

**Política externa e *Smart Power*: uma análise a partir da visão de Democracia, Agência e Estado de Guillermo O'Donnell**

**Foreign Police and Smart Power: an analyses from the Guillermo O'Donnell's vision of Democracy, Agency and State.**

**Danielle Jacon Ayres Pinto<sup>1</sup>**

**Riva Sobrado de Freitas<sup>2</sup>**

**Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar se um Estado que busca construir seu poder e influência no espaço internacional através do *smart power*, pode ser tido como Estado democrático através da definição de Estado e Democracia de Guillermo O'Donnell em seu livro "Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa". Nessa linha, também pretendemos refletir sobre se essa participação na elaboração e decisão da política externa de um país é um Direito Fundamental, ou seja, um processo de cidadania completa (ou agência nos termos de O'Donnell) visto que no atual cenário da globalização as decisões tomadas pelos Estados nesse nível afetam diretamente a população e as políticas praticadas dentro do território nacional.

Para isso, inicialmente, este estudo definirá quais os pilares principais do *smart power*, demonstrando como suas ações podem ser reconhecidas na prática da política externa de um ator estatal. Após esse debate, o artigo passará a demonstrar as definições de O'Donnell e procurará debater as idéias do autor analisando as premissas do *smart power* através de uma ótica de democracia, dos direitos fundamentais e das características do Estado.

**Palavras-chave:** Democracia; Política Externa; Smart Power; Direitos Fundamentais.

**Abstract**

This article aims to analyze whether a State which seeks to build its power and influence in international system through Smart Power, can be taken as a democratic State by the definition of State and Democracy from Guillermo O'Donnell is his book "Democracy, Agency and State: theory with comparative intention". Along this line, we also intend to reflect if that participation in the decision making of foreign policy is a Fundamental Law, in others words, a completely citizenship (or agency in O'Donnell's term) because in the current scenario of globalization the decision taken by the States at international level, affect directly the national territory.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais na UNICAMP, mestre e graduada em Relações Internacionais na Universidade de Coimbra/Portugal, graduanda em Direito na ITE/Bauru. Coordena o curso de Relações Internacionais do IESB-PREVE/Bauru e leciona as disciplinas de Teoria das Relações Internacionais e Política Externa do Brasil.

<sup>2</sup> Pós-doutora em Direito pela Universidade de Coimbra, doutora e mestre em Direito pela PUC/SP e graduada em Direito pela USP. Professora assistente-doutora aposentada da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNOESC.

For that, initially this study will identify what are the main pillars of Smart Power, demonstrating how they actions can be recognized in the practice of foreign policy of the State. After this debate, the article intent to demonstrate the O'Donnell's definitions and will seek to discuss the ideas of the author examining the premises of Smart Power through the perspective of Democracy, Fundamental Law and characteristics of the State.

**Keywords:** Democracy; Foreign Police; Smart Power; Fundamental Law.

### 1. *Smart Power* e suas características

No sentido da construção do poder internacional de um Estado através da cooperação e interdependência com outros Estados no espaço internacional, o *smart power*, vai surgir como uma alternativa que irá mesclar dois tipos de poderes, o chamado *hard power* e o *soft power*. Esses dois poderes irão sustentar os recursos de poder do Estado em três categorias<sup>3</sup>: a) estrutural, b) institucional e, c) situacional (PECEQUILO, 2004). Em conjunto, essas categorias de recurso de poder irão formar o que chamamos de *smart power*, como pode ser observado pela tabela abaixo:

Classificação dos recursos de poder do Estado			
	<i>Hard Power</i>	<i>Soft Power</i>	<i>Smart Power</i>
Estrutural	X		X
Institucional		X	X
Situacional		X	X

Fonte: PINTO, 2009

O *smart power* é entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômico de um Estado, e vai procurar desenvolver outras áreas, no intuito de complementar as duas primeiras vertentes. O desenvolvimento dessas áreas deve se focar em cinco pontos principais: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; f) inovação e tecnologia (ARMITAGE; NYE JR., 2007, p.5).

<sup>3</sup> 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 (Pecequillo, 2004).

