

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

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

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

José Alberto Antunes de MIRANDA<sup>1</sup>  
Viviane BISCHOFF<sup>2</sup>

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

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

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

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

**ABSTRACT:** *The objective of this article is to analyze the experiment of international education as an instrument of soft power in the foreign policy of Dilma's Rousseff government. It will be analyzed the context of action of the Itamaraty and the new players*

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

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

*that have come to have an important contribution to foreign policy. We conclude that the foreign policy of the Dilma's government, even though it has used international education as one of its foreign policy instruments, failed to implement soft power with a clear intention in the strategic scope of international insertion of the country.*

**KEYWORDS:** *International education. Soft power. Foreign policy.*

## **Introducción**

La política externa, como sector particular de la acción de los gobiernos, puede definirse como un conjunto de actividades políticas por las cuales cada Estado promueve sus intereses ante otros Estados, proyectándose en el ambiente internacional ante una sucesión de actores e instituciones, gubernamentales o no, tanto en el plan bilateral cuanto en el plan multilateral (OLIVEIRA, 2005).

En Brasil, los principales actores que participan de la formulación de la política externa son el MRE y otros sectores, según el tipo de tema abordado. En cuestiones comerciales, por ejemplo, el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC); en cuestiones de seguridad, el Ministerio de la Defensa; en la situación del *Programa Mais Médicos*, el Ministerio de la Salud (MS) y el Ministerio de la Educación (MEC), todos representador por sus ministros. Hay aún la presencia de la Presidencia de la República, en situación de la diplomacia presencial.

En lo que respecta a la historia reciente de Brasil, desde los 90, con el nuevo escenario global y la todavía reciente redemocratización del país, los temas de la política externa se hacen interesantes no sólo al gobierno, sino también a los distintos sectores de la sociedad y agencias del Estado.

El objetivo de este artículo es analizar el ensayo de la educación internacional como instrumento de soft power en la política externa del gobierno Dilma Rousseff. Para ello, se analizará el contexto de acción del Itamaraty y de los nuevos actores que empiezan a tener una importante contribución para la política externa; a pesar de la pretensión de acercamiento de esos nuevos actores en la formulación de la política externa, el Itamaraty sigue teniendo supremacía en las decisiones y definición de sus rumbos.

La identificación del interés nacional para el planeamiento y ejecución de la política externa de un país es una tarea de gran complejidad, especialmente en contextos democráticos. La legitimidad de los gobiernos se apoya cada vez más en la eficacia que el entendimiento y la atención demuestran a las necesidades y aspiraciones de los pueblos

que representan. Por ello, en el mundo contemporáneo, los Estados y los gobiernos permanecen siendo las instancias públicas de intermediación en el ambiente doméstico y en el sistema internacional. (LAFER, 2007).

Hasta los 90, la actividad de diplomacia era atribución de los Ministerios de Relaciones Exteriores y ejercida únicamente por diplomáticos, encargados de desarrollar las acciones más adecuadas para la defensa de los intereses del país. Una actividad totalmente sigilosa, la opinión pública no se ha informado sobre las decisiones hechas y los acuerdos firmados en las negociaciones desarrolladas entre los gobiernos (PINHEIRO; MILANY 2012).

El proceso de globalización y la revolución que ocurrió en los medios de comunicación, desde la última década en el siglo XX, ha provocado profundos cambios en las relaciones internacionales, favoreciendo a la aproximación entre los países y aumentando a la velocidad de las informaciones respecto a los hechos ocurridos en cualquier punto del planeta. En el ámbito doméstico de los Estados, nuevos actores empezaron a contribuir con la elaboración de la política externa. La diplomacia tradicional ha sufrido profundos cambios y una nueva diplomacia pública ha influenciado la política exterior de los países. Brasil no se quedó ajeno a eso.

