



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XX Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Hard, Soft ou Smart Power? A Estratégia de Política Externa dos EUA  
para o Brasil no período 2018-2022**

**Fernando Chaves Costa**

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção  
do título de Especialista em Relações Internacionais**

**Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos**

**Brasília**

**2019**

## RESUMO

O Department of State (DOS), órgão governamental dos EUA, formula a cada mandato presidencial sua estratégia de implementação de política externa para Missões Diplomáticas. Este planejamento estratégico, nomeado de Integrated Country Strategy (ICS) determina as metas, objetivos e abordagens que o governo dos EUA terão com os países que possui relações e Missões Diplomáticas. À luz dos conceitos de *Soft Power*, *Hard Power* e *Smart Power* criados pelo professor Joseph Nye Jr, este trabalho busca avaliar o Integrated Country Strategy (ICS) formulado pelo Departamento de Estado Americano para o Brasil para o período 2018-2022, apontando quais destes conceitos foram aplicados nos objetivos estratégicos e qual seu possível impacto nas relações diplomáticas Brasil e Estados Unidos.

**Palavras-chave:** *Smart Power*, Departamento de Estado, Política Externa, Integrated Country Strategy

## ABSTRACT

The U.S Department of State (DOS) formulates its foreign policy implementation strategy at each presidential term. This strategic planning, named Integrated Country Strategy (ICS), determines the goals, objectives, and approaches that the US government will have with countries that have diplomatic relations and Diplomatic missions. In light of the concepts of Soft Power, Hard Power and Smart Power created by Professor Joseph Nye Jr, this paper seeks to evaluate the Integrated Country Strategy (ICS) formulated by the US Department of State for Brazil for the period of 2018-2022, pointing out which of these concepts have been applied in the strategic objectives and the possible impact in the diplomatic relations Brazil and the United States.

**Keywords:** Smart Power, Department of State, Foreign Policy, Integrated Country Strategy

## INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, o Sistema internacional vivenciou faces diversas da política externa dos Estados Unidos, a primeira marcada pelo governo do Republicano George W. Bush (2001-2009), em um período conturbado das relações exteriores dos EUA, com a invasão do Iraque, as ações militares no Afeganistão, o alto custo militar para empreender a guerra ao terror, os ataques preventivos da era Bush e as ações militares após o ataque terrorista às Torres Gêmeas do World Trade Center no ano de 2001. Dados do Congresso dos EUA estimam gastos de cerca de 1,3 trilhões de dólares do Departamento de Defesa entre 2001 e 2009 com a estratégia de guerra ao terror durante as incursões ao Iraque e Afeganistão durante o governo Bush (BELASCO, 2011, p. 3).

O período trouxe implementação de uma política externa de uma América intervencionista, que utilizava da sua força e dimensão militar como forma de defesa de sua segurança e interesses nacionais, com traços fortes de uso de *hard power*, um poder de coação e demonstração de força militar e econômica trouxeram reações negativas internamente nos EUA e também junto a comunidade internacional (NYE, 2011).

Nos anos seguintes ao fim do governo Bush, a ordem mundial vivenciou dois mandatos do Democrata Barack Obama (2009-2017), que construiu gradualmente ao longo de seu mandato uma nova visão da política externa dos EUA, retornando a atitudes e demonstrações que flertavam com os princípios do *soft power*, se aproximando mais de instituições internacionais e construindo com as mesmas um maior diálogo (PECEQUILO, 2009).

Sem abandonar o uso da força e o imenso poderio militar dos EUA, a administração Obama construiu através de seus comunicados oficiais, política externa e relacionamento com outros estados o que o professor Joseph Nye (2011) veio a chamar de *smart power*, a capacidade de mesclar a força e coerção do *hard power*, com a coesão e atração do *soft power* para atingir objetivos utilizando em melhor forma seus recursos.

Com a eleição do Republicano Donald Trump em 2016 para ocupar o posto de *Commander in Chief* de uma das principais potências globais, um novo cenário sobre qual será a nova política externa dos EUA nos anos se abre, principalmente a partir das especulações e previsões que se abrem em torno de uma América mais fechada, isolada, preocupada apenas com os próprios interesses americanos e centrada no mote de campanha de Trump, “America First” (VINHA, 2017).

Em 2017, a gestão Trump publicou as diretrizes de sua Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy - NSS), um dos principais documentos sob os quais o Departamento de Estado Americano (Department of State - DoS) elabora suas estratégias em

nível global, regional e local, aplicando as diretrizes presidenciais em suas linhas de política global.

O presente artigo busca filtrar apenas a política de Estratégia Integrada (Integrated Country Strategy - ICS) desenvolvida pelo Departamento de Estado Americano para o Brasil durante o período 2018-2022, e sob a luz dos conceitos de Joseph Nye de *soft power*, *hard power* e *smart power*, inferir qual será a abordagem nas relações bilaterais e multilaterais entre Brasil e Estados Unidos sob a ótica do DoS e da administração Trump.

Sem um Embaixador dos EUA no Brasil desde a saída do *Chief of Mission* Michael P. McKinley em 2018 para assumir o cargo de assessor do Secretário de Estado do Departamento dos EUA Mike Pompeo (SILVA, 2018), e ainda sem contar com nenhuma indicação de um Embaixador americano para o Brasil pela administração Trump, este artigo também busca entender através da avaliação deste documento, qual será a nova estratégia de relacionamento dos EUA para com o Brasil nos próximos anos.