Deste modo, podemos classificar o surgimento do *smart power* como uma junção, necessária nos finais de 90, do neo-realismo e do liberalismo-institucional, podendo então enquadrar essa vertente de poder nas premissas teóricas do neo-institucionalismo. 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 (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Neste estudo utilizaremos o conceito de cooperação proposto 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. A cooperação visa resultados profundos, como o de produzir uma interdependência entre os Estados, onde o interesse em resolver divergências seria mais pela cooperação do que pelo conflito bélico, visto ser a conflitualidade armada um processo muito mais custoso.

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, é considerada 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)

Nessa perspectiva, cabe agora aprofundarmos as cinco áreas principais a serem desenvolvidas dentro da estratégia para a construção do *smart power*, e posteriormente tentar analisá-las sob a égide dos conceitos de O'Donnell.

### **1.1 Áreas a serem desenvolvidas para fortalecer o *smart power* de um Estado**

Pensar o poder no século XXI, está para além de uma tarefa pura de manutenção de uma força superior que leva os atores no espaço internacional a se submeterem a “um líder poderoso e coercivo”, centra-se principalmente na complexidade da relação destes atores do espaço internacional, e da capacidade de cada um em produzir o que podemos chamar de

“bens públicos internacionais”. Neste sentido, Joseph Nye Jr faz em seu mais novo livro uma afirmação pertinente e esclarecedora sobre o *smart power*:

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 JR., 2011, p. 208).

Desta perspectiva as cinco áreas sugeridas para serem desenvolvidas, estão inteiramente ligadas a uma relação mais interdependente e cooperativa dos Estados no espaço internacional, mas não somente visando seus próprios benefícios, como também o desenvolvimento de benefícios que tenham um alcance global, e que proporcionem ganhos a todos os atores do sistema internacional.

Vejamos as cinco áreas mais detalhadas e como seu aprimoramento pode resultar em ganhos absolutos no espaço internacional:

#### **A) Alianças, parcerias e instituições**

Essa área está relacionada não somente com uma maneira de interagir na esfera internacional, mas sim, em como construir uma nova maneira de responder a desafios globais e modificações do *status quo* do poder no sistema internacional. Alianças, parcerias e instituições são ações que buscam acabar com o isolamento do Estado, e se propõe a dividir tantos os bônus como os ônus de se agir no espaço internacional.

Podemos dividir esta área na busca de três pontos principais: 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, é preciso 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.

Nas alianças, se pode pensar este revigoramento do prisma de reproduzir acordos bilaterais ou mesmo multilaterais que sejam efetivos meios de cooperação e benefícios a todos seus participantes, e também que sejam uma maneira de produzir um bem público global. 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.

Por último, quando se fala de padronização do Estado frente as suas ações no Direito Internacional, o foco é aprofundar a busca por um interesse coletivo global protegido por acordos onde todos estejam presentes. Ou seja, a ideia não 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.

### **B) Desenvolvimento Global**

Esta área está diretamente relacionada com a capacidade de ação do Estado na promoção do desenvolvimento (econômico, político e social) de outros Estados. Para isso, o desenvolvimento interno do Estado que pretende por em prática estratégias de construção do *smart power*, são imprescindíveis. O exemplo interno de desenvolvimento deve ser o foco de ação internacional.

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 real eficácia que ela terá para modificar situações desfavoráveis. Outro ponto importante é essa ajuda não ser tida como somente uma contribuição estatal oficial, mas na verdade na preocupação de se criar uma rede de engajamento em torno do propósito de promover o desenvolvimento global, por exemplo: que instituições como fundações, universidades, corporações, organizações religiosas, ONGs, entre outras participem do processo de ajuda externa ao desenvolvimento.

Todavia, promover o desenvolvimento global também passa por questões mais delicadas e menos práticas do ponto de vista da ação externa no terreno. Isso significa que promover o desenvolvimento global passa por questões como perdão de dívidas dos Estados, liberação do justo comércio entre os países, fim da exploração de mão-de-obra barata, etc.

Como comentam Nye Jr. 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 a tecnologia, entre outros.

### **C) Diplomacia Pública**

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, um diálogo de um Estado com a opinião pública interna e internacional.

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, e de como sua interação com outras sociedades molda suas maneiras de se auto-reconhecerem.

Aqui vale uma importante ressalva, diplomacia pública não é a mera propaganda que um Estado faz sobre suas ações, 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 esse Estado.