### **Política Externa y Soft Power**

El impacto de la revolución en las comunicaciones hizo que se pudiera ver a los hechos en tiempo real por la televisión e *internet*, llevando al surgimiento de un nuevo actor internacional: la opinión pública. Se empezó a intervenir en la política exterior de los países y los gobiernos se vieron obligados a hacer públicas sus acciones y acuerdos negociados y firmados en el ámbito internacional.

En Brasil, el Ministerio de las Relaciones Exteriores, consciente de los cambios ocurridos y de la reconfiguración del orden mundial, también se ha reformulado en los últimos años. Se empezó a comprender la diplomacia ministerial del Itamaraty no sólo en esa acepción tradicional, sino también en el sentido de mayor apertura del MRE y de la política externa brasileña a la sociedad civil, en un esfuerzo de democratización y transparencias de las políticas públicas nacionales.

El nivel de participación e influencia en la política externa aún varía mucho con relación a la cuestión tratada. Conforme Lima (2000), el nivel de politización de cuestiones

de política externa es directamente proporcional al nivel de impactos distributivos internos del tema. Así, la autonomía de los organismos formuladores de política externa es relativa, y varía de acuerdo con el tema. Puesto que se empieza a tratar una gama creciente de cuestiones global e internacionalmente, la política externa también se vuelve objeto de intereses de diversos grupos y sectores y de la propia opinión pública (LIMA, 2000).

En ese nuevo contexto, los elementos de poder entre los Estados, como los poderes bélico y económico, vieron su importancia influenciada por elementos intangibles de poder con participación efectiva de la opinión pública, como la educación y la cultura.

Aunque permaneciendo los actores principales en el escenario mundial, con esos cambios, los Estados han perdido parte de su influencia, dado el surgimiento de otros actores, como las empresas multinacionales y las *ONGs*. Esa realidad ha originado una nueva forma de ejercer el poder, denominada *soft power* (poder blando), que se basa en acciones que utilizan recursos o instrumentos culturales y educaciones, por ejemplo.<sup>3</sup>

Esa nueva forma de poder atrae la atención de la opinión pública extranjera, y establece vínculos de confianza y cooperación entre los países. La cultura, las ciencias y las artes han pasado a desempeñar un papel relevante en la proyección internacional de los países por su capacidad de atraer a inversiones extranjeras y desarrollar la confianza y la cooperación entre los Estados y sus pueblos (NYE, 2004).

El *soft power*, sin embargo, no sustituye los mecanismos de *hard power*. Esas dos formas de poder se complementan en la política externa de los Estados. Políticos, científicos y otros actores defienden que el uso del *soft power* en la política externa y en las prácticas diplomáticas es más benéfico y mayor duración que el *hard power* (NYE, 2004).

Según Nye (2004, p. 4), “un país puede obtener los resultados que desea en las políticas mundiales porque otros países – admirando sus valores, siguiendo sus ejemplos, aspirando su nivel de prosperidad y franqueza – quieren seguirlo” (traducción de la autora).

El Cuadro 10, abajo, presenta los principales puntos de diferenciación entre *hard power* y *soft power*.

---

<sup>3</sup> Para Nye hay un modo indirecto de ejercer el poder. En la política mundial, es posible que un país obtenga los resultados que quiere porque los demás desean acompañarlo, admirando sus valores, imitándole el ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y libertad. A este aspecto del poder - hacer que los otros deseen lo que usted desea – nombro poder blando. (NYE, 2002, p. 36)

**Cuadro 1:** Distinción entre *hard power* y *soft power*

<i>Hard power</i> (poder duro)	<i>Soft power</i> (poder suave)
Coerción	Persuasión, ideología
Realidad material	Imagen, simbólico
Económico, militar	Cultura, valores
Control externo	Autocontrol
Información	Credibilidad, prestigio
Gobierno	Sociedad
Derecho (controlado por el gobierno)	Inderecho (sim control)
Intencional	No intencional (subproducto)

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

De acuerdo con el Cuadro 1, según Nye (2007) el *hard power* se basa en la coerción física (violencia) y/o económica, mientras el *soft power* se funda en la influencia y en la legitimidad conquistada por los países por medio del incentivo de acciones e instrumentos que la cultura ofrece para atraer y seducir a los individuos de otras culturas.

