

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

**WINNING HEARTS AND MINDS:
A DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE DOS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS
PARA A AMÉRICA LATINA**

Luísa Saraiva

Brasília
2017

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

**WINNING HEARTS AND MINDS:
A DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE DOS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS
PARA A AMÉRICA LATINA**

Luísa Saraiva

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Brasília

2017

LUÍSA SARAIVA

**WINNING HEARTS AND MINDS:
A DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE DOS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS
PARA A AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Aprovada em: Brasília, 11 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes – Orientador

UNB

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski

UFRGS

Prof. Dr. Pio Penna Filho

UNB

“Intercâmbios educacionais conseguem transformar nações em pessoas, contribuindo como nenhuma outra forma de comunicação é capaz para a humanização das relações internacionais.”

(J. William Fulbright)

“A educação é uma força lenta, mas poderosa. Pode não ser rápida o suficiente ou forte o suficiente para nos salvar de uma catástrofe, mas é a força mais forte disponível para tal propósito e seu devido lugar, portanto, não é na periferia, mas no centro das Relações Internacionais.”

(J. William Fulbright)

"A eficácia da diplomacia pública é medida por mentes alteradas [...], e não em dólares gastos ou em produtos chamativos".

(Joseph Nye)

AGRADECIMENTOS

Uma série de eventos, acontecimentos e pessoas cruzaram (e transformaram) meu caminho para que essa pesquisa se tornasse realidade. Passaram-se quatorze anos desde o primeiro projeto de pesquisa que desenvolvi no Colégio de Aplicação. Ao longo dessa jornada acadêmica o impacto dos meus professores do CAP tornou-se cada dia mais evidente. Agradeço a esses professores que me iniciaram no mundo da pesquisa acadêmica, que instigaram a minha curiosidade e incentivaram meu senso crítico.

Reconheço também a contribuição dos meus professores da UFRGS, da University of Tennessee-Knoxville, da Universität Heidelberg e da UnB para o meu desenvolvimento como pesquisadora e para o avanço dessa pesquisa. Como alumna do programa Student Leaders, agradeço à Embaixada dos Estados Unidos pela oportunidade que acabou por atrair o meu interesse e a minha dedicação para o estudo da diplomacia pública e cultural. Aos meus amigos Student Leaders agradeço as conversas que serviram de inspiração para os questionamentos que guiaram essa pesquisa.

Agradeço a minha mãe e a minha família por sempre apoiarem os meus sonhos, mesmo que eles me levassem para longe.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) cujo o financiamento tornou esse mestrado em Brasília e essa pesquisa uma realidade.

Dedico esse trabalho a minha avó que sempre foi a minha inspiração nessa jornada.

RESUMO

Esse estudo aborda a temática dos intercâmbios educacionais e a sua inserção na diplomacia pública como um instrumento da diplomacia cultural dos países no exterior. Discute-se o alinhamento entre o trabalho do *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA), principal agência federal financiadora dos intercâmbios culturais, e os direcionamentos da política externa estadunidense para a América Latina no período compreendido entre 2001 e 2016. Considera-se que as ações da diplomacia pública servem de suporte as decisões políticas de um país ou região, assim, tornando-a um dos tantos braços da política externa estadunidense. Figurando como uma zona de influência dos Estados Unidos ao longo do último século, a América Latina também foi importante destino dos esforços da diplomacia pública estadunidense por meio de intercâmbios educacionais desde o início da adoção dessa estratégia. Com base no estudo de fontes primárias e secundárias, esse trabalho teve como propósito responder à questão de como tais intercâmbios inserem-se na diplomacia pública e cultural do país. Também busca-se propor uma abordagem interdisciplinar da política externa estadunidense. Espera-se como resultado dessa pesquisa demonstrar a legitimidade dos programas de intercâmbios educacional como instrumentos da diplomacia cultural.

Palavras-chave: Estados Unidos; América Latina; Poder brando; Intercâmbios educacionais; Diplomacia pública.