Para elucidarmos melhor essa questão dois bons exemplos de diplomacia pública são: a) o intercâmbio educacional entre jovens e; b) o tratamento exemplar dado aos imigrantes em um país. O intuito com esses exemplos é demonstrar que esse tipo de diplomacia inclui uma troca de idéias, de informações entre pessoas passadas através da educação e da cultura, com o aumento do alcance das novas tecnologias, etc. Esses 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 necessidades e questões relevantes deste país”.

Assim, essa área apesar de complexa é uma fonte importante de poder, do chamando *soft power*, de um Estado e não pode ser negligenciada pelas entidades governamentais, é preciso que políticas públicas fortaleçam essas ações e que estas passem a ter um peso significativo na agendas de política externa de um país.

#### **D) Integração Econômica**

Está área é a mais sensível de todas na estratégia de construção do *smart power*, isto porque está diretamente ligada a manutenção das diretrizes mais ferozes e prejudiciais dos meios capitalistas de produção e de acumulação, o que por sua vez, 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.

Todavia, a realidade dos finais do século XX e início do XXI, traz para cena um aumento da integração econômica mundial. Isto não significa simplesmente maiores áreas de integração econômica (i.e. Mercosul, Asean, UE e NAFTA), mas sim uma maior dependência entre os atores ao nível comercial global.

Deste modo, a integração econômica visa produzir um cenário que ao mesmo tempo em que atenda as necessidades comerciais de um Estado, se preocupe com a totalidade de benefícios que possam ser gerados para toda a comunidade internacional, e principalmente, para os países mais pobres do globo.

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, fortalecer de maneira equitativa as instituições financeiras e comerciais internacionais são medidas imprescindíveis para se construir um poder alicerçado em ganhos absolutos.

Uma política global de comércio tida como *smart*, depende do desenho de uma economia 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)

Importante nessa área é perceber a diferença dessa estratégia para Estados desenvolvidos e em via de desenvolvimento. Estão ambos em lados opostos da “briga” econômica e comercial global. Todavia, ambos têm 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, competitivo.

#### **E) 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 nas mudanças climática e na

necessidade de se buscar meios alternativos de produção de energia. Assim, inovação e tecnologia estão intimamente ligadas à maneira que um Estado pode construir seu poder internacional através de investimentos em novas matrizes energéticas para sustentar o desenvolvimento nacional e internacional, sem afetar a vida na terra.

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, essa não é uma ação isolada de um Estado, 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 com os parceiros, ao invés de coerção e manutenção de meios poluentes e promotores da desigualdade entre os atores estatais.

Segundo Nye Jr e Armitage (2007), os Estados que querem ter poder de influenciar o sistema internacional no século XXI precisam ser capazes, entre outras coisas de: estabelecer uma carta de princípios para promover o avanço energético, a segurança internacional e sustentabilidade, como também, criar e participar de um livre mercado para bens e produtos provenientes de matrizes energéticas limpas.

Novamente, esta é mais uma área onde países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos estarão em conflito latente, mas conseguir poder no sistema internacional só será possível para quem tiver a capacidade de construir um consenso entre todos, que promova o desenvolvimento igualitário protegendo o ambiente, mas isso se estrutura não só pela produção de novas matrizes energéticas, mais principalmente, pela promoção do desenvolvimento econômico de todos os Estados, conjuntamente com acesso a educação e a possibilidade de todos buscarem uma maneira limpa, do ponto de vista ecológico, de inserção na esfera comercial internacional.

## **2. Democracia, Agência e Estado: conceitos pensados por O'Donnell**

O exercício de analisar as premissas do *smart power* através dos pensamentos de O'Donnell é de certo modo um esforço atípico, visto que as idéias do autor centram-se



principalmente no cenário interno do ator estatal, na construção da cidadania do agente dentro deste espaço e nas premissas democráticas existentes.

Assim, em seu livro O'Donnell inicia seu debate por tentar entender o regime democrático e a cidadania do agente dentro desta esfera. Neste sentido, esta parte nos é de suma importância visto a necessidade de se pensar a política externa de um Estado levando em conta sua matriz democrática e a participação de seus agentes na vida política.