## **CONCEITOS DE HARD POWER, SOFT POWER E SMART POWER**

A definição de conceitos de poder são desafios constantes entre estudiosos das políticas. Nas relações internacionais, Schelling (1996) desenvolveu, em sua obra *Arms and Influence*, a noção de que as relações internacionais podem ser desenvolvidas através de duas formas: pela diplomacia ou pela força, conceito conhecido como *words or bullets*. A diplomacia segundo o autor pode se materializar pela construção ou pela agressividade, respeito ou indiferença, assim como o uso da força, através do militarismo ou poder econômico podem assumir várias formas. Ambos focados em alcançar resultados no Sistema internacional.

Tais conceitos se tornaram a base das negociações internacionais até o final do século XX, em uma política chamada de *carrot and sticks*, ou cenoura e bastão em uma tradução livre, um sistema de recompensas e ameaças que Estados utilizavam para atingir seus objetivos. O sistema de *carrot and stick* não necessariamente era utilizado de forma isolada, mas sim aplicado conjuntamente durante toda negociação (PEARSON E ROCHESTER, 2001: p. 245).

Estes conceitos foram repensados pelo professor Joseph Nye Jr., acadêmico da Universidade de Harvard no final do século 20, tendo outra visão aos conceitos de poder na arena internacional. Em sua obra *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990), Nye observou e analisou o poder internacional a partir da perspectiva de dois tipos de poder: o *hard power*, como uma força de coação materializada no poder econômico e militar, e o *soft power*, poder que busca através da atração e inspiração. Ao invés de coagir, como o

*hard power* o faz, o *soft power* absorve as vontades, fazendo com que outros ambicionam o que se tem interesse de ofertar. (NYE, 2011, p. 30)

Para Nye, então, o *soft power* determinaria a “habilidade de influenciar o comportamento dos demais com o objetivo de conseguir o que se deseja (NYE, 2004, p. 2). Este modelo de atração, criação de agendas comuns entre Estados e outros atores utiliza-se de mecanismos como valores, cultura e políticas institucionais, sendo os instrumentos principais da diplomacia em suas várias formas (pública, bilateral, multilateral).

É importante ressaltar que o *soft power* não é um poder de uso restrito apenas às instituições e governos de Estados, mas também que pode ser criado, planejado e utilizado a despeito da vontade do Estado, através da sociedade civil, do terceiro setor e de outros atores não estatais. Empresas, universidades, fundações, igrejas e outros grupos não governamentais podem desenvolver seu próprio *soft power*, para influenciar positivamente ou negativamente as estratégias e políticas de relações exteriores de um Estado (NYE, 2004, p.17).

O *hard power*, por outro lado, se manifesta com a utilização da força, através do uso do poder militar e econômico, tendo como fontes primárias o uso e imposição da força, ameaças, utilizando de diplomacia coercitiva para estabelecer alianças ou guerrear.

Desde sua criação, os termos *hard power* e *soft power* tornaram-se parte relevante dos estudos das relações internacionais, sendo incorporado aos elementos de análise de comportamento de estudiosos da área. Principalmente, verificou-se que não apenas a força militar e o poderio econômico são essenciais para que um estado garanta uma presença global, mas que componentes que emanam do *soft power* como a cultura, a ciência e a cooperação são elementos essenciais nas esferas de poder e influência de Estados uns sobre os outros e suas populações.

Apesar de todo o sucesso de sua teoria, Nye revisitou seus próprios estudos e em 2011, cunhou em seu livro, *The Future of Power* um novo conceito, o *smart power*, uma combinação do *hard power*, e seu poder de coerção com o *soft power*, e sua capacidade de atrair e persuadir (NYE, 2011).

O *smart power* não é apenas uma variação do *soft power*, mas sim a capacidade de combinar as estratégias de *hard* e *soft power* de forma eficaz em cenários diversos e contextos variados. O *smart power* é capaz de não limitar um ato apenas como muito brando ou forte, entendendo que o mesmo pode servir a fins distintos ou sofrer uma mutação dependendo de como é utilizado. O poderio e capacidade militares de um Estado por exemplo não precisam ser considerados apenas meios de *hard power*, uma vez que sua existência pode na verdade ser utilizada para atrair um outro Estado para cooperação ou troca de conhecimentos e estratégias.

Idealmente o *smart power* consegue conciliar elementos de diplomacia, desenvolvimento e estratégias militares e de defesa (NYE, 2011).

Nye estabelece a partir disso, que o *smart power* não se limita apenas a maximizar uma força, ou apenas buscar a manutenção da hegemonia, mas sim a capacidade de combinar essas forças, traduzidas em recursos e estratégias eficazes de difusão do poder (NYE, 2011).

Em trabalhos anteriores a 2011, Nye já apontava a importância de uma mescla de *hard* e *soft power* para que estados alcançasse interesses nacionais de defesa territorial e segurança do Estado juntamente a um papel na promoção de valores democráticos, culturais e criação de agendas políticas comuns (NYE, 2004).

## **DEPARTAMENTO DE ESTADO AMERICANO**

O Departamento de Estado Americano (DOS) é o órgão responsável por cuidar dos assuntos de política externa do governo dos Estados Unidos da América. O órgão foi criado em 1789 e é formado em grande parte por diplomatas e funcionários do Departamento que desempenham e conduzem os assuntos de política externa no mundo.