ABSTRACT

This study addresses the theme of educational exchanges and their inclusion in public diplomacy as an instrument of cultural diplomacy abroad. The aim is to discuss the alignment between the work of the Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA), the main federal funding agency for educational and cultural exchanges, and the directives of US foreign policy for Latin America in the period between 2001 and 2016. It is considered that the actions of public diplomacy support the political decisions of a country or region, thus making it one of the many tools of US foreign policy. Featuring as an U.S. a zone of influence over the last century, Latin America has also figured as an important destination for the country's public diplomacy efforts through educational exchanges since its beginning. Based on the study of primary and secondary sources, this dissertation aims to answer the question of how such exchanges fit into the public and cultural diplomacy. Additionally, an interdisciplinary approach to US foreign policy is proposed. It is hoped as a result of this research to demonstrate the legitimacy of educational exchange programs as instruments of cultural diplomacy.

Key words: United States; Latin America; Soft power; Educational Exchange Program; Public Diplomacy.

RESUMEN

Este estudio aborda la temática de los intercambios educativos y su inserción en la diplomacia pública como un instrumento de la diplomacia cultural de los países en el exterior. Se discute la alineación entre el trabajo del *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA), principal agencia federal financiadora de los intercambios culturales, y los directivos de la política exterior estadounidense para América Latina en el período comprendido entre 2001 y 2016. Se considera que, las acciones de la diplomacia pública sirven de apoyo a las decisiones políticas de un país o región, convirtiéndola en uno de los tantos brazos de la política exterior estadounidense. Figurando como una zona de influencia de Estados Unidos a lo largo del último siglo, América Latina también fue importante destino de los esfuerzos de la diplomacia pública estadounidense a través de intercambios educativos desde el inicio de la adopción de esta estrategia. Con base en el estudio de fuentes primarias y secundarias, ese trabajo tuvo como propósito responder a la cuestión de cómo tales intercambios se insertan en la diplomacia pública y cultural del país. También se busca proponer un enfoque interdisciplinario de la política exterior estadounidense. Se espera como resultado de esa investigación demostrar la legitimidad de los programas de intercambios educativos como instrumentos de la diplomacia cultural.

Palabras clave: Estados Unidos; América Latina; Poder blando; Intercambios educativos; Diplomacia pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1– As quatro estruturas de poder.....	22
Figura 2 – O caminho da instrumentalização do poder brando e do poder estrutural.....	38
Figura 3 – Distribuição dos centros da Aliança Francesa no mundo	50
Figura 4 – Distribuição dos escritórios do British Council no mundo	53
Figura 5 – Distribuição das unidades do Instituto Goethe e de centros culturais alemães no mundo	57
Quadro 1– Principais meios de obtenção poder	20
Quadro 2 – Orçamento anual do programa YES.....	73
Quadro 3 – Orçamento anual do programa Youth Ambassadors.....	74
Quadro 4 – Orçamento anual do programa Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders	76
Quadro 5 – Principais países-alvo dos programas de intercâmbio educacional.....	78
Quadro 6 – Temáticas abordadas pela diplomacia pública estadunidense na américa latina em 2017	82

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. CONQUISTANDO CORAÇÕES E MENTES: NOÇÕES E CONCEITOS TEÓRICOS	17
2.1. A NOÇÃO DE PODER NA DIPLOMACIA PÚBLICA.....	17
2.2. A DISCUSSÃO SOBRE DIPLOMACIA PÚBLICA E CULTURAL	28
2.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	37
3. A PRESENÇA DA CULTURA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	39
3.1. O CONCEITO DE CULTURA.....	39
3.2. RELAÇÕES CULTURAIS	40
3.3. AS AÇÕES PRÁTICAS DA DIPLOMACIA CULTURAL E DAS RELAÇÕES CULTURAIS.....	43
3.3.1. O concurso Eurovision.....	44
3.3.2. O “Ano do Brasil na França” e o “Ano da França no Brasil.....	45
3.3.3. A arte nos museus e na Diplomacia Cultural	46
3.4. OS INSTITUTOS DE CULTURA.....	47
3.4.1. A Aliança Francesa	48
3.4.2. O British Council.....	51
3.4.3. O Instituto Goethe.....	54
3.5. OS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS COMO O INSTRUMENTO DURADOR DA DIPLOMACIA CULTURAL	58
3.5.1. O fator político dos intercâmbios.....	62
4. A DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE DOS INTERCÂMBIOS	65
4.1. HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PÚBLICA ESTADUNIDENSE ATRAVÉS DE INTERCÂMBIOS	65

