Note: Panel A presents global estimates and projections for unemployment for 2014–19. Global unemployment estimates are based on a sample of 178 countries. Panel B shows estimated unemployment rates (in per cent of the labour force) for individual countries for 2014 (no estimates available for countries shaded in white). Darker colours indicate higher unemployment rates.

Source: ILO, *Trends Econometric Models*, October 2014.

Anexo 3 ¯ Leading States and Major Power Resources, 1500s ¯ 1900s

Period	Leading State	Major Resources
Sixteenth century	Spain	Gold Bullion, colonial trade, mercenary armies, dynastic ties
Seventeenth century	Netherlands	Trade, capital markets, navy
Eighteenth century	France	Population, rural industry, public administration, army
Nineteenth century	Britain	Industry, political cohesion, finance and credit, navy, liberal norms, island location (easy to defend)
Twentieth century	United State	Economic scale, scientific and technical leadership, universalistic culture, ilitary forces and allliances, liberal international regimes, hub of transnational communication

Fonte: NYE, 1990, p. 183

Anexo 4 ¯ The codetermination of institutions and process

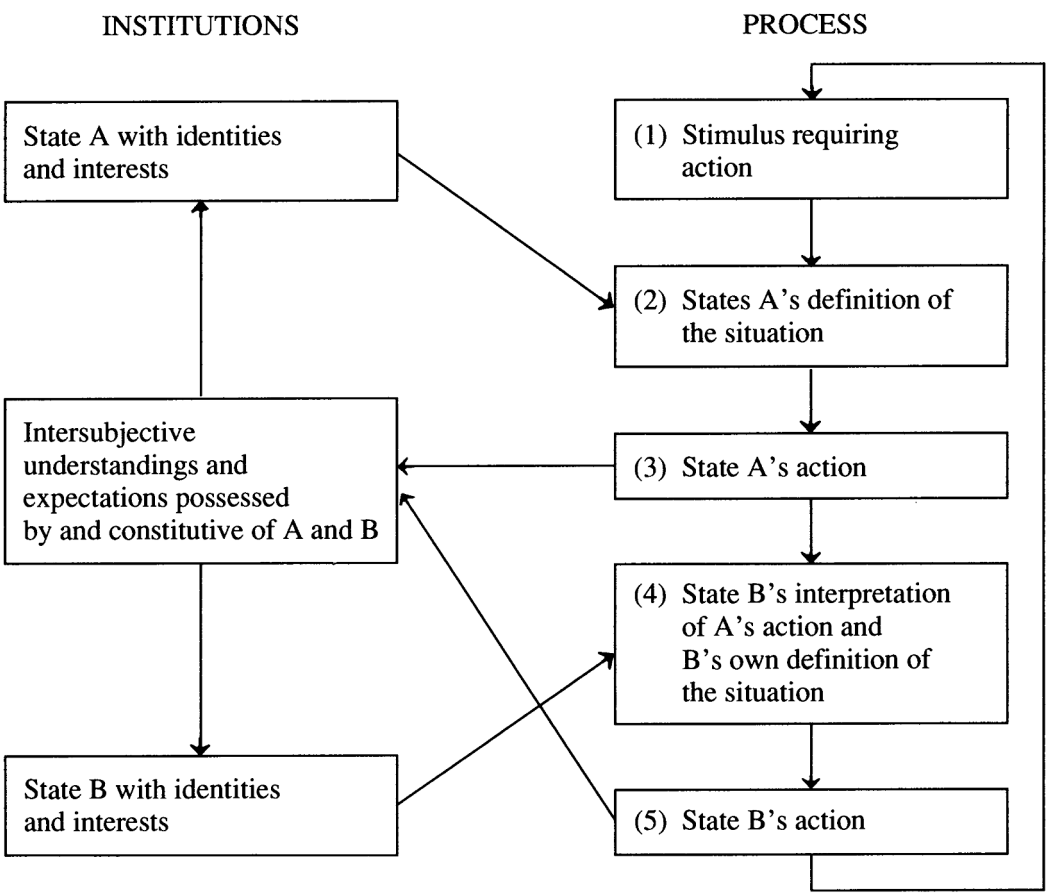


FIGURE 1. *The codetermination of institutions and process*

Fonte: WENDT, 1992, p. 406

Anexo 5 ¯ Quadro comparativo entre Política Externa de FHC e LULA

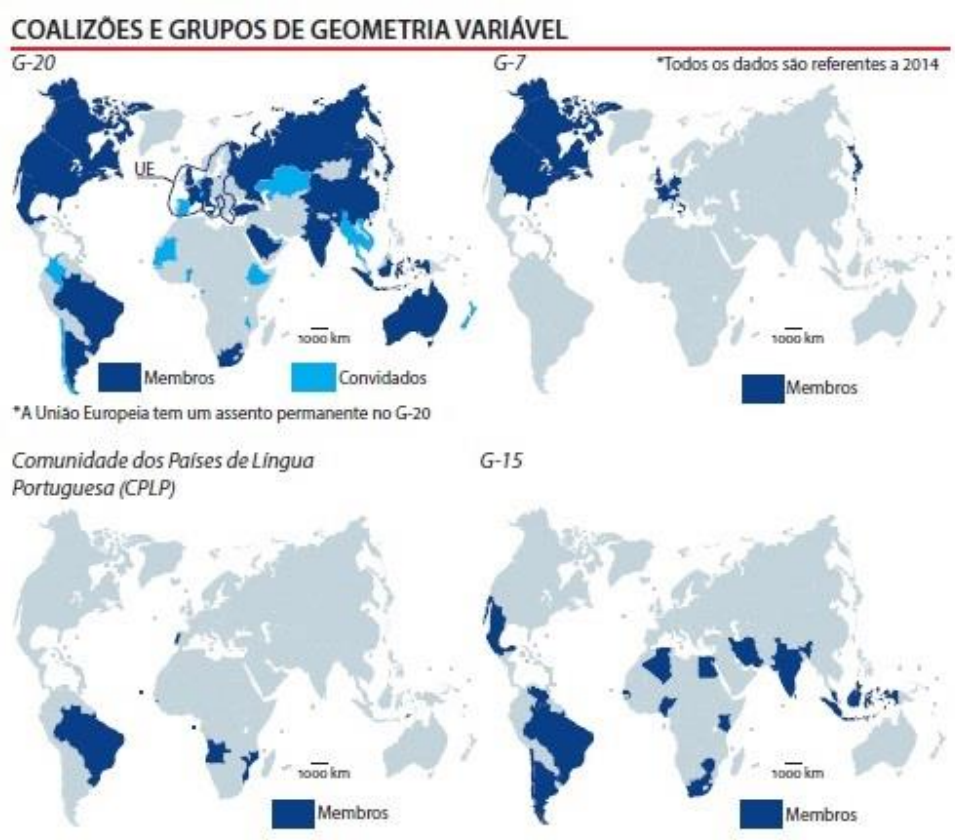
Diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva

Temas Importantes da Agenda da Política Externa Brasileira Contemporânea	A Idéia de "Autonomia pela Participação" do Governo FHC	A Idéia de "Autonomia pela Diversificação" do Governo Lula da Silva
1. ALCA	Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.