Como afirma O'Donnell (2010, p. 7)

O argumento básico é que a democracia, inclusive na versão que se restringe à democracia política, pressupõe a concepção do ser humano como um agente que adquiriu, através do processo histórico que variaram ao longo do tempo e do espaço, o título de ser reconhecido e legalmente amparado como um portador de direitos, à cidadania não só política, mas também civil, social e cultural.

Neste sentido, a democracia para o autor é um processo onde o agente (cidadão) conquista ao longo do tempo uma gama de direitos inerentes a si, e que estes são vitais para o exercício de sua cidadania plena.

O primeiro conceito de democracia que O'Donnell nos apresenta será o de Schumpeter (1975, p. 242) onde afirma: “Democracia é um método político [...] um certo arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas”, o autor ainda nos oferece a definição de Schumpeter (idem, p. 242) para método democrático como sendo: “o sistema institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem poder para decidir através de uma luta competitiva pelo voto dos cidadãos(ãs)”.

A crítica a este conceito, feita pelo próprio Schumpeter (1975), é o fato de ser esta a definição mínima de democracia, que na verdade só atenderia a vontade de uma certa elite presente no poder, já que se limitarmos uma democracia a somente um ato de votar em alguém, se retira do agente a capacidade participativa inerente ao seu papel dentro do estado, e o coloca como um “escolhedor” de representantes e não um agente ativo.

Outro autor que O'Donnell utiliza é Dahl (1989), onde através da definição de poliarquia do autor, O'Donnell a reconhece como equivalente a definição de democracia política ou regime político. Essa definição consiste em:

1. Funcionários eleitos. O controle das decisões governamentais sobre as políticas públicas é concedido pela constituição aos funcionários eleitos.
2. Eleições livres e limpas.
3. Os funcionários são eleitos e removidos de seus

cargos por meios pacíficos em eleições periódicas e limpas, em que a coação é comparativamente pouco comum. 4. Praticamente todos os adultos têm o direito de se apresentar para ocupar cargos públicos. 5. Liberdade de expressão. 6. Informação alternativa, fontes alternativas de informação que sejam protegidas por lei. 7. Autonomia de associação. (DAHL, 1989, p. 120)

A idéia nessa definição é que o agente tem a capacidade de concretizar alguns direitos, isto porque a definição consegue elencar elementos que maximizam a participação dos agentes, os itens 5, 6 e 7 são exemplos disso. No item 7, Dahl elenca a autonomia de associação como uma característica da democracia, e assim, dá ao agente a possibilidade de ser mais ativo no cenário político, e muitas vezes, contrário àqueles que estão no poder.

Quando fala de definição de democracia na teoria política contemporânea, Bobbio (1998) também argumenta que o conceito elenca uma série de ações que estabelecem a regra do jogo, ou seja, procedimentos para que possamos definir um Estado democrático, como podemos observar:

1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO et. al., 1998, p. 327)

Como é possível observar, as definições de democracia não se atentam a especificar quais são as decisões acertadamente democráticas, mas sim, quais os procedimentos para a construção de um processo democrático dentro do Estado, assim, o não cumprimento da totalidade dos requisitos expostos é o que de certa maneira nos faz identificar Estados mais ou

menos democráticos, e não os tipos de decisão que mais tarde serão tomadas dentro da política governamental.

Nesse sentido, se o governo de um país seguir em seu modo de escolha de governantes os preceitos apresentados, temos uma democracia.

Para pensar a política externa e o *smart power* tendo este conceito de democracia como preceito, fica-nos mais visível que é possível a construção do poder e influência do Estado se baseando na conceituação de O'Donnell para democracia. Isto porque, nada obsta, pelo contrário, de que o Estado siga os preceitos enumerados no conceito de democracia acima, e ao mesmo tempo, desenhe sua estratégia de política externa em termos da construção do poder alicerçada no *smart power*. Um não invalida o outro, pelo contrário, a democracia seria uma legitimação das aspirações do Estado que baseia sua inserção internacional privilegiando os ganhos absolutos e na idéia de representar para os parceiros um exemplo a ser seguido. Se democrático for, o exemplo do qual o Estado será representante, este pode ser um tipo de bem público global do ponto de vista político para o sistema internacional.