Tal atividade passa por uma gama de diferentes abordagens e temáticas, como comércio, segurança, interesses culturais, serviços consulares, dentre muitos outros. O Departamento de Estado interage com diversos atores governamentais e não governamentais ao implementar suas finalidades, atuando com governos, sociedade civil, organizações não governamentais, empresas e indústria para exercitar e estabelecer a política externa norte-americana.

O DOS tem aumentado sua atuação e presença consideravelmente desde sua criação, seu primeiro Secretário de Estado foi Thomas Jefferson, que à época apenas mantinha Missões Diplomáticas em duas cidades, Londres e Paris e outros dez postos diplomáticos.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e Segunda Guerra Mundial (1939-1945) desempenharam um marco de crescimento das funções do Departamento de Estado, graças ao fato dos EUA ter emergido dos dois conflitos como uma potência global, assim como também o período durante e após a Guerra Fria e queda da União Soviética, quantos novos desafios e temáticas foram incluídas nas funções do departamento de Estado. A presença de Missões Diplomáticas dos EUA no exterior aumentou de 41 em 1900 para 168 em 2004, com crescimento contínuo de postos e presença americana (Office of the Historian, 2018).

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DEPARTAMENTO DE ESTADO - DoS**

Com um metódico e minucioso processo de construção de estratégias de aplicação da política externa dos Estados Unidos, o Departamento de Estado Americano formula sua estratégia em escalas hierárquicas, construindo suas etapas em pilares nacionais, regionais e locais, de forma a propagar sua política exterior com máxima efetividade, nas palavras do DoS.

The Department of State is committed to using strategic planning to achieve the most effective U.S. foreign policy outcomes, and provide greater accountability to its primary stakeholders and the American people. Robust, coordinated strategic planning processes are essential to make informed decisions; develop innovative ways to cope with tight budgets; prioritize resources; ensure alignment with key policies and improve the way we do business. It also creates a framework for monitoring progress and measuring results; shaping resource decisions; and ensuring accountability. (DOS, 2019)

O ICS de cada Missão Diplomática no exterior surge através de diretrizes da Estratégia de Segurança Nacional (National Security Strategy - NSS), política estabelecida por cada novo presidente norte-americano no início de seu mandato e que emana diretamente da Casa Branca, da Estratégia de Defesa Nacional (National Defense Strategy - NDS), elaborado pelo Departamento de Defesa, e pelo Plano Estratégico Conjunto Departamento do Departamento de Estado e da United States Agency for International Development - USAID (Joint Strategic Plan - JSP).

Sendo um dos principais documentos estratégicos formulados pela liderança do Departamento de Estado para elaboração da política externa dos EUA, o JSP é formulado em escalas hierárquicas, servindo também como base para o restante dos documentos estratégicos do DOS em pilares nacionais, regionais e locais (Missões Diplomáticas), de forma a alcançar os interesses dos EUA nas Missões Diplomáticas Norte-Americana estabelecidas pelo mundo. Este é um intrincado processo colaborativo de vários órgãos e agendas institucionais, do qual emana a Estratégia Integrada ICS cada Missão Diplomática dos Estados Unidos no exterior: “As a third step of the strategic planning process, the four-year strategy that articulates the U.S. priorities in a given country is developed that is referred to as the Integrated Country Strategy (ICS). This ICS is led by the Chief of Mission to develop a common set of Mission Goals and Objectives through a coordinated and collaborative planning effort among Department of State and other U.S. Government agencies with programming in the country. Higher-level planning documents and strategies, such as the National Security Strategy, the State-USAID Joint Strategic Plan (JSP), and Department regional (JRS) and functional bureau strategies (FBS) inform the ICS.”

Descrivendo os processos supracitados temos:

- Joint Strategic Plan (JSP): um Plano Estratégico de quatro anos que apresenta os objetivos e metas do Departamento de Estado e da USAID, que guia os bureaus e missões em seus planejamentos.
- Joint Regional Strategy (JRS): Um Plano Estratégico de quatro anos para cada região/hemisfério de divisão do DOS e que estabelece as prioridades do órgão e da USAID com o Bureau diretamente responsável pela Missão.
- Functional Bureau Strategy (FBS): Um Plano Estratégico de quatro anos criado para estabelecer prioridades do Bureau funcional responsável por determinado país e que guia a Missão Diplomática neste estabelecida.
- Integrated Country Strategy (ICS): Um plano Estratégico de quatro anos que articula

Ao processo de formulação de todas as estratégias conjuntas do Departamento de Estado e dado o nome de “Managing for Results”, ou gestão para resultados em tradução livre, um ciclo processual contínuo de gestão, aprendizado, planejamento e orçamento, conforme ilustrado na imagem abaixo.

Figura 1: Managing for Results Chart





DoS PG-2016\_v3

Fonte: [www.state.gov/foreign-assistance-resource-library/integrated-country-strategies/](http://www.state.gov/foreign-assistance-resource-library/integrated-country-strategies/)

Neste planejamento estratégico de vários níveis, metas e objetivos comuns dos dois órgãos são delineando-se, orientando o Bureau e os Planos Estratégicos das Missões no exterior. A estratégia Regional Conjunta (JRS) e a Estratégia Funcional do Bureau (FBS) orientam o estabelecimento de prioridades e como os recursos serão alocados nos níveis regionais e funcionais do Departamento de Estado.