2. Combate à Fome Internacional	Tema não presente na agenda brasileira durante a administração FHC.	Ganhou destaque nos pronunciamentos internacionais do governo Lula da Silva, principalmente no início de seu mandato. Tentou-se a formal inserção na agenda internacional, com resultados discutíveis.
3. Conselho de Segurança da ONU	Desejava-se uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nesta empreitada. FHC chegou a declarar que preferia aprofundar a integração regional e fazer parte do G-7 do que do Conselho.	O ministro Celso Amorim expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. A energia diplomática despendida foi considerável. Os custos da liderança brasileira no Haiti seriam uma tentativa de provar à comunidade internacional que o país tem condições de fazer parte do Conselho.
4. Cooperação Sul-Sul	A administração FHC privilegiou as relações com países desenvolvidos, principalmente com a União Européia e os Estados Unidos. A aproximação com grandes países do Sul visava benefícios materiais, principalmente em setores comerciais. No final do segundo mandato, o governo buscou ampliar relações com a China, Índia, Rússia e África do Sul. No caso do contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se da Índia e da África do Sul, mas não institucionalizou a parceria durante o seu governo.	A aproximação com os países do Sul ganhou destaque no governo Lula da Silva. Defendeu-se uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia. Institucionalizou-se a parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, abrangendo uma série de temas, como segurança, comércio, intercâmbio tecnológico, com resultados ainda incertos. Na administração Lula da Silva, ganhou destaque a formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola. Tal tipo de coalizão tem o objetivo de reduzir as assimetrias.