4.2. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL POR TRÁS DOS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS	68
4.3. O HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PÚBLICA (2001 – 2017)	70
4.3.1. A diplomacia pública e os intercâmbios no governo republicano de George W. Bush.....	72
4.3.2. A diplomacia pública e os intercâmbios no governo democrata de Barak Obama	74
4.4. A PRESENÇA DOS PROGRAMAS DE INTERCÂMBIO EDUCACIONAIS ESTADUNIDENSES NO MUNDO	77
4.5. PRESENÇA DOS PROGRAMAS DE INTERCÂMBIO EDUCACIONAIS ESTADUNIDENSES NA AMÉRICA LATINA	79
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é contribuir com os estudos a respeito da diplomacia pública e cultural, campo que, nas últimas décadas, teve sua relevância assumida nas relações internacionais. Trabalhos de Joseph Nye, Jens Nielsen Sigsgaard, Nancy Snow, Nicholas Cull e Justin Hart, bem como dos diplomatas brasileiros Acir Pimenta Madeira Filho e Edgard Telles Ribeiro contribuem para o adensamento dessa discussão sobre o papel desempenhado pela diplomacia pública e cultural na política internacional¹.

Apesar de o termo diplomacia pública aparecer em publicações jornalísticas, no século XIX, tanto nos Estados Unidos quanto na Inglaterra, segundo Cull (2009), ele não representava um instrumento do poder brando de uma nação, pois não tinha a capacidade de cooptar as demais populações estrangeiras. São os textos de meados do século XX que deram origem ao conceito de diplomacia pública na formulação que conhecemos atualmente. Esse estudo entende a diplomacia pública como um conjunto de atividades e esforços empreendidos por um país em território estrangeiro para cultivar a opinião pública local e partilhar seus valores e cultura visando influenciar as atitudes públicas sobre a formação e execução das políticas estrangeiras.

Se sua conceituação na formulação atual é recente, a prática da diplomacia pública como forma de disseminação da cultura e dos valores do país para além de suas fronteiras, remonta ao século XIX, quando em 1883, sua prática é identificada no pioneirismo do governo francês ao instituir a Aliança Francesa.

Outros países seguiram o exemplo e designaram institutos culturais e outras instituições para lidarem com a promoção de suas culturas, idiomas e valores, mantendo, assim, a proximidade com seus nacionais para além dos seus territórios.

É nesse contexto da diplomacia pública e cultural que estão inseridas diversas instituições criadas entre o final do século XIX e o início do século XXI², como a Sociedade Dante Alighieri, o British Council, o Instituto Goethe, a Fundação Japão, o Instituto Cervantes,

¹ Os estudos mencionados como referência no estudo da diplomacia pública são: *Bound to Lead* e *Soft Power* de Joseph Nye; *The New Era of Diplomacy* de Jens Nielsen Sigsgaard; *The Routledge Handbook of Public Diplomacy* editado por Nancy Snow; *Public Diplomacy: Lessons from the Past* de Nicholas Cull; *Empire of Ideas: The Origins of Public Diplomacy and the Transformation of US Foreign Policy* de Justin Hart; Instituto de Cultura como Instrumento de Diplomacia de Acir Pimenta Madeira Filho; e Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira de e Edgard Telles Ribeiro.

² A saber, os anos de fundação dos institutos culturais mencionados são: Aliança Francesa (1883), Sociedade Dante Alighieri (1889), British Council (1934), Instituto Goethe (1961), Fundação Japão (1972), Instituto Cervantes (1991), Instituto Camões (1992) e Instituto Confúcio (2004).

o Instituto Camões, o Instituto Confúcio, e a própria Aliança Francesa, já mencionada. O Brasil insere-se nesse contexto com a Rede Brasil Cultural, que engloba Centros Culturais Brasileiros e Núcleos de Estudos Brasileiros estabelecidos no exterior desde a década de 1940.

Para além da manutenção do vínculo com seus nacionais no estrangeiro, essas instituições criaram ambientes amistosos para a conexão da população local com o país estrangeiro. Ensino de idiomas, exposições artísticas, eventos culturais, intercâmbios educacionais são algumas das atividades que essas instituições promovem visando essa aproximação.