Todavia, O'Donnell levanta em seu livro outro debate, que é a participação do cidadão. O direito do agente em não só ter direitos políticos de escolher seus representantes, mas também, na assumpção dos seus direitos civis, sociais e culturais. A idéia é pensar se só a participação política, ou seja, o direito de escolher seus representantes é um ato suficiente para constatar se o cidadão é um agente dentro do Estado.

Para isso é preciso trabalhar com uma idéia de O'Donnell que afirma que a opção de voto “não é o único direito conferido pela democracia política a seus cidadãos(ãs). Cada um(a) tem, além disso, o direito de tentar ser eleito(a)” (O'DONNELL, 2010, p.35). O fato é que o cidadão também tem o direito de ser eleito e que a partir desse momento, passa a ter o potencial e a responsabilidade de decidir sobre questões “governamentais aplicadas ao território de um estado [...] Os detentores destes direitos e das liberdades [...] são cidadãos(ãs) políticos(as)” (idem, p. 35).

Assim, segundo o autor, o cidadão é o componente micro da composição do regime democrático, e sua existência é crucial para a fundamentação da cidadania, já que “não o eleitor(a) e sim o cidadão(ã) e, sob ele (ela), o(a) agente que dá sentido e fundamento a cidadania.” (O'DONNELL, 2010, p. 41)

Dito isso, podemos concluir como importante a idéia de que para a democracia se efetivar, o cidadão, mas que eleitor, tem que ser agente, ou seja, elemento dotado de capacidade de decisão e influência nos assuntos que atinjam a coletividade. A política externa

é um desses assuntos, e seu processo de tomada de decisão sempre esteve ligado, na maioria dos países, aos membros limitados do governo eleito, e não a aberta cidadania dos agentes.

Todavia O'Donnell (2010, p.17) alerta

[...] devemos estar conscientes da imensa importância moral e política de seu reconhecimento do(a) cidadão(ã) como um(a) agente legalmente habilitado(a) e amparado(a). [...] Esses exames deveriam basear-se no fato crucial de que, na democracia e com ela, o poder e a autoridade exercidos pelos estados e seus governos vem dos(as) cidadãos(ãs) / agentes.

Assim, agente:

[...] é alguém dotado de razão prática e discernimento moral, que usa sua capacidade intelectual e motivação para tomar decisões que, em princípio, são razoáveis em função de sua situação e objetivos e dos que, salvo provas conclusivas ao contrário, considera-se sejam o(a) melhor juiz(juíza). Esta capacidade faz do indivíduo um(a) agente, no sentido de que ele(ela) normalmente se sente (e é considerado(a) pelos outros) um ser moral, não puramente reativo, e em princípio responsável por suas decisões e pelas consequências diretas que acarretam. (O'DONNELL, 2010, p. 43-44)

Cabe agora falarmos do componente macro da composição do regime democrático, o estado<sup>4</sup>. O'Donnell (2010) vai argumentar que o estado é uma instituição multifacetada e que tem suas raízes nos países do Noroeste. Assim, o autor conceitua estado como:

É uma associação com base territorial, composta de conjuntos de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desses estados) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita. (O'DONNELL, 2010, p. 66)

O autor vai esclarecer ainda, que a legitimação da coerção, ou seja, do uso legítimo da força é efetivada pelas regras legais que o estado constrói. Assim, o estado de O'Donnell é o estado – moderno, que surge no pós-paz de Westefália de 1648 e que vai trazer como característica principal um sistema legal (leis) que o organiza e legitima seus atos.

Outra idéia atribuída ao estado é sua capacidade de concentração de poder, O'Donnell (2010, p. 68) afirma neste sentido que:

O estado processa e condensa poderes que emergem da sociedade (em nível em local, internacional e transnacional), e também gera seus próprios poderes. Como resultado o estado devolve à sociedade vários tipos de políticas públicas e, às vezes, também importantes omissões.

---

<sup>4</sup> A palavra estado é escrita neste texto com letra minúscula, para seguir o mesmo *modus operandi* que O'Donnell seguiu em seu livro “Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa”, evitando assim que a palavra perca o sentido inicial que o autor lhe pretendeu atribuir.

Nesse sentido, pensar o *smart power* e a construção do poder e influência de um país no espaço internacional, mas do que pertinente, é essencial, visto ser essa um vertente da sua composição. A questão, todavia, é pensar de que modo esse poder pode se desvincular de uma atitude estatal puramente ameaçadora no espaço internacional, como também, da inserção da agência como fonte de criação e escolha de estratégias de política externa, ou seja, pensar a política externa também como um ato de cidadania do agente.