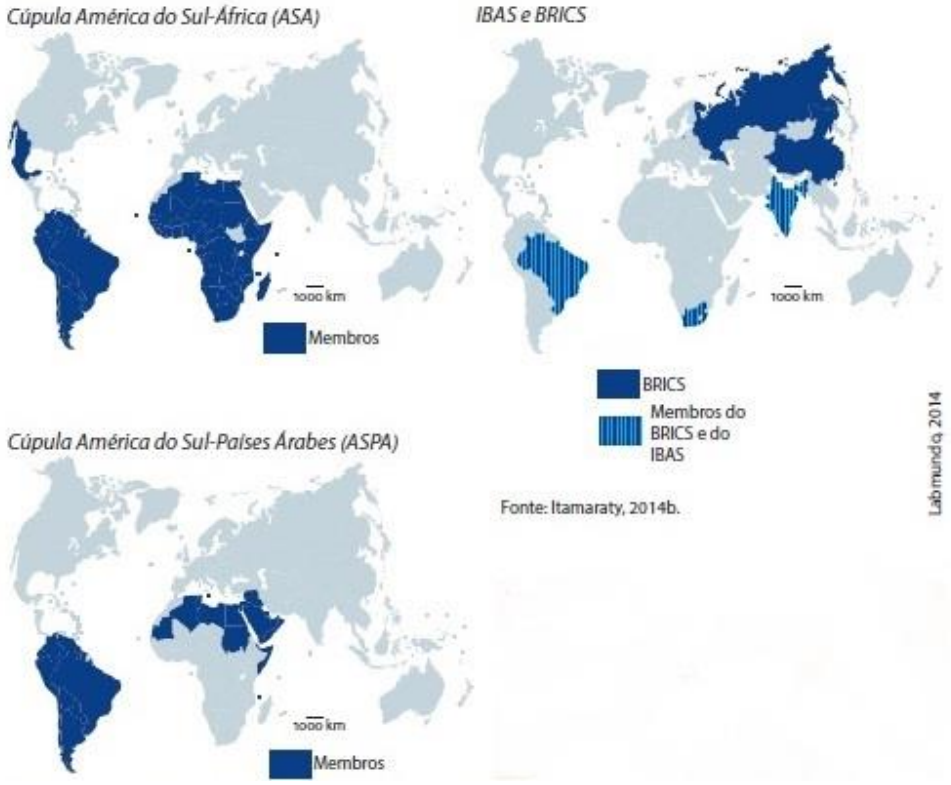
5. Estados Unidos	A administração FHC pautou-se pela lógica da participação ativa na formulação de regimes internacionais, nas quais os norte-americanos tinham papel relevante. O presidente brasileiro desenvolveu relações pessoais com o presidente Clinton. No final da administração FHC, já na administração George W. Bush e especialmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente passa a criticar o unilateralismo norte-americano. Buscam-se nesta fase novas parcerias comerciais com grandes nações em desenvolvimento para contrabalançar o poderio comercial norte-americano.	Reconhecendo a importância dos Estados Unidos como o país mais rico e poderoso do globo, a política externa de Lula da Silva busca aprofundar as relações com grandes nações em desenvolvimento, e com algumas da União Européia, visando reduzir as assimetrias de poder com a potência norte-americana. A busca de fortalecimento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Européia também procuram ampliar o poder de barganha do país ao diversificar as opções estratégicas. Nesse contexto, o governo Lula da Silva buscou evitar confrontos com os Estados Unidos.
6. Integração Latino-americana	O tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo.	O governo Lula da Silva mantém o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Há uma ênfase retórica e desenvolve-se a IIRSA. A integração estaria no topo da agenda do país. Na administração Lula da Silva, busca-se manter equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas.
7. Liderança Brasileira	O governo FHC acreditava que a liderança não se proclama, ela deve ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão.	A administração Lula da Silva colocou não ostensivamente o tema no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil.
8. OMC	De todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil participa, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nesta instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes.	As negociações na OMC são consideradas fundamentais para o Brasil. Há a tentativa de assumir uma liderança mais pronunciada em coalizões Sul-Sul para alterar as relações de poder dentro da instituição.

Fonte: Vigevani e Cepaluni, 2007.