Compõem a equipe que formula o ICS de cada país o Chefe da Missão Diplomática no país e os Chefes de Seções e Agências estadunidenses que atuam nas embaixadas e consulados locais. Metas e objetivos são estabelecidos através de um planejamento colaborativo que inclui o Departamento de Estado, a agência de cooperação e assistência USAID.

De forma específica, o ICS tem três principais objetivos: determinar prioridades e objetivos estratégicos a serem aplicados pelas missões diplomáticas; providenciar um documento base para solicitação de recursos anuais ao Congresso dos EUA e ao governo

federal norte-americano; e desenvolver uma ferramenta para coordenar atividades da Missão Diplomática no país em que estiverem baseadas. (USAID, 2012)

Uma vez identificados os objetivos estratégicos da Missão Diplomática no país, são definidas duas a cinco metas a serem alcançadas em um a médio prazo, servindo como guia para os quatro próximos anos da Missão dos EUA. As principais áreas de atuação dos objetivos são

- (i) serviços consulares;
- (ii) diplomacia pública;
- (iii) segurança;
- (iv) estado de direito;
- (v) desenvolvimento econômico;
- (vi) promoção de oportunidades para negócios americanos internacionalmente;
- (vii) desenvolvimento social;
- (viii) proteção do território americano; e
- (ix) garantia da segurança de cidadãos americano no exterior.

Os objetivos estratégicos não sendo limitados apenas a estes e suas metas podem ser correlacionadas e aplicáveis a somente uma ou a mais de uma área. Todos os objetivos e metas presentes no ICS têm sua formulação baseados ou retirados diretamente das estratégias superiores do DOS, diretivas do Presidente dos EUA, estratégias e documentos de alto nível estratégico. Deve haver claro alinhamento com a Estratégia de Segurança Nacional (NSS), a Estratégia de Defesa Nacional e com o Plano Estratégico Conjuntos do Departamento de Estado e da USAID (JRS), de forma a compor uma *Grand Strategy* coesa dos Estados Unidos na aplicação de sua política exterior.

O documento final deverá refletir os objetivos e interesses prioritários dos EUA nos países com que mantém relações diplomáticas, sua agenda de interesses em comum e a visão da equipe de diplomatas norte-americanos baseada localmente. Esta percepção local, nomeada de “Contexto Cultural” no ICS, apresenta o cenário geopolítico do país referência, indicando previsões, desafios, oportunidades e riscos para os EUA no planejamento de suas ações. No Contexto Cultural, apenas são apontados os aspectos que podem ter impacto nas escolhas e definição de objetivos da Missão Diplomática (ICS, 2018).

A ICS para o Brasil formulada no governo Trump possui um enquadramento estratégico de quatro objetivos, utilizados para nortear todas as ações das agências e seções da Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil.

O primeiro objetivo da ICS para o Brasil tem como foco a cooperação e avanço de prioridades regionais e globais nos campos de segurança internacional, democracia e estado de direito.

Mission Goal 1: The United States and Brazil Increase Cooperation to Advance Our Shared Regional and Global Priorities for International Security, Democracy, and the Rule of Law.

Mission Objective 1.1: Achieve policy convergence on global issues related to peace, security, health and science, and food security using multilateral and international organizations.

Mission Objective 1.2: Achieve agreement with multilateral partners on regional priorities to promote democracy, the rule of law, and environmental sustainability using regional organizations and bilateral mechanisms. (ICS Brazil 2018)

Na avaliação do documento, o Brasil representa uma potência democrática e líder econômico na América Latina, sendo, portanto um parceiro político e comercial de suma importância para que os EUA alcancem seus objetivos estratégicos e regionais. O ICS, em seu primeiro objetivo, também cita a proximidade de Brasil e EUA em um campo de valores e interesses em comum, ressaltando suas parcerias tanto regionalmente quanto em fóruns internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

No documento de Estratégia Integrada (ICS), o Brasil é citado como um força indispensável para garantia da estabilidade política da América Latina. Isto se deve a sua relevância em organismos como o Mercosul, e seus esforços para recebimento de refugiados venezuelanos e apoio ao retorno da Venezuela ao que os EUA consideram um *status* pleno de Estado democrático, assim como também uma força para alcançar objetivos em níveis globais:

With standing in both the developed and developing worlds, Brazil plays an increasingly constructive role on regional priorities, such as supporting a return to democracy in Venezuela, and global challenges, such as efforts to constraint the proliferation and use of weapons of mass destruction (WMD) (ICS Brazil 2018-2022)

O primeiro objetivo do ICS para o Brasil apresenta propostas de alianças e parcerias entre Brasil e EUA para atingir desafios de complexidade global, utilizando-se de organismos como as Nações Unidas e a OEA para estabelecer acordos bilaterais ou multilaterais.

Observa-se também na primeira meta ICS que os seus objetivos buscam inter relacionar-se com as diretivas da estratégia de segurança nacional do governo Trump (NSS 2017), que possuem em sua redação termos mais próximos dos conceitos de hard power, como a imposição de sanções ou isolamento de Estados que se recusem a compartilhar a

responsabilidade na redução de crime e corrupção ou que impeçam a promoção da paz e prosperidade compartilhados, mas que quando se traduzem nos objetivos em específico com o Brasil, tomam uma postura de ações combinadas de soft e hard power, atingindo assim o status de smart power:

Our NSS notes “democratic states connected by shared values and economic interests will reduce the violence, drug trafficking, and illegal immigration that threaten our common security, and will limit opportunities for adversaries to operate from areas of close proximity to us.” Translating our shared values and interests into coordinated action in regional organizations and bilateral mechanisms is a top priority. To this end, the NSS calls for us to “isolate governments that refuse to act as responsible partners in advancing hemispheric peace and prosperity” and to “build upon local efforts and encourage cultures of lawfulness to reduce crime and corruption.” The United States and Brazil will work together to promote democracy and human rights as well as combat corruption throughout the region.