Continuando seu debate sobre estado, o autor vai apresentar quatro dimensões que podem ser observado neste elemento macro da democracia. Essas dimensões são: 1. Estado como conjunto de burocracias; 2. Estado como sistema legal; 3. Estado como representante da identidade coletiva, ou ao menos uma tentativa de; 4. Estado como um filtro entre o interior e o exterior do território, seu mercado e população (idem, 2010). Não necessariamente todas essas dimensões serão vistas nos estados atuais, todavia, sua eficácia enquanto estado pode ser avaliada através dos elementos acima e a partir disso refletir modificações dentro da construção do ator estatal.

O estado vai ser comparado por O'Donnell (2010) a associações complexas, que de certa forma constroem sua simbologia própria e personalidade jurídica, e através disso criam um padrão de comportamento, que o autor relata como

[...] os que se ocupam de assuntos que presumivelmente são de interesse comum e os que não. Em consequência surge um centro a partir do qual alguns indivíduos afirmam ter o direito de falar em nome da associação e invocar o bem comum da mesma como fundamento e motivo para as decisões que tomam. (idem, 2010, p.74)

Dentro do estado, esses indivíduos seriam os membros eleitos para fazer parte do governo, todavia, de certo modo, esse padrão exclui uma completa cidadania do agente, ou seja, da possibilidade do agente ser mais do que simples cidadão político, limitando seus direitos civis, morais e culturais, quando lhe tira a possibilidade de questionar a real representação exercida na associação sob a alegação do bem comum. Pensando política externa nesses termos, a idéia é nos questionarmos até que ponto a política externa elaborada por um governo representa as vontades de seus agentes, ou se na verdade, essa vontade é reprimida através do processo de representação efetivado pelo voto.

O autor ainda utiliza Hosle (2004, p. 90) para argumentar que

Nas associações grandes e complexas, em que os encontros pessoais com todos não são possíveis, o conceito normativo que o centro postula de si próprio e da associação costuma ser o mecanismo fundamental pelo qual reconhecemos como parte de um “nós”.

E termina O'Donnell (2010, p.76) enfatizando que a consequência disso é “O resultado disso é poder. O fato de alguns indivíduos terem direito de decidir e falar em nome da associação tem consequências importantes”.

Esse poder cria um dilema, como o próprio autor comenta, e a estratégia de política externa pensada por um país esta diretamente ligada a esse dilema, que é

O que acabo de dizer estabelece que, especialmente em associações complexa – entre elas, é claro o estado – enfrentamos um dilema crucial: meu desejo racional de pertencer a uma associação que é eficaz, contraposto a meu desejo não menos racional de estar protegido de decisões, que a meu ver, são prejudiciais ou inapropriadas. A conclusão óbvia é que o mesmo poder que quero que exista deve ser, de alguma maneira controlado. (O'DONNELL, 2010, p. 77-78)

A nossa idéia é se esse controle, dito por O'Donnell pode ser pensado na política externa pela participação direta do agente nas decisões estratégicas do setor, principalmente, quando em épocas de internet o acesso aos membros eleitos pelos agentes é imediato e direto. Um exemplo desse controle pôde ser visto no debate da nova constituição da Islândia em 2011, onde os meios digitais (facebook, twitter, MSN, etc.) foram parte importante no diálogo entre representantes e representados, como comenta o professor da UFRJ- Henrique Antoun sobre o processo:

É só uma questão de equacionar o grau de participação e o grau de interesse da transformação [*que se quer*]. Eu acho que a tendência é se radicalizar cada vez mais, porque cada vez mais as pessoas percebem que seus interesses desaparecem na hora dos políticos representá-los. Há um problema sério com a representatividade. É a tal da crise da representatividade, que passa por essa visão limitada de que só a mediação pode realmente representar interesses gerais. (THOMAZ, 2011, revistas Carta Capital, s/p.)