Anexo 6



Fonte: MILANI et.al., 2014, p. 109



Fonte: MILANI et.al., 2014, p. 109

Anexo 7

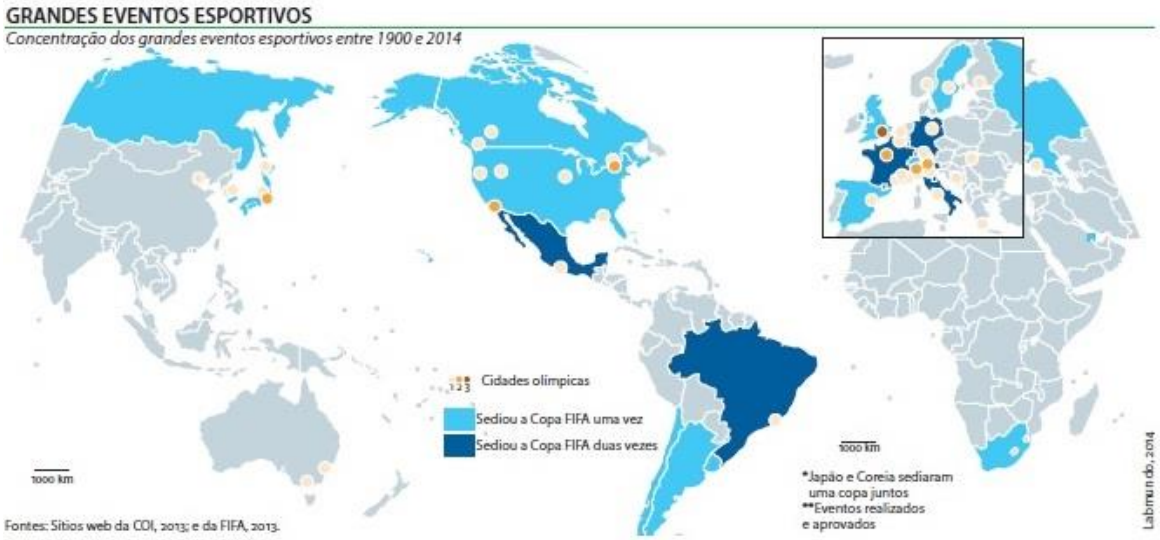
Contribuições para organizações internacionais e bancos regionais (2005 – 2009) (R$ valores correntes)

	2005 R$	2006 R$	2007 R$	2008 R$	2009 R$	Total	%
Organizações Internacionais	134.487.406,02	326.450.175,63	276.536.725,10	285.878.530,67	361.439.736,01	1.384.792.573,43	62,76
Bancos Regionais	164.658.243,00	183.083.788,00	168.884.913,00	171.370.670,00	133.719.392,00	821.717.006,00	37,24
Fundos de Operações Especiais (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	113.733.191,00	81.156.600,00	72.769.127,00	85.824.884,00	59.392.156,00	412.875.958,00	18,71
Fundo Africano de Desenvolvimento	1.036.889,00	6.062.988,00	5.451.986,00	4.261.286,00	3.601.136,00	20.414.285,00	0,93
Total	299.145.649,02	509.533.963,63	445.421.638,10	457.249.200,67	495.159.128,01	2.206.509.579,43	100,00

FONTE: IPEA, 2010

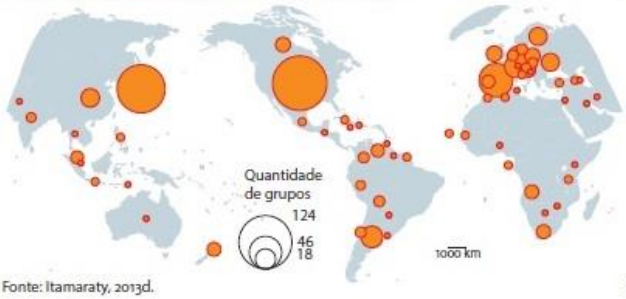
Anexo 8

Esportes que mais deram medalhas ao Brasil, até 2014
Vôlei 20 6
Judô 19 3
Vela 17 6
Atletismo 14 4
Natação 13 1
Futebol 7
Basquete 6
Total de medalhas
Medalhas de ouro
Labmundo, 2014
Fonte: Sítio web da COI, 2013.


GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS
Concentração dos grandes eventos esportivos entre 1900 e 2014
Cidades olímpicas
Sediou a Copa FIFA uma vez
Sediou a Copa FIFA duas vezes
1000 km
*Japão e Coreia sediaram uma copa juntos
**Eventos realizados e aprovados
Labmundo, 2014
Fontes: Sítios web da COI, 2013; e da FIFA, 2013.

LUTAS E CULTURA

Grupos brasileiros de capoeira no exterior, em 2013

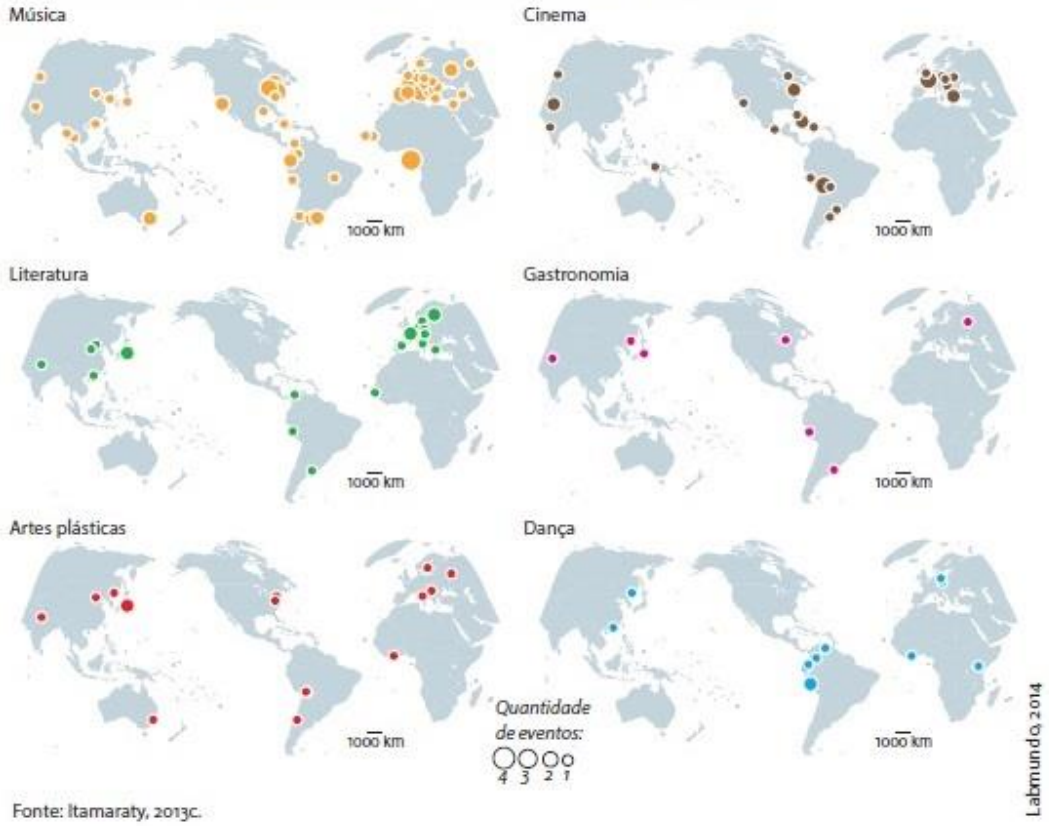


Fonte: Itamaraty, 2013d.