Conforme Giacomino, actualmente hay tres fuentes de poder en el ámbito de la política internacional: el poder militar; el poder económico y el *soft power*. No son excluyentes, pero tienen pesos distintos en la diplomacia de distintos países. (GIACOMINO, 2009).

De esa forma, observamos que las acciones implementadas por medio del *soft power* se refieren a la cultura, a la educación, a los medios de comunicación, al turismo, etc. Para que tengan efectos duraderos, no deben restringirse a la realización de eventos: deben integrarse a programas de largo plazo, administrados por especialistas y con recursos financieros asegurados.

### **Educación Internacional como Soft Power**

El empleo de la educación internacional como instrumento de soft power en las políticas externas de muchos países es muy común en la actual situación internacional. Ejemplos de países que recurren permanentemente al uso del soft power en su política exterior, especialmente en el área de educación son España, Francia, Reino Unido,

Alemania y Estados Unidos.

En muchos de esos países se encuentran documentos específicos. España, por ejemplo, buscando fortalecer a la identidad del sistema de educación superior español, ha diseñado su política de internacionalización, publicada en el documento: Estrategia para la internacionalización de las universidades españolas 2015 – 2010. El documento se pauta en el objetivo de:

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

Reino Unido y Alemania, países que utilizan la educación internacional como instrumentos de soft power en sus acciones de política externa produjeron documentos estratégicos nacionales, han mostrado direcciones respecto al sentido de la educación internacional. Gran parte de los documentos establece las acciones necesarias para la modernización y mejora de la calidad del sistema universitario, contemplando el ámbito de la internacionalización como área estratégica para el desarrollo de esos países.<sup>4</sup>

Acciones y programas nacionales que utilizan la educación como un recurso de promoción en el exterior son ejemplos de distintos recursos de la diplomacia pública y se destinan a contribuir con la aproximación entre los países y con el desarrollo de vínculos de cooperación y confianza entre las naciones. El intercambio académico que se ha promovido por los países es un ejemplo bastante claro de la práctica del *soft power* (GIACOMINO, 2009, p. 159).

En Brasil, hay algunas iniciativas de menor impacto en la política externa, pero que ofrecen la oportunidad de jóvenes latinoamericanos y africanos estudiaren en el país. Ellas visan a incentivar el intercambio educacional y la difusión de la cultura del país y concentrase en el área de la cooperación científica. Algunos de esos programas son el Programa de Estudiantes Convênio de Graduação (PEC-G), o Programa de Estudiantes

---

<sup>4</sup> Los documentos: Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario Español <<http://www.mecd.gob.es/>>; The Value of Transnational Education to UK <<https://www.gov.uk>> y, aún, Strategy of the Federal and Lander Ministers of Science for Internationalization of Higher Education Institutions in Germany <[http://www.bmbf.de/pubRD/Internationalisierungsstrategie\\_engl.Fassung.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/Internationalisierungsstrategie_engl.Fassung.pdf)>, disponibles en web.

Convenio de Post-Grado (PEC-PG) y, el más reciente, Programa Ciencia sin Fronteras.

Las formas tradicionales de relaciones entre los Estados empezaron a exigir otros medios de ejercicio de poder. Los nuevos actores internacionales – empresas multinacionales, ONGs, medios de comunicación y la opinión pública internacional se empezaron a conquistar con recursos basados en *soft power*, y no sólo en el *hard power*. Para lograr los objetivos nacionales, la diplomacia necesitó comprender el papel de la opinión pública y de los medios de comunicación, es decir, la política externa de los países empezó a depender no sólo de gobiernos, sino también de esos nuevos actores internacionales.