Todos os temas de trabalho abordados (promoção da paz, segurança alimentar, proteção do meio ambiente, segurança internacional, etc.) apresentam possibilidades de ganhos mútuos entre os dois Estados e a comunidade internacional, buscando reduzir o isolamento dos EUA nesta seara. A estes processos, se vê o interesse de reforçar os relacionamentos com os Estados parceiros e o comprometimento dos EUA com instituições internacionais (ARMITAGE, 2007).

O segundo objetivo tem como meta atingir o desenvolvimento econômico conjunto do Brasil e EUA, apresentados na redação do documento como as duas maiores potências econômicas no hemisfério ocidental. O ICS exalta o superávit alcançado a partir das trocas comerciais entre Brasil e EUA, com investimentos robustos em ambos os lados que aumentam as exportações para investidores americanos, criando conseqüentemente mais empregos nos EUA também:

Mission Goal 2: Expand Shared Prosperity By Deepening U.S.-Brazil Economic Partnership

Mission Objective 2.1: Encourage GoB economic policy and regulatory reforms that create expanded trade and investment opportunities for U.S. and Brazilian companies.

Mission Objective 2.2: Promote Brazil’s use of reliable, affordable, and environmentally sound energy sources and technologies to support U.S. commercial opportunities and Brazil’s inclusive, sustainable economic development.

Mission Objective 2.3: Promote Brazil’s development of a thriving digital economy to support inclusive Brazilian economic development and U.S. commercial opportunities.

Esta meta do ICS está intimamente ligada a uma das maiores promessas de campanha de Donald Trump e ratificadas em sua estratégia de segurança nacional, que promover a prosperidade americana, renovar sua competitividade comercial e ao aumentar as relações de comércio, criar um ambiente mais favorável para companhias americanas no Brasil e,

consequentemente, cumprir outra de suas principais demandas de governo e campanha, seja esta aumentar a oportunidade de empregabilidade de americanos:

This Mission goal derives from the NSS “Promote American Prosperity” pillar encouraging economic relationships with like-minded partners rooted in fairness and faithful adherence to the rules; from the State/USAID JSP’s “Renew America’s Competitive Advantage” goal that supports the development of business friendly regulatory regimes in partner nations along with expanded advocacy for the export of U.S. products and services; and from the WHA/LAC JRSF “Prosperous Hemisphere” strategic goal that promotes partner nation energy security and an improved climate for U.S. business.

Neste tópico, O ICS também providencia uma avaliação de problemas domésticos enfrentados pelo Brasil que podem ter impacto em suas ações bilaterais, como o alto custo de aposentadorias para os governos estaduais e federal, a reforma da previdência que vem sendo discutida massivamente pelos poderes executivo e legislativo e as barreiras comerciais brasileiras que desencorajam investimentos externos em obras essenciais de infraestrutura. Ainda que problemas domésticos, o texto do ICS deixa claro sua preocupação em relação ao futuro próximo do Brasil:

Advancing these goals requires acknowledging the near-term challenges Brazil faces. The country continues to emerge slowly from its worst economic recession in a century and elections in October 2018 may be the most competitive since the end of Brazil’s military dictatorship over three decades ago. (ICS Brazil 2018-2022)

Government mandated budget caps and a costly pension system constrain both federal and state spending, while long standing commercial barriers discourage foreign investment in critical infrastructure projects. Decisions and actions taken by the Brazilian government (GoB) over the next three years could influence the country’s development trajectory for decades to come. (ICS Brazil 2018-2022).

The United States has a vested interest in ensuring this trajectory is positive (ICS Brazil 2018-2022).

Como principais objetivos nesta meta, o governo norte-americano busca acordos mais “justos, livres e recíprocos de comercialização com o Brasil”, encorajando a adoção de políticas globais de comércio, proteção de propriedade intelectual, avanços no setor de energia, desenvolvimento de economias digitais e práticas de regulação comercial. A adoção destas políticas pelo Brasil possibilitaria a utilização de tecnologias, normas e propriedade intelectual de origens americanas, criando um ambiente ideal para negócios dos EUA no Brasil.

Para avaliar qual forma de poder é mais preponderante na redação do objetivo 2 da estratégia ICS, é preciso levantar que esta é uma das áreas mais sensíveis na utilização do smart power. Acordos comerciais e tarifários pela própria natureza de disputa do sistema capitalista. Ao criar suas diretrizes na área de desenvolvimento econômico sustentável e comércio bilateral, o ICS faz o mesmo buscando construir um cenário que atenda suas necessidades

comerciais, mas que oferece também vantagens para o Brasil como um parceiro econômico, dado o princípio da dependência entre os dois atores na economia global.

Com uma economia flexível e competitiva, os EUA buscam navegar as dificuldades de barreiras comerciais e burocráticas do governo Brasileiro, utilizando seu smart power para reduzir os custos de processos econômicos globalizados (ARMITAGE; NYE, 2007).