Se esse tipo de controle e participação pode ocorrer na lei maior do estado, a constituição, por que não deveria ocorrer nas políticas públicas que emanam dessa lei. No caso do Brasil, porque não poderiam os agentes opinar se as estratégias de política externa do estado estão de acordo com o artigo 4º da Constituição Federal do Brasil de 1988 que rege as relações internacionais do país. O processo mais do que se efetivar pelo exercício de um controle, poderia ir mais além, e ser parte de um processo de desenvolvimento de estratégias e linhas mestras de política externa, por exemplo, através de um “livro branco” para política externa do Brasil, como já se realizaram alguns debates neste sentido para o tema da defesa nacional.

### **3. *Smart power* e os conceitos de O'Donnell**

Pensar as estratégias de *smart power* na busca de um Estado por poder e influência no sistema internacional a luz das premissas de Guillermo O'Donnell, está intimamente ligado ao fato de ser ou não o país um ator que esteja de acordo com as premissas democráticas elencadas pelo autor.

Se o país em questão possuir um sistema de direitos políticos, que dêem a seu cidadão, a oportunidade de votar em seus representantes, podemos afirmar que já existe um primeiro elemento que viabiliza as estratégias de *smart power*, que é a existência de um governo escolhido de maneira democrática por seus cidadãos. Mas como afirma O'Donnell (2010), só essa característica não é suficiente para que possamos entender um estado como possuidor de um regime democrático, para isso é preciso expandir a compreensão e entender o cidadão como um possuidor de direitos que vão para além do de votar em seus representantes.

Precisa este cidadão, também ser capaz de se eleger (candidatar-se a cargos públicos), como também, mesmo sem se eleger, ser ele capaz de participar efetivamente na dinâmica decisória do processo governamental de um estado, só assim esse cidadão passa a exercer sua cidadania plena, e mais do que cidadão passa a ser o agente capaz de influenciar nas decisões coletivas tomadas dentro do território.

Um dos elementos do tripé de poder do *smart power* é a vertente situacional, que está diretamente ligada com a capacidade do Estado em difundir seus ideais, valores e princípios. Esses elementos do poder situacional não surgem de um governo especificamente eleito para fazer parte da burocracia estatal, esses nascem da construção social da qual os cidadãos são elementos fundamentais, são verdadeiros agentes no exercício de sua cidadania. A história das relações entre os agentes, é que cria o que a coletividade entende como seus ideais, valores e princípios constitutivos.

Em seu livro O'Donnell vai trazer uma afirmação de Suny sobre identidade nacional

A identidade nacional é um ato de subscrição a uma comunidade contínua, com um passado e um futuro, um destino compartilhado [...]. As nações são histórias solidificadas. Histórias que pessoas contam sobre seu passado determinando quem são [...]. O que ocorreu realmente importa muito menos do que como é recordado. O que se recorda e o que foi esquecido ou reprimido, fornece modelo através do qual se entende o mundo. (SUNY, 2001, p.982-894)

Nos ainda tentamos ir mais longe, e dizer que o que se recorda serve de modelo para entender o mundo, como também de exemplo para que o mundo entenda a sociedade do país que busca construir poder e influência no sistema internacional através do *smart power*, e

assim esse exemplo não pode estar fora da participação cidadã dos agentes, pois afinal são eles seu maior impulsionador.

Nesse sentido, qualquer estratégia de política externa pensada por um país e com diretrizes alicerçadas no *smart power*, deve reconhecer em seu cidadão o agente principal de seu poder, tanto no sentido de reproduzi-lo no espaço internacional, como no sentido de ser o cidadão/agente o “juiz ideal” (O’DONNELL, 2010) para dirimir sobre quais caminhos devem seguir as políticas públicas voltadas para o âmbito internacional de um estado.

As áreas da Diplomacia Pública e do Desenvolvimento Global, elementos do *smart power*, são bons exemplos de como o cidadão/agente é essencial na construção do poder e influência do estado no espaço internacional. A diplomacia pública vai estar diretamente ligada, como foi visto acima, à capacidade da própria sociedade em promover sua imagem através de atores não estatais e das suas interações com outras sociedades, moldando de certa forma a maneira como se auto-reconhecem. (i.e. o intercâmbio entre estudantes é uma forma de diplomacia pública)

Sem o agente/cidadão, não existe diplomacia pública e o diálogo do estado com a opinião pública nacional e internacional.