La educación, entre tantas otras cosas, tiene como función promover la cultura y los valores comunes como fuente de cohesión e integración social. Durkheim complementa esa afirmación destacando la educación como soporte indispensable en la construcción y consolidación del Estado-nación. (DURKHEIM, 1977)

Ese Estado-nación, para mantenerse en el sistema internacional, se relaciona con otros Estado-nación a través de su política externa, es decir, por medio de un conjunto de acciones y decisiones de un determinado país en relación a otros países u otros actores también presentes en ese sistema internacional. Esa política externa se entiende como una acción formulada e implementada por las instituciones públicas que componen el Estado de la misma manera como todas las demás políticas gubernamentales.

Con esa afirmación, asimismo la educación, la política externa también es central en el proceso de construcción y defensa de una identidad que ayuda a conformar el Estado-nación (PINHEIRO; BESHARA, 2012), especialmente por el hecho de la educación haber sido utilizada de manera positiva como factor de cohesión y agregación social por muchas décadas, contribuyendo para la creación de un clima de armonía propicio en las discusiones políticas que el Estado necesita.

En la situación de la política externa brasileña – PED, se puede decir que ha pasado por una diversificación de su temática. En ese sentido, la educación como constituyente de la agenda política externa del país, visando a la construcción de una identidad regional y al fortalecimiento de una comunidad pública, acompaña la necesidad de reflexión de quienes formulan y quienes implementan esa política. Tal reflexión se hace importante para el perfeccionamiento de la discusión sobre la forma la cual se define el destino de la nación.

En Brasil, históricamente MEC y MCTI han sido los principales actores en la definición de las acciones y programas para la internacionalización de la educación

superior, una presencia más modesta del Itamaraty. En ese punto de vista, se cree que el gobierno brasileño pueda estar equivocándose, puesto que si el Itamaraty es el actor gestor de la PEB, debería ser/estar integrado en las orientaciones para los órganos educacionales.

MEC y MCTI no poseen autonomía para interferir en la PEB, pero por veces han sido consultados e invitados a participar de discusiones que involucran el tema de la educación, ejerciendo papel casi principal en la diplomacia educacional en determinados programas sin que haya agenda propia de política externa.

En conformidad con Leite e Morosini, el principal propósito de la integración es el apalancamiento económico de los países participantes, objetivo que debe estar íntimamente asociado a la producción social y cultural de los países involucrados. En ese sentido la Universidad, por sus distintas identidades y por constituirse en el espacio por excelencia de argumentación científica, se candidata a ser uno de los interlocutores-actores de la integración (LEITE; MOROSINI, 1992, p. 11).

Las acciones de cooperación educacional se pueden considerar como una vertiente positiva de las relaciones entre países, en la medida en que contribuyen para el desarrollo económico y social y promueven valores como tolerancia y respeto a la diversidad cultural.

En Brasil, la División de Temas Educacionales, ubicada en el Ministerio de las Relaciones Exteriores, es el sector responsable por pensar y desarrollar las acciones de política externa en la educación, cooperando con los demás organismos de gobierno nacionales. Entre las principales atribuciones del Itamaraty en las acciones de cooperación educacional se destaca la coordinación de los Programas PEC-G y PEC-PG, ya mencionados anteriormente y que se presentarán en el Capítulo 4, el control de temas generales relacionados a la cooperación educacional ofrecida en Brasil, la participación en negociaciones de acuerdos en el área en el plan internacional y los asuntos relacionados a la cooperación ejecutados en el exterior (BRASIL, 2016b).

Uno de los ejemplos más destacados del papel de la educación internacional en la política exterior es el Sector Educacional de MERCOSUR (SEM). La intención política brasileña declarada de desarrollar la cooperación Sur-Sur y en esa situación, especialmente el MERCOSUR, hizo que el país fijase en la necesidad de engendrar esfuerzos al área educacional, puesto que la integración no debería estar circunscripta a los aspectos económicos y políticos, pero también iniciativas culturales, educacionales y sociales (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2016).