Os Estados Unidos entram tardiamente no campo da diplomacia pública. Apenas durante a Primeira Guerra Mundial, o governo Woodrow Wilson (1913-1921), criou o Comitê para Informações Públicas. Mas foi, ainda mais tardiamente, no pós-Segunda Guerra Mundial que o país destinou maiores esforços a sua diplomacia pública.

Durante o pós-Segunda Guerra, em especial no auge da Guerra Fria, a diplomacia pública despontou como uma importante forma dos dois blocos antagonistas, liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética, contarem narrativas para as populações além dos seus limites territoriais. Ambos investiram em programas de intercâmbio acadêmico de estudantes, pesquisadores e professores, bem como programas de intercâmbio cultural envolvendo atletas, artistas e jornalistas. Exposições artísticas, emissões de rádio, filmes e revistas também foram instrumentos relevantes da diplomacia pública nesse período.

Nas palavras de um músico russo, os intercâmbios culturais no período da Guerra Fria eram uma abertura para o Ocidente e “provas adicionais de que os nossos meios de comunicação não estavam nos contando a verdade”³ (RICHMOND 2003). Ou seja, os intercâmbios entre estadunidenses e soviéticos apresentavam aos cidadãos de cada bloco novas perspectivas a respeito da realidade antagonista.

No contexto da rivalidade da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética investiram maciçamente nas formas como se comunicavam com o restante do mundo. A disputa no âmbito do poder brando que envolveu os dois blocos antagônicos da Guerra Fria transbordou para a competição militar e econômica, e não o contrário. Assim, “a batalha de valores e ideais que dominava as relações internacionais na segunda metade do século XX, evoluiu para competição na esfera do poder bruto, e não vice-versa.”⁴ (LEONARD, STEAD & SMEWING, 2002).

³ Do original: “additional proof that our media were not telling us the truth”

⁴ Do original: “The battle of values and ideas that dominated international relations in the second half of the twentieth century evolved into competition in the sphere of hard power, and not vice versa.”

Se naquele momento haviam, basicamente, apenas duas narrativas principais a serem compartilhadas com o mundo, hoje, a realidade multipolar, proporciona uma diversidade de versões da história, da notícia e do conflito. A Era da Informação garante um acesso quase que instantâneo a múltiplas fontes de informação, contribuindo para essa diversidade de narrativas.

Assim, vivemos em um mundo onde há uma grande concorrência entre os países para que suas versões dos fatos sejam as mais críveis diante da abundância de informações disponíveis à população comum. Nesse contexto, a frase “Conquistar corações e mentes”⁵, que guia a este estudo, sintetiza a importância da diplomacia pública na política externa dos países.

Proferida por um general francês, ela descrevia uma forma de combater o movimento insurgente na Indochina do século XIX, mas foi na política externa estadunidense que a frase ganhou popularidade. Utilizada, principalmente, durante a Guerra do Vietnã, a ideia de conquistar as corações e mentes, ou seja, conquistar o apoio, das populações estrangeiras permanece viva nos discursos e nas ações da diplomacia dos Estados Unidos.

A ideia de influenciar populações estrangeiras está na base da noção de poder brando⁶ apresentada por Nye em seu trabalho *Bound to Lead* (1990) e destaque da sua obra *Soft Power* (2004). Essa noção tem na sua essência gerar poder de atração para um país ao veicular às populações estrangeiras os aspectos universalizantes da sua cultura, dos seus valores políticos e da sua política externa.

A cultura, inserida na noção do poder brando, é composta tanto pela “cultura erudita”- literatura, artes, pensamento e atividades acadêmicas e educacionais; quanto pela “cultura popular” - criada espontaneamente pelas comunidades locais e expressa em festas populares, artesanato e tradições locais. Ao se comunicar com as populações estrangeiras de forma amistosa, visando criar uma conexão com a população estrangeira, a diplomacia pública aparece como uma das ferramentas do poder brando.