Neste sentido, o argumento inicial de O’Donnell corrobora com a idéia do *smart power*, ou seja, uma estratégia de inserção internacional pensada nesse sentido só pode ter sucesso se o cidadão tiver para além de direitos políticos, direitos civis, morais e culturais, ou seja, a possibilidade de ter o cidadão capacidade para decidir sobre elementos que sejam da sua própria experiência social.

Outro ponto importante do *smart power* que pode servir como reforço para idéia de O’Donnell é o Desenvolvimento Global, como mencionamos acima, este desenvolvimento está diretamente relacionado com a capacidade de ação do Estado na promoção do desenvolvimento (econômico, político e social) de outros Estados. Para isso, o desenvolvimento interno do Estado que pretende por em prática estratégias de construção do *smart power*, são imprescindíveis. O exemplo interno de desenvolvimento deve ser o foco de ação internacional.

Ser democrático, dando para seus próprios cidadãos a capacidade de ser agente usufruindo de sua cidadania, é central quando se pretende pensar no que seria ajudar o desenvolvimento de outros estados. Ajudar no desenvolvimento global e não ter dentro do seu próprio estados os elementos democráticos defendidos por O’Donnell seria inviável no processo de conquista de ganhos absolutos e promoção de reais efeitos nos países mais necessitados.



Assim, o estado que busca seu poder e influência internacional através do *smart power* só poderá ser visto como democrático, se à luz do pensamento de O'Donnell este ator for capaz de dar poder a seu cidadão, retirando o caráter elitista de uma democracia baseada somente no papel de eleitor do cidadão, e dando para ele capacidade para realmente influenciar no processo de decisão. A política externa, suas estratégias e ações devem ser fruto de um debate alargado, onde o cidadão/agente seja ouvido e possa influenciar diretamente nas escolhas dessa política.

Como afirma Häberle (2002, p.36)

“Todavia, a democracia não se desenvolve apenas no contexto de delegação de responsabilidades formal do Povo para os órgãos estatais (legislativo mediante eleições), até o último intérprete formalmente “competente”, a Corte Constitucional. Numa sociedade aberta, ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos Direitos Fundamentais.

#### **4. Considerações Finais**

Para finalizar, cabe-nos neste texto, reafirmar o árduo exercício de pensar a política externa e o *smart power* à luz dos preceitos de democracia, agência e estado de Guillermo O'Donnell. Todavia, ao longo do processo ficou evidente a correlação existente entre os temas, e a franca necessidade dos estudos de política externa em introduzir aos seus esforços acadêmicos a idéia do cidadão/agente da política pública de caráter internacional.

No caso do *smart power* especificamente, e dos seus objetivos de ganhos absolutos, nossa percepção é que não é possível pensar em uma estratégia neste sentido sem pensar no indivíduo nacional como um dos atores centrais da ação de política externa de um Estado. Seria reduzir a democracia do estado, se dentro do âmbito da ação e das estratégias de *smart power* fosse retirado o debate das reais necessidades e objetivos do estado no espaço internacional. Se isso acontecesse, correria o estado o risco de na verdade estar praticando uma política externa elitista, centrada na vontade dos cidadãos eleitos pelo voto, e não na vontade da totalidade dos cidadãos/agentes do estado.

Por último, gostaríamos de ressaltar que seria ingenuidade de nossa parte acreditar que o espaço reduzido de um artigo acadêmico fosse suficiente para estudar a tão vasta e importante obra de O'Donnell, assim o que se promoveu neste texto foi à tentativa de iniciar um debate mais aprofundado sobre as necessidades democráticas que a elaboração e efetivação das políticas externas de um estado precisam.

## 5. Referências bibliográficas

- ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. **A smarter, more secure America**. *CSIS Commission on Smart Power*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília: UnB Editora, 1998.
- DAHL, R. **Democracy and Its Critics**. Haven: Yale University Press, 1989.
- HOSLE, V. **Morals and Politics**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press. 1984.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.
- NYE JR., Joseph, **The future of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: Teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução as Relações Internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Nova Iorque: Harper and Row, 1975.
- THOMAZ, Paula. **A Islândia prepara nova constituição. Via Facebook**. *Carta Capital*. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/a-islandia-prepara-nova-constituicao-via-facebook/>. Acesso em 02 de fevereiro de 2012.