O terceiro objetivo de atuação da Missão dos EUA no Brasil órbita a garantia da segurança dos cidadãos americanos, nos EUA e no exterior, assim como do território dos Estados Unidos:

Mission Goal 3: The United States and Brazil Partner to Ensure Our Citizens' Security.

Mission Objective 3.1: Expand defense cooperation and improve interoperability to maintain regional stability.

Mission Objective 3.2: Protect the U.S. homeland by partnering with Brazil to combat and dismantle transnational criminal networks and ensure legitimate travel.

Mission Objective 3.3: Enhance law enforcement cooperation to fight crime and corruption, strengthen the platform for strategic security collaboration, and ensure the safety of U.S. citizens and companies.

Este é um dos principais elementos do plano NSS do governo Trump, buscando um maior comprometimento e cooperação do governo brasileiro na proteção e patrulhamento de suas fronteiras, reduzindo as possibilidades de crimes transnacionais e atuação de organizações e redes criminosas, assim como a redução da imigração ilegal de nacionais brasileiros e de outros Estados para os EUA. O ICS para o Brasil trata a questão oferecendo cooperação e tecnologia de todo seu poderio militar que individualmente se traduziria apenas em hard power, mas ao oferecer cooperação e tecnologia de sua especialidade para instituições brasileiras, demonstra novamente um inteligente uso do smart power:

As the principal entry point into South America and a key transit route for both economic migrants and Special Interest Aliens (SIA) seeking to reach the United States, Brazil is an important element of our "southern border". In response, our efforts are focused on increasing Brazilian capabilities to monitor and control its borders, which in turn make the United States more secure. The transnational criminal and terrorist financing networks that facilitate the flows of drugs, people, weapons, and illicit goods into and through Brazil similarly pose threats to law and order throughout the region. Combatting and dismantling the operations of those networks through improved information sharing, training, and joint operations promotes both regional and hemispheric security. Mission Brazil's law enforcement agencies are currently working closely with the Brazilian Federal Police in South America's largest airport, São Paulo Guarulhos and at select borders with Brazil's 10 neighboring countries to target, arrest, and/or return known and suspected terrorists, SIAs, and wanted international criminals to their country of origin.

O projeto também busca aumentar a cooperação entre agências policiais e de controle de crimes de ambos os países, aprimorando a capacidade do Brasil de combater o crime e a

corrupção em seus diversos níveis, criando assim um aumento da segurança de cidadãos e empresas norte-americanas no Brasil.

Como quarto e último objetivo estratégico, os EUA criam metas de cooperação cultural, educacional e laços diplomáticos em sua essência. O documento exalta a relação profunda e de longa duração dos dois países em relação a seus interesses e valores comuns, tendo o Brasil como um dos grandes propagadores das políticas e estilo de vida americanos:

Mission Goal 4: Expanded People to People Relationships Strengthen Economic and Institutional Ties and Promote Understanding of U.S. Government Policy and American Values.

Mission Objective 4.1: Consolidate the bilateral educational and research relationship to create sustained partnerships that support a broad range of USG policy goals in Brazil.

Mission Objective 4.2: Facilitate the creation of people to people connections and partner networks to promote ICS goals and U.S. values, including social inclusion.

Em um período recente, o governo brasileiro fez comprometimentos estratégicos no tocante a internacionalização da educação superior (CAPES, 2016), assim como mudanças no ensino e promoção do Idioma inglês como uma segunda língua nas escolas da rede pública (MEC, 2017). Segundo o documento ICS, o governo brasileiro acredita ter nos Estados Unidos um parceiro confiável na seara da educação. Dentre as estratégias dos EUA para o período 2018-2022, a facilitação de uma cooperação bilateral nas áreas de educação e pesquisa é apontada:

One of the legacies of the Brazilian Scientific Mobility Program, which brought nearly 34,000 Brazilian students and faculty to universities in the United States from 2012-2015, is a continuing commitment on the part of the Brazilian government to internationalization of Brazil's universities, particularly in STEM fields, with the United States a priority partner. This dovetails with our own goal of maintaining the United States as the preferred destination for Brazilian students and faculty. Together with our partners at EducationUSA, with 35 student advising centers throughout Brazil, and the Brazil Fulbright Commission, we will continue to pursue this goal. With Brazilian and American academics co-authoring more than 43,000 publications in the past five years, we will also seek to capitalize on existing research partnerships and build on successful cooperation to address common issues and challenges in the areas of science, technology, health, and the environment. In turn, we will promote not only mutual understanding, but economic growth and innovation as well. We will also expand and strengthen our peer-to-peer ties between U.S. Government health agencies and their Brazilian counterparts to facilitate exchanges and joint research in the health sciences. Our efforts, however, will go beyond Brazilian universities and the federal government, as we work to consolidate and strengthen partnerships at the state and municipal levels. Only about 3% of the Brazilian population speaks English at a level of professional fluency. With recent educational reforms making English a required, core language in public schools, we are well positioned to leverage our English teaching programs to promote economic empowerment, professional development, and social inclusion throughout Brazil. (ICS Brazil 2018)

Segundo o relatório de ICS goals, estudantes internacionais com destino aos EUA constituem cerca de 40 bilhões de dólares de entrada de recursos, o que impacta os objetivos de promoção da prosperidade dos EUA no campo “promover investimento e inovação para criação de empregos nos EUA”.