De tal modo, o objetivo geral desta pesquisa é discutir como os Estados Unidos buscam “conquistar corações e mentes” das populações estrangeiras através de sua diplomacia pública, com destaque para os intercâmbios educacionais. A pergunta que guia esse estudo é “Como os intercâmbios educacionais estão inseridos diplomacia pública e cultural dos Estados Unidos?”. Parte-se da hipótese de que os intercâmbios educacionais promovidos pelo governo estadunidense têm ocupado um lugar de destaque na sua diplomacia pública para a América

⁵ Do original: “Winning hearts and minds”

⁶ Opta-se por utilizar o termo em português ao invés do original *soft power*.

Latina e possuem como objetivos claros aproximar a população estrangeira dos valores, da cultura e do idioma dos Estados Unidos, compondo, assim um caminho do poder brando.

Delimita-se a América Latina como espaço geográfico da análise, afinal a região não apenas figura como zona de influência estadunidense desde o século XIX, mas também foi a primeira região a participar dos intercâmbios educacionais implementados pelo governo dos Estados Unidos no início do século passado. Este estudo apresenta dados históricos da evolução da diplomacia pública e dos intercâmbios educacionais, contudo, a análise foca-se no período compreendido entre 2001 e 2017. Esse espaço temporal compreende os dois governos de George W. Bush e ambos mandatos de Barack Obama, permitindo assim, avaliar os impactos das percepções republicana e democrata sobre a diplomacia pública e os intercâmbios.

Busca-se ao longo da pesquisa identificar como os intercâmbios educacionais⁷ podem ser considerados como um instrumento para influenciar populações estrangeiras, servindo, assim, a diplomacia pública e cultural do país. Para isso, utiliza-se de noções e conceitos teóricos das Relações Internacionais, Ciências Sociais e Economia Política Internacional.

Analisar como países pioneiros no uso da diplomacia pública a tem exercido ao longo das décadas também é um caminho válido para compreender os intercâmbios educacionais como uma das tantas formas aplicadas pela política externa dos países para conquistar as populações no estrangeiro. O papel de alguns dos institutos de cultura mais preponderantes da atualidade – Aliança Francesa, British Council, Instituto Goethe e Instituto Confúcio servem de base para melhor compreender a inserção da cultura das Relações Internacionais bem como para analisar o *modus operandi* dos Estados Unidos nesse campo.

É necessário analisar como, na prática, os Estados Unidos estão aplicando os intercâmbios educacionais na sua política externa. Ao mapear a audiência, a distribuição geográfica e os objetivos explícitos dos diversos programas de intercâmbio educacional promovidos pelo governo dos Estados Unidos entre 2001 e 2017, obtém-se um panorama dos direcionamentos dessa política do país.

Dessa forma, o trabalho está dividido em três partes. Cada uma é direcionada a discussão dos objetivos específicos da pesquisa.

Na primeira as noções e os conceitos que alicerçam essa pesquisa são apresentados, bem como seu papel para “conquistar corações e mentes” é discutido. Partindo das noções de poder

⁷ Essa pesquisa considera como intercâmbios educacionais todos os programas que envolvam a ida de estudantes de Ensino Médio, Técnico e Universitário, bem como de professores e pesquisadores acadêmicos a um país estrangeiro com a finalidade de frequentar instituições de ensino locais.

brando e poder estrutural, o trabalho avança para a diferenciação entre a Diplomacia Tradicional e a Diplomacia pública e caracterização da Diplomacia Cultural.

No segundo capítulo são discutidos o conceito de cultura aplicado a esse estudo, bem como o conceito de relações culturais e sua diferenciação em relação a diplomacia cultural. Apresenta-se exemplos da instrumentalização da cultura nas relações internacionais como concursos internacionais de música, Ano de Cultura, exposições de arte e institutos de cultura. Ao final, insere-se os intercâmbios educacionais, objeto desse estudo, na discussão sobre a instrumentalização da cultura e sua presença como ferramenta da diplomacia cultural dos países. Essa discussão é aprofundada com contribuições de Eliot (1948), Vuving (2009) e Watsom e Lippit (1958) a respeito do impacto dos intercâmbios educacionais na percepção que os estudantes formulam do país estrangeiro.