Pese a que muchas veces no queda clara la opinión pública, el Ministerio de la



Educación desarrolló una participación importante en la formulación e implementación de la política exterior brasileña de la época, con cerca de 80% de la estructura de MEC comprometida con la agenda internacional (FRANÇA; BADIN, 2010).

MEC funciona como un agente en las relaciones internacionales de Brasil, además de sus atribuciones relacionadas a su agenda doméstica, que son las políticas educacionales nacionales que, en principio, representan su principal agenda.

MEC fue el principal actor responsable por la mayor parte de las negociaciones y acuerdos realizados en el ámbito del SEM, y no el Itamaraty; eso nos hace percibir que hubo un cambio de patrón en la formación e implementación de la política externa: el implicación de nuevos actores con agenda exterior en el país, con la pérdida de monopolio por el Ministerio de las Relaciones Exteriores.

Ya el Programa Ciencias sin Fronteras, lanzado por MEC en 2010, tuvo una llamada importante junto al Itamaraty como parte de la PEB del periodo, puesto que su objetivo era llevar 101 mil estudiantes brasileños como parte de la PEB del período de 2011 hasta 2014.<sup>5</sup> El programa determinaba áreas prioritarias de estudio en las cuales Brasil presentaba más déficit y los estudiantes recibían auxilio financieros (becas) para estudiar por periodos de más o menos de un año en países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, China, Inglaterra, Australia, entre otros (CASON; POWER, 2009).

Es importante destacarse que por más que la presencia de la educación aún sea modesta en la política externa brasileña en número de agendas/temas propuestos, no se permite a los gobernantes la inobservancia del potencial de la educación para que se haga un instrumento de mayor identificación política, por medio de proyectos que estimule valores comunes y promuevan la aceptación de la diversidad.

Si los Estados pueden valerse de artificios educacionales para emprender políticas en el ámbito doméstico, no hay razón para no creer que se avance en medidas de la misma naturaleza en sus relaciones internacionales.

Los autores Dougherty e Pfaltzgraff (2003) dicen que se puede utilizar la educación como un proceso que conduce a un cierto tipo de comunidad política. Según ellos, es un

---

<sup>5</sup> Cason y Power llaman la atención para el papel de la diplomacia presidencial en la ejecución de la política externa como uno de los factores responsables por la disminución de la autonomía que el Ministerio de Relaciones exteriores ejerce. Desde los resultados que este estudio presenta, es posible identificar la actuación de la presidente Dilma Rousseff, en su primer mandato, en el Programa Ciencias sin Fronteras como un ejemplo de diplomacia presidencial. La iniciativa del Programa ha surgido de la oficina de la presidente, así como toda la orientación de ejecución, estableciéndose en una acción de diplomacia presidencial. (CASON; POWER, 2009, p.5)

proceso por el que los actores políticos, desde diversos marcos nacionales, se los persuaden a transferir sus lealtades, expectativas y actividades políticas para un nuevo centro, cuyas instituciones detienen, o reclaman, jurisdicción sobre los Estados nacionales consolidados (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 648).

La educación internacional puede colaborar con el proceso de inserción internacional de un país, puesto que al promover la movilidad de personas, promueve la aproximación y la tolerancia a las diferencias entre las naciones. Acerca, por medio del idioma y de la cultura, y facilita a las acciones que desde allí derivaren – el comercio, por ejemplo.