No tocante a imagem e difusão de valores norte americanos no exterior, o objetivo estratégico também se relaciona com a estratégia nacional de segurança NSS de “avançar a influência americana” e a estratégia da USAID e Departamento de Estado de “aumentar parcerias com o setor privado e organizações da sociedade civil para criar apoio e mobilizar recursos para formatar a opinião pública (dos EUA) no exterior.”

A meta busca alcançar esse objetivo interagindo com indivíduos, instituições e organizações da sociedade brasileira através de convites para participar de programas de intercâmbio patrocinados pelos EUA, pela atuação de centros culturais binacionais no Brasil.

Por fim, o objetivo quatro também cita a importância do Brasil como um dos mais crescentes e ativos mercados de mídias sociais do mundo, similar em escopo e diversidade ao mercado norte americano. O documento aponta a necessidade de utilizar as mídias e canais de informação e jornalismo parceiros do governo americano para informar e talhar a opinião pública dos brasileiros quanto aos valores, imagem e políticas dos EUA.

Todas as atividades citadas na meta 4 dos ICS goals tem um perfil de soft power inerente a diplomacia pública, demonstrando interesse na troca de ideias, conhecimentos de pessoas, educação e cultura, criando confiança e diminuindo estereótipos (ARMITAGE, NYE, 2007).

## CONCLUSÃO

O Departamento de Estado Americano, ao elaborar suas estratégias global, regional e local utiliza-se em toda sua totalidade dos conceitos e princípios de *smart power* criados pelo professor Joseph Nye.

Verificam-se aspectos do *smart power* por toda a *Integrated Country Strategy* do Departamento de Estado formulados para o Brasil no período 2018-2022, em perspectivas, ora com traços realistas, que se aproximam do *hard power* e ora com traços liberais, que se aproximam do *soft power*. Observa-se que foram estabelecidas em grande parte estratégias mais brandas, multilaterais e de cooperação para que os EUA consigam atingir não apenas seus objetivos e metas regionais, mas também seus objetivos individuais, como a proteção de seu território e fronteiras.



Os primeiros pronunciamentos do governo Trump na Casa Branca sinalizaram uma posição de isolamento, observável também em seu documento de National Security Strategy (NSS):

The American people elected me to make America great again. I promised that my administration would put the safety, interests, and well-being of our citizens first. I pledged that we would revitalize the American economy, rebuild our military, defend our borders, protect our sovereignty, and advance our values. (White House, 2017)

No entanto, observa-se que apesar dos traços de um governo com potencial foco no unilateralismo e militarismo, quando diluídas nas estratégias do Departamento de Estado e sua Missão Diplomática no Brasil, as estratégias presidenciais se tornam mais brandas, e com traços fortes de *smart power*.

Em todas as metas definidas pelo Departamento de Estado, verificam-se a inserção e criação de mecanismos de cooperação para atingir objetivos regionais, estabelecidos através de documentos de alto nível estratégico como a Estratégia de Segurança Nacional (NSS) com menos foco em exposições de *hard power*, e mais construções através do *soft* e *smart power* para as relações Brasil e Estados Unidos nos anos de 2018 a 2022.

Pela análise do ICS infere-se a importância e reforço à participação dos dois países em ações de cooperação internacional, e sincronia de agendas junto a instituições internacionais como as Nações Unidas e a OEA. Verifica-se o desejo de manter a cooperação em interesses comuns, como políticas de desarmamento nuclear, direitos humanos, proteção ambiental, segurança internacional e alimentar, entre outros.

Brazil is a leading voice in countering the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), contributing to international peacekeeping, combating infectious diseases and promoting science, defending democracy and human rights in the region, fighting corruption, enhancing global food security, and protecting the environment. All of these outcomes are priority goals of the NSS and well as the 2018-2022 State-USAID Joint Strategic Plan (JSP) (ICS Brazil 2018).

Em sua mensagem de despedida em novembro de 2018, o então Embaixador dos EUA no Brasil Michael P. McKinley reforçou esse relacionamento entre ambos os países:

Minha temporada como embaixador aqui chegou ao fim. Tal me leva a refletir sobre os quase dois anos no Brasil e fico impressionado com o imenso prazer que minha esposa Fátima e eu tivemos em viajar por este grande e diversificado país, apreciando a rica cultura e a calorosa hospitalidade do povo brasileiro que conhecemos ao longo do caminho. Nós partimos sabendo que ainda há muita beleza no Brasil que falta descobrirmos.

Como as duas maiores democracias e economias do hemisfério, os Estados Unidos e o Brasil se unem para enfrentar os desafios globais e regionais mais urgentes do século XXI. Fátima e eu vimos em primeira mão a força de nossas parcerias em todas

as regiões brasileiras onde estamos promovendo oportunidades educacionais para as próximas gerações, criando novos laços comerciais e tratando assuntos complexos com soluções inovadoras.

Juntos, lançamos um fórum bilateral sobre segurança dando maior ênfase à nossa já excelente cooperação na aplicação da lei. Esse fórum desenvolveu um mecanismo eficiente de combate ao crime organizado e transnacional além de muitos desafios modernos de segurança, como a segurança cibernética – uma prioridade máxima para os dois países.

Impulsionamos a parceria no espaço, ciência e tecnologia e na abordagem da crise na Venezuela durante a visita do vice-presidente Pence. Fortalecemos nosso compromisso com a segurança dos cidadãos e a colaboração na defesa. Facilitamos as viagens turísticas e de negócios com a assinatura do Acordo Céus Abertos e a abertura do novo consulado em Porto Alegre. Mais recentemente, a visita do nosso secretário de Saúde, Alex Azar, mostrou o excelente trabalho que desenvolvemos para lidar com doenças infecciosas e melhorar a saúde de nossos cidadãos.