A última parte do trabalho dedica-se ao país foco deste estudo, os Estados Unidos. Ao abarcar os conceitos e noções apresentados nas seções anteriores, constrói-se a discussão central deste estudo: como os Estados Unidos buscam “conquistar corações e mentes” das populações latino americanas através de sua diplomacia pública e diplomacia cultural, em especial, dos seus programas de intercâmbio acadêmico direcionados ao continente. Discute-se o histórico dos intercâmbios educacionais financiados pelo governo dos Estados Unidos, destacando-se a inserção da América Latina nesse cenário. Dados orçamentários, número de estudantes envolvidos; escopo dos programas e abrangência geográfica dos programas de intercâmbio acadêmicos servem de insumos para a discussão a respeito da inserção desse tipo de programa na política externa do país.

Por fim, apresentam-se as considerações finais do trabalho, bem como reflexões sobre qual será o futuro da Diplomacia pública e Cultural dos Estados Unidos nos próximos quatro anos.

2. CONQUISTANDO CORAÇÕES E MENTES: NOÇÕES E CONCEITOS TEÓRICOS

O caminho, ao se construir um estudo cujo o objetivo é discutir a diplomacia pública dos Estado Unidos, é alicerçá-lo teoricamente em noções que destacam os aspectos imateriais como fontes da composição do poder dos Estados no Sistema Internacional. Admite-se que a transmissão da cultura, das ideias e dos valores de um Estado aos demais é uma forma de poder. O poder que fundamenta a diplomacia pública é o que nasce da admiração, que gera uma atração, e que, por fim, é exercido na forma da influência. Essa é a base para que se compreenda o papel da diplomacia pública na política externa de um país, no caso desse estudo, dos Estados Unidos.

2.1. A NOÇÃO DE PODER NA DIPLOMACIA PÚBLICA

O campo das Relações Internacionais oferece algumas possibilidades teóricas para apoiar essa discussão. Contudo, entende-se que é a abordagem construtivista das Relações Internacionais que oferece o caminho mais adequado ao enfatizar o viés social e relacional da constituição dos Estados e de seus interesses ao invés de concentrar-se nos aspectos materiais, como outras abordagens. Ao recorrer a aspectos imateriais, o construtivismo apresenta um ângulo para a análise de poder baseado nas construções sociais ligadas a objetos e práticas (HURD, 2010).

Ao definir como um de seus princípios que os significados são socialmente construídos, o construtivismo dá espaço para a inserção da cultura, das ideias, dos valores e da ideologia como elementos que moldam a política internacional. Nessa abordagem, considerar crenças, expectativas e interpretações quando pensando as relações internacionais é inevitável (HURD, 2010).

Não há uma negação das “forças brutas” das relações internacionais na concepção construtivista. O que se propõe é que tais forças não sejam consideradas apenas com base em uma abordagem material, mas que sejam compreendidas por meio dos conceitos sociais abstratos que permeiam o significado da vida humana.

É com o olhar da abordagem construtivista que se deve considerar a frase “conquistar corações e mentes”. Afinal, ganhar a confiança, o interesse e, mesmo, a amizade das populações estrangeiras não é algo que advém do poderio militar ou econômico de um Estado, e a Guerra do Vietnã e do Afeganistão são o exemplo disso.

Durante a Guerra do Vietnã, os Estados Unidos entenderam que apenas seu engajamento militar não era suficiente. Era necessário conquistar o apoio, a amizade e a admiração dos vietnamitas para combater o movimento insurgente e obter a pacificação. Em meio ao conflito considerado desmoralizante pelo seu alto número de fatalidades, a frase “ganhar corações e mentes” foi pronunciada pelo presidente Lyndon Baines Johnson 28 vezes em seus discursos oficiais direcionados aos mais diversos públicos em apenas quatro anos de mandato (CDEX, 2011).

Talvez o mais notório desses discursos tenha sido o feito em 1965, no qual Johnson destaca, “Portanto, devemos estar prontos para lutar no Vietnã, mas a vitória final dependerá dos corações e mentes das pessoas que realmente vivem lá⁸” (JOHNSON, 1965). Para Johnson, conquistar corações e mentes era fundamentalmente uma estratégia militar que visava a pacificação da região.

Não havia em seu discurso, nem nas ações de seu governo, um sentido de ganhar a confiança, o interesse ou, mesmo, a amizade das populações com o fim de um entendimento mútuo entre os povos. Nesse momento a frase “conquistar corações e mentes” era empregada com o sentido de esforços de contrainsurgência visando obter o apoio da população sul vietnamita contra os movimentos de guerrilha.