### **El gobierno Dilma y la educación internacional como marco de la Política Externa**

La política externa brasileña se marca por valores específicos que definen Brasil como sociedad. Valorización de la democracia, promoción y protección a los derechos humanos y desarrollo sostenible son la tónica con la cual el país se compromete en los últimos años, y por la que orienta su atención externa. Tiene como objetivo primordial y actuación en un sistema multipolar que esté sustentado en la cooperación y en la legitimidad (PATRIOTA, 2013). Los valores definidos por Brasil reflejan el resultado de su presencia en el sistema internacional.<sup>6</sup>

La defensa de una política abarca los problemas de la seguridad internacional, con el enfoque inclusivo y de una comprensión amplia de idea de paz, remete a ese deseo de un sistema multipolar basado en la cooperación. De ahí la intención de construir un ambiente que promoviera consejos políticos y económicos, una búsqueda incesante en reafirmar su identidad como país que valoriza el diálogo, la diplomacia preventiva, el respeto al derecho internacional y la promoción del desarrollo y de la paz.

En ese contexto, la candidata a la presidencia Dilma Rousseff, a lo largo de su campaña electoral en el año 2010, presentó las siguientes propuestas de política externa:

- a) Priorización de la integración regional, involucrando Sudamérica, Latinoamérica y Caribe, con fomento del comercio y de la integración productiva, enfatizando la integración financiera y estructuras física y

---

<sup>6</sup> Ha integrado un pequeño grupo de países, no más que quince, que posee relaciones diplomáticas con todos los Estados reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, además de Palestina y de Santa Sé, Brasil tiene hoy una política externa de alcance verdaderamente global y una acción diplomática creativa y con una visión propia del mundo. (PATRIOTA, 2013, p. 6).

- energéticas;
- b) Refuerzo de las acciones para fortalecer bloques regionales, en el caso MERCOSUL, UNASUL<sup>7</sup> y Comunidad de los Países de Latinoamérica y del Caribe (CELAC), sin discriminaciones ideológicas;
  - c) Mayor proximidad con África y países asiáticos;
  - d) Mejora y “perfeccionamiento” de las relaciones con países desarrollados: EUA, Japón y países de la Unión Europea;
  - e) Defensa de las reformas de los principales organismos internacionales, como ONU, Banco Mundial y FMI, destacando que la gobernanza de ellos no refleja la correlación de la fuerza global.

El periodo de campaña de la candidata Dilma Rousseff se marcó por la referencia constante a la continuidad del proyecto del Partido de los Trabajadores (PT), que hace ocho años gobernaba el país. En función de la herencia política de Dilma, la candidata era conocida, tanto nacional como internacionalmente, como guerrillera, sin carisma, seria, rigurosa y principalmente, “sombra de Lula”. Tal hecho llevó a la presidente electa a adoptar un nuevo modelo de gobernar, marcado por la postura de liderazgo propia, con el fin de disminuir los obstáculos de su gobierno y conquistar la confianza del pueblo brasileño.

El proyecto de gobierno del primer mandato de Dilma se centró en 13 directrices, presentadas en el Cuadro 2.

**Cuadro 2:** Directrices con relación a la Educación del gobierno Dilma Rousseff 2011-2014

**VII) Garantizar la educación para igualdad social, la ciudadanía y el desarrollo.**

**VIII) Convertir Brasil en potencia científica y tecnológica: El Gobierno Federal expandirá los recursos destinados a la Investigación y Desarrollo, ampliando el número de becas de estudio ofrecido por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) y por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Serán privilegiadas las investigaciones en**

<sup>7</sup> Comunidad formada por 12 países sudamericanos con el objetivo de construir un espacio de integración de los pueblos de la región

**biotecnología y nanotecnología, robótica y nuevos materiales, tecnología de la información y comunicación, salud y producción de fármacos, biocombustibles y energías renovables, agricultura, semiárido, áreas nucleares y espaciales, recursos del mar y defensas. La inclusión digital ocurrirá con la expansión de la banda ancha para todo el País, en especial para las escuelas.**

**IX) Valorar a la cultura nacional, dialogar con otras culturas, democratizar los patrimonios culturales y favorecer a la democratización de la comunicación: Se ampliarán los puntos de cultura y otros equipamientos e se implementará el Vale Cultura. La comunicación libre, plural y capaz de reflexionar las distintas expresiones de la sociedad brasileña se favorecerá. El fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura permitirá una presencia mayor de iniciativas en muchas ciudades del País. La memoria y el patrimonio histórico y cultural nacional serán valorados. Más allá de eso, el Ministerio de la Cultura propondrá iniciativas para fortalecerse la industria audiovisual nacional, contactándola con las de otros países, en especial los de Sudamérica. Serán perfeccionados los mecanismos de financiamiento de la cultura.**

Fuente: Brasil (2016).