Essas conquistas ressaltam a importância do relacionamento e do respeito mútuo entre nossos dois governos. A relevância das questões nas quais estamos envolvidos demonstra que compartilhamos valores comuns, respeito à democracia e aos direitos humanos, vínculos culturais e a determinação de aumentar as oportunidades econômicas para nossos povos. Somos parceiros naturais neste hemisfério e além.

Possuímos uma história comum e desfrutamos de um relacionamento rico, multifacetado e em constante evolução. Quase dois anos atrás, o povo americano elegeu um novo presidente. O Brasil agora também exerceu a tradição democrática de votar em seus próximos líderes e dará início a uma nova administração em janeiro. Estamos ansiosos para aprofundar nossa cooperação nos próximos anos.

O Brasil e os Estados Unidos construíram fortes laços e nossa relação perdurou nos últimos 200 anos. Permanecendo unidos, continuaremos a fortalecer os vínculos existentes e a desenvolver novas parcerias para enfrentar os desafios do amanhã. (McKinley, 2018)

Vê-se portanto uma tendência de que para o Brasil, as relações com o Washington ainda caminhem em direção a um continuísmo, mesmo após uma mudança de governo tão marcante quanto a transição de Barack Obama para Donald Trump. E ainda que sem um novo Embaixador apontado pela administração até a presente data (maio/2019), os esforços de cooperação entre os dois países não diminuiram.

Por fim, é possível refletir que o processo de construção e aplicação de *smart power* pela política externa norte-americana não pode ser tão facilmente bruscamente interrompido, especialmente no caso avaliado neste trabalho, da relação Brasil e Estados Unidos. Os dois países compartilham laços em esferas de segurança, cooperação, desenvolvimento econômico e tecnológico, trocas comerciais e uma longa história de parcerias diplomáticas e bom

relacionamento entre o povo brasileiro e o povo americano, e para os próximos quatro anos esse cenário tem grande potencial de perdurar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph. **A smarter, more secure America**. *CSIS Commission on Smart Power*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.

BELASCO, Amy. **The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11**. Congressional Research Service (CRS): Washington, 2011.

CAPEL. A importância do Programa Ciência sem Fronteiras: o estudo do caso australiano, primeiros resultados e recomendações. Visitado em 28 fev. 2019. Disponível em:

<<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/955>>

DEPARTMENT OF STATE. **Integrated Country Strategy**. Office of U.S. Foreign Assistance Resources. Acesso em: 5 dez. 2018. Disponível em:

<<https://www.state.gov/foreign-assistance-resource-library/integrated-country-strategies/>>

DEPARTMENT OF STATE. **Department of History: Office of the Historian**. Acesso em 5 mar. 2019. Disponível em: <<https://history.state.gov/departmenthistory>>

ICS. **Integrated Country Strategy: Brazil**. 2018. Acesso em 23 jan. 2019. Disponível em:

<[https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Brazil\\_UNCLASS\\_508.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Brazil_UNCLASS_508.pdf)>

MCKINLEY, Michael P. **Mensagem de Despedida do Embaixador McKinley: Parceiros para um futuro melhor**. 2018. Acesso em 21 jan. 2019. Disponível em:

<<https://br.usembassy.gov/pt/mensagem-de-despedida-do-embaixador-mckinley-parceiros-para-um-futuro-melhor/>>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Aprender Inglês, meu novo mundo**. Visitado em 1 fev. 2019. Disponível em:

<<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/ensino-medio/116-aprender-ingles-meu-novo-mundo>>

NYE JR., Joseph. **The future of Power**. Estados Unidos: Public Affairs, 2011.

NYE JR., Joseph. **Soft Power. The means to success in world politics**. Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

NYE JR., Joseph. **Bound to Lead. The Changing Nature of American Power.** Estados Unidos: Basic Books, 1990.

PEARSON, Frederic S. e ROCHESTER, J. Martin. **International Relations: The Global Condition in the Twenty-First Century**(4a ed.) Editorial Mcgraw Hill, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As Grandes Estratégias dos Estados Unidos (1989/2010).** Meridiano 47, vol. 11, n. 120, p. 11 – 17, jul/ago, 2010. Visitado em 2 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.ibri-rbpi.org/?p=2575>>

SCHELLING, Thomas. **Arms and Influence.** New Haven: Yale University Press, 1966.

SILVA, Cedê. **EUA Estão Sem Embaixador no Brasil.** Acesso em 3 mar. 2019. Disponível em: <https://www.aagencia.info/eua-estao-sem-embaixador-no-brasil/>

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT - USAID. **3D Planning Guide Diplomacy, Development.** 2012 .Acesso em: 12 dez. 2018. Disponível em: <[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide\\_Update\\_FINAL%20%2831%20Jul%2012%29.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide_Update_FINAL%20%2831%20Jul%2012%29.pdf)>

VINHA, Luís da. (2017). **Previsivelmente incoerente: Uma análise preliminar da política externa de Donald Trump.** *Relações Internacionais (R:I)*, (55), 09-33. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.23906/ri2017.55a02>

WHITE HOUSE. **National Security Strategy - NSS. 2017.** Acesso em 22 jan. 2019. Disponível em:

<<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>