Conquistar corações e mentes era uma via alternativa aos crescentes gastos econômicos e políticos, militares dos Estados Unidos na região. Essa via baseava-se na participação da população local em projetos de desenvolvimento que visavam beneficiar principalmente a infraestrutura, a educação da região (BIBBY, 1996).

De forma semelhante, a estratégia de “conquistar corações e mentes foi adotada novamente durante a Guerra do Afeganistão. Para além do engajamento militar na região, os Estados Unidos alocaram milhões de dólares em projetos de desenvolvimento no país. Conforme destacado por Imai (apud HOTCHKISS, 2017), “se você quer conquistar os corações e mentes da população local, a estratégia tem sido prover ajuda ao desenvolvimento: construir escolas, cavar poços, dar treinamento para os agricultores⁹”.

A relevância da estratégia dessa estratégia de conquistar corações e mentes é descrita por Esfandiary (2016) como,

⁸ Do original: “So we must be ready to fight in Viet-Nam, but the ultimate victory will depend upon the hearts and the minds of the people who actually live out there.”

⁹ Do original: “If you want to win the hearts and minds of the locals, the strategy has been to give development aid: build schools, dig wells, give agricultural training.”

A fim de persuadir as pessoas sobre a legitimidade de suas iniciativas de política externa, um Estado deve projetá-las em uma luz moral; para implicar que eles são, em essência, virtuosos. Mesmo nas intervenções militares mais brutais, certas narrativas são empregadas para mostrar que a intervenção é moral e humana; para proteger pessoas vulneráveis (como mulheres ou crianças) ou para defender valores sagrados como democracia, direitos humanos e segurança nacional¹⁰.

Ou seja, conquistar corações e mentes em momentos de tensão tem sua relevância ao prover legitimidade, ou até mesmo a moralidade, a essas ações da política externa dos Estados Unidos. Em zonas de conflito, conquistar corações e mentes é visto como a estratégia de pacificação,

as lutas atuais contra o terrorismo transnacional devem ser lutas para ganhar o coração e a mente das pessoas. Afinal, a dependência excessiva do poder duro sozinho não é o caminho para o sucesso, e a diplomacia pública deve ser usada como uma ferramenta no arsenal de poder inteligente¹¹ (ZAGHLAMI, 2016)

A estratégia dos Estados Unidos de conquistar corações e mentes pode ser entendida no contexto da América Latina não como uma estratégia de contrainsurgência militar, mas sim de diplomacia pública. A região, ainda que historicamente zona de influência estadunidense, teve, especialmente durante seus períodos de governos ditatoriais, a ascensão de um sentimento nacionalista, ou mesmo, antiamericanista.

Assim, o foco da estratégia de conquistar corações e mentes na América Latina é a construção da confiança, do interesse, da admiração, e, mesmo, da amizade das populações. As ações de cultura e de educação são o caminho empregado pelos Estados Unidos para conquistar os corações e mentes latino-americanos.

Outro exemplo da relevância de atribuir um significado social às relações internacionais é o apresentado por Hurd (2010), sobre as relações entre Estados Unidos e Coreia do Norte. Conforme o autor exemplifica, para compreender o status da relação entre os dois países é necessário considerar que a interação entre eles provém de uma percepção de amizade ou inimizade, e não puramente de questões materiais. Essas relações sociais não são estáticas e a percepção que os Estados possuem uns sobre os outros pode fluir de uma amizade para inimizade.

¹⁰ Do original: In order to persuade people about the legitimacy of its foreign policy initiatives, a state has to project them in a moral light; to imply that they are, in essence, virtuous. Even in the most brutal military interventions, certain narratives are employed to show that intervention is moral and humane; to protect vulnerable people (like women or children) or to uphold sacred values such as democracy, human rights and national security.

¹¹ Do original: “Current struggles against transnational terrorism should be struggles to win people’s hearts and minds. After all, over-reliance on hard power alone is not the path to success, and public diplomacy should be used as a tool in the smart power arsenal.”