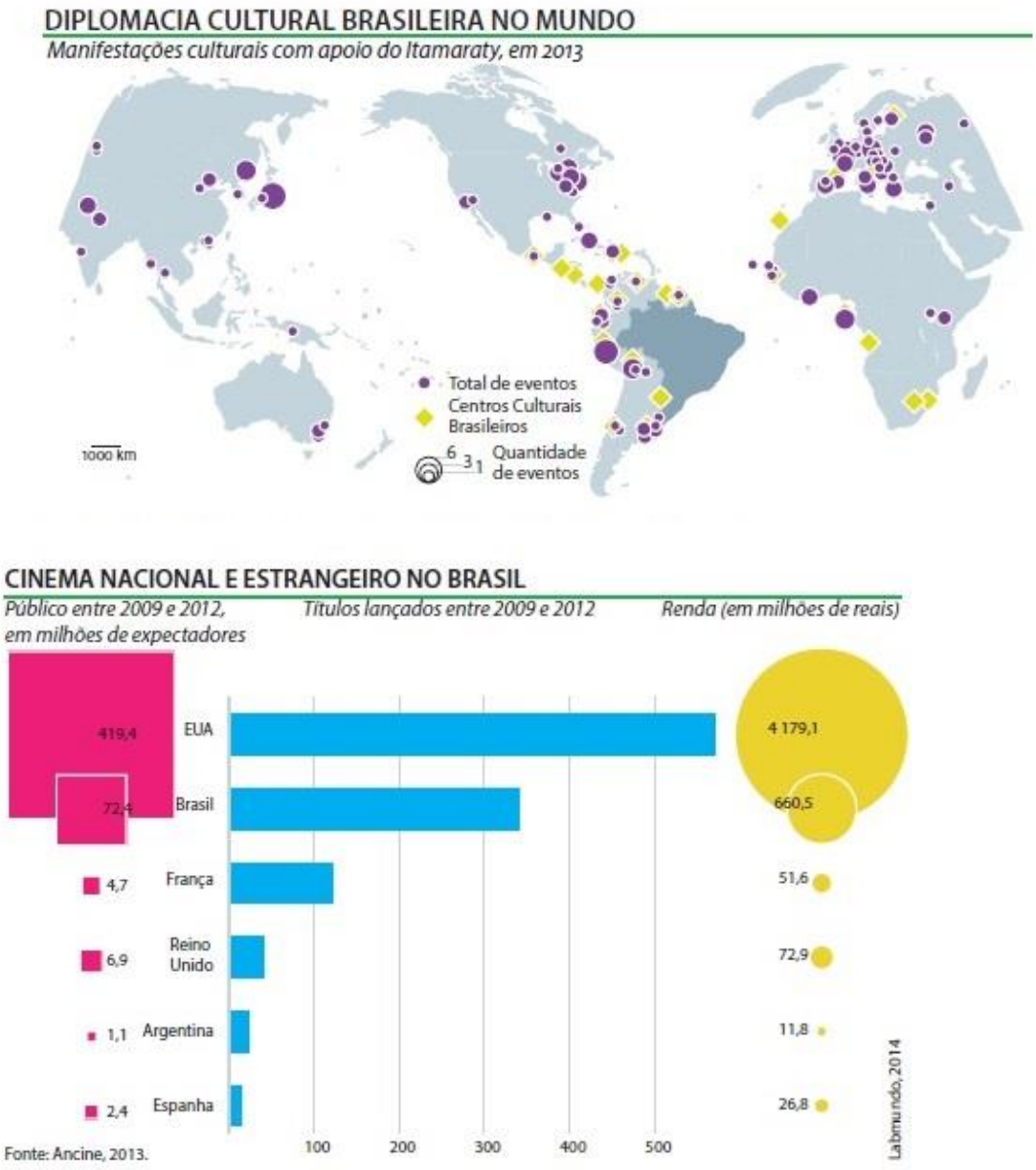
Academias brasileiras de jiu-jitsu no exterior, em 2013

Fontes: Sítios na web das academias, 2014

Manifestações culturais por tipo de evento com apoio do Itamaraty, em 2013



Fonte: Itamaraty, 2013c.



FONTE: MILANI et.al, 2014

Anexo 9

Table 2.1 The 10 areas of John Williamson's Washington Consensus with comments on his 2008 description of each

Area	Comments on Williamson's 2008 description
1. Fiscal discipline	Budget deficits small enough to prevent high inflation and balance of payments crises.
2. Public expenditure priorities	Switching expenditures in a pro-growth and pro-poor way, particularly to basic health, education, and infrastructure.
3. Tax reform	Combining a broad tax base with moderate marginal tax rates.
4. Liberalizing interest rates (1989 heading)	More general financial liberalization, at an appropriate pace, combined with strengthened prudential supervision.
5. A competitive exchange rate	Meaning one that is not overvalued—not necessarily undervalued—which basically implies an intermediate regime.
6. Trade liberalization	This is the appropriate direction, though there may be arguments about speed.
7. Liberalization of inward foreign direct investment	But not comprehensive capital account liberalization.
8. Privatization	Properly done, this brings benefits.
9. Deregulation	To ease barriers to entry and exit but not to remove beneficial regulations (e.g., environmental or safety).
10. Property rights	As inspired by Hernando de Soto (2000).

Source: Williamson (2008, originally published in 2004).