De las 13 directrices presentadas, este estudio tiene especial atención con las de número VII, VIII, y XI, grifadas, que tratan específicamente de los temas educación, desarrollo tecnológico y cultural. El trabajo con los actores de la tríade universidad-empresa-sociedad tiene relevante importancia para que las dichas directrices puedan resultar en acciones y programas que atiendan a las necesidades y deseos del nuevo gobierno.

Para Queiroz, desde el fin de la presidencia de Lula, en 2010, la sociedad civil, la academia y las instituciones gubernamentales han avanzado significativamente en la búsqueda de nuevos canales de cooperación internacional, visando al atendimento de los objetivos domésticos (QUEIROZ, 2013).

El gobierno Dilma ha enfatizado la diversificación de las relaciones exteriores, vislumbrando mejores oportunidades para el desarrollo del país. Se puede citar algunos ejemplos: la actuación brasileña junto a los países de BRICS, buscando alianzas estratégicas que hubieran podido exigir menos investimento y retorno más rápido. El ministro del MRE desde 2013, Luiz Alberto Figueiredo Machado, menciona la referida acción en discurso durante una ceremonia de graduación del Instituto Rio Branco:

El refuerzo de las relaciones y de la integración en Sudamérica, en particular en MERCOSUR, es elemento fundamental de esa estrategia diversificada. Con un entorno estable y próspero aseguramos mejores condiciones para nuestro desarrollo y para nuestra inserción internacional. Sudamérica ha logrado contestar los retos enfrentados por la región en los más variados campos (FIGUEIREDO, 2014).

Con el párrafo anterior, se puede desprender un cambio en la autodefinición de la política externa brasileña del gobierno Dilma, que pasa a proclamarse como “activa y diversificada”, al contrario del gobierno Lula, que proclamaba su PEB como “activa y activa” ampliamente.

En los planes para su segundo año de gobierno, la presidente Dilma lineó la intensificación de las relaciones con países del norte de África, además de las relaciones que ya había desarrollado con África Subsahariana (BRASIL, 2011). Para hacer frente a la penetración china e india en el continente africano, Brasil utilizó el *soft power* de la cooperación en sectores de apelo popular, como inclusión social, agricultura, educación y salud. (BERTONHA, 2016)

Respaldada por la política externa asentada en el concepto de reciprocidad, la presidente ofreció la oportunidad para que el intercambio también fuera desde India hasta Brasil, aprovechando la *expertise* de la academia brasileña en un rol de temas de interés recíproco. (BRASIL, 2016b).

Se puede comprender con ese texto escrito por la presidente y publicado en el periódico indiano, un movimiento de *soft power*, ya que más allá de las tratativas que tradicionalmente figuran en la política externa de los países, Dilma ha reforzado el interés en los sectores del turismo y de la educación, sectores reconocidos como potenciadores del desarrollo de relacionamientos y consecuente de la aproximación de los pueblos.

Entre los temas discutidos en la relación bilateral Brasil-Estados Unidos, la cooperación en educación, ciencia y tecnología ha recibido destaque. En la primera visita de Obama, Dilma estableció que la educación y la innovación deberían ser asuntos centrales en la alianza que los dos estaban muy cerca de desarrollar. Con ese encuentro, más allá de la demanda por más becas de estudios para intercambio de estudiantes brasileños, ha iniciado la discusión y formulación del Programa Ciencias sin Fronteras (ROUSSEFF, 2011b).