Nye mencionou em seu livro *Bound to Lead* (1990) e aprofundou em *Soft Power* (2004) uma noção de poder menos visível, não-quantificável e subjetiva por não colocar pressões diretas sobre os indivíduos. O chamado poder brando (*soft power*, no original) descrito por Nye está baseado em comportamentos, instrumentos e políticas imateriais que moldam as preferências dos indivíduos aproximando-os dos interesses do país em questão.

Na sua definição do contínuo do poder, Nye (2004) descreve o poder bruto (*hard power*, no original) como aquele proveniente das capacidades materiais. Nesse sentido, o Estado adota comportamentos como coerção, indução, sanções e ameaças para assumir sua posição no Sistema Internacional e impor seus interesses aos demais.

O quadro 1 destaca que o poder bruto não utiliza de instrumentos que favoreçam o diálogo, a compreensão mútua e a troca de ideias e valores, assim como também não prevê políticas e comportamentos relacionados a diplomacia pública e aos intercâmbios educacionais. Nota-se que ao considerar valores, política, instituições e cultura como instrumentos primários de poder há uma conexão entre o conceito de poder brando de Nye (2004) e o poder ideológico definido por Bobbio (1997).

Quadro 1– Principais meios de obtenção poder

	PODER BRUTO		PODER BRANDO
	PODER MILITAR	PODER ECONÔMICO	
COMPORTAMENTOS	Coerção Dissuasão Proteção	Indução Coerção	Atração Configuração de agenda
INSTRUMENTOS PRIMÁRIOS	Ameaças Força	Pagamentos Sanções	Valores Cultura Política Instituições
POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	Diplomacia coercitiva Guerra Aliança	Auxílio Propinas Sanções	Diplomacia pública Diplomacia bilateral Diplomacia multilateral

Fonte: Adaptado de Nye (2004).

Já quando a ênfase é colocada no “poder”, o poder brando é utilizado com o único propósito de atingir os interesses de um país. Nesse caso, conforme destacado por Lee (2010), pressupõe-se uma liderança política em determinadas áreas de atividade, como por exemplo a

área de conteúdos culturais com a produção cinematográfica. Tais atividades contribuem tanto para as finanças do país quanto para a sua imagem vendida no exterior.

Assim, por um lado pode-se dizer que o poder brando é um poder que emana, como que naturalmente, mas que constitui um produto de fontes brandas - como as trocas intelectuais e as relações culturais. Por outro lado, o poder brando é um poder utilizado pelos Estados, e no qual se pressupõe a existência de uma hierarquia, que utiliza meios suaves para exercer sua influência, mas que, em última instância, busca obter ganhos para o Estado que o exerce.

Ainda a respeito da abordagem de Nye do poder, é válido mencionar a existência do *smart power*. Essa abordagem da noção de poder leva em consideração o uso combinado, pelo Estado, do seu poder brando com o seu poder bruto. Assim, o Estado se utilizaria tanto de suas fortes capacidades militares, coerção, pagamento quanto de suas parcerias, instituições e valores para estabelecer na comunidade internacional sua influência e lograr legitimidade para as suas ações.

Os Estados Unidos possuem uma política externa que utiliza-se dessa noção de *smart power*, sendo capaz de combinar suas ações de poder brando e poder bruto de maneira eficiente para seus objetivos políticos. Se por um lado o país está engajado militarmente em conflitos, apoia sanções no Conselho de Segurança da ONU e possui alianças militares, por outro, o país utiliza-se de instrumentos como programas intercâmbios, programas de ensino de inglês e cooperação acadêmica para forjar o seu poder no Sistema Internacional.

Outra abordagem do poder que pode ser considerada na discussão sobre a diplomacia pública é a apresentada por Susan Strange. Strange também apresenta noções de poder semelhantes às de Nye onde há um poder que advém das capacidades materiais do Estado, o poder relacional, e outro proveniente das capacidades imateriais, o poder estrutural.

Em *States and Markets* (1988), Strange apresenta o poder relacional como aquele que advém das capacidades materiais do Estado, sejam elas econômicas ou políticas. Já o poder estrutural, apresentado no mesmo trabalho em 1988 e aprofundado em *Mad Money* (1998) está baseado nas capacidades imateriais do Estado moldar as quatro estruturas principais - a segurança, a produção, as finanças e o