En 2012, o sea, menos de un año tras el primer encuentro de los jefes de Estado, se empezaban los trámites del primer grupo de estudiantes brasileños acogidos por Ciencias

sin Fronteras, con destino a universidades y centros de investigación americanos (ROUSSEFF, 2012).

A lo largo del gobierno Dilma, los Estados Unidos se han convertido en el mayor receptor de estudiantes brasileños por Programa Ciencias sin Fronteras. Además de la cooperación en este Programa, los dos países firmaron, en 2011, el Tratado de Cooperación Económica y Comercial (TECA), con énfasis en innovación (BRASIL. MRE, 2016).

La política externa del gobierno Dilma, aunque haya utilizado de la educación internacional como una de sus herramientas de política externa, no ha logrado implementar el *soft power* con una intención clara en el ámbito estratégico de inserción internacional del país.

La estructuración de una política para la educación internacional exige elementos de política pública que respondan a la construcción de un proyecto de Estado. Se identifica que hubo modificaciones económicas, políticas, académicas y socioculturales en el apoyo al desarrollo económico y tecnológico del país, necesitando aún de indicaciones claras sobre las formas que la educación internacional, con esas motivaciones, contribuiría en el fortalecimiento de la posición internacional de Brasil en el sistema mundial de la educación.

### **Consideraciones finales**

El gobierno de la presidente Dilma Rousseff, en discurso, ha guiado su modelo de desarrollo desde dos ejes principales: la lucha contra la pobreza extrema como mejor forma de lograr desarrollo y el aumento de los investimentos en tecnología avanzada, investigación e innovación.

Su política externa ensayó cuestiones específicamente relacionadas con los temas educación, desarrollo tecnológico y cultural. La propuesta inicial del programa Ciencias sin Frontera involucraba a la tríade universalidad-empresa-sociedad, lo que hubiera sido importante en su propuesta inicial para que las dichas directrices pudieran resultar en acciones y programas que atendieran a las necesidades y deseos del nuevo gobierno, principalmente en la búsqueda por desarrollo tecnológico.

El empleo de la educación internacional como instrumento de *soft power* en las políticas externas de muchos países es muy común en el ámbito de las estrategias de política externa. En el caso de la política externa brasileña, se puede decirlo que pasó por

una diversificación de tu temática. En ese sentido, la educación como constitutiva de la agenda de política externa del país, visando a la construcción de una identidad regional y al fortalecimiento de una comunidad política acompañaba a la necesidad de reflexión sobre quienes formulan y quienes implementan esa política. Tal reflexión se hacía importante para el perfeccionamiento de la discusión sobre de qué manera se iba a definir el empleo del *soft power* como estrategia de la política externa brasileña en el ámbito de la educación internacional. Esa estrategia no se ha logrado definir en el gobierno de Dilma Rousseff.

El Programa Ciencias sin Fronteras, lanzado por MEC en 2010, tuvo un apelo importante en el Itamaraty como parte de la PEB del período, puesto que su objetivo era llevar 101 mil estudiantes brasileños a estudiar en el exterior en el período de 2011 hasta 2014. Ese número de estudiantes beneficiados ha sido el mayor de la historia de la movilidad académica internacional ya alcanzada en el país en el ámbito de la graduación. Pese a eso, no hubo una articulación bien hecha entre los dos ministerios, educación y relaciones exteriores.

El problema es que en la política externa del gobierno Dilma, aunque se haya utilizado de la educación internacional como una intención clara en el ámbito estratégico de inserción internacional del país. La ausencia de una política nacional para la internacionalización del sistema de educación superior, que presentara claramente a los objetivos establecidos en una política general de educación superior, y que estuviera articulada con los intereses estratégicos nacionales para una mejor inserción internacional del país, al fin y al cabo no se ha alcanzado.

## REFERENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### Como referenciar este artigo

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

**Submetido em:** 12/07/17

**Revisões requeridas:** 10/11/17

**Aprovado em:** 16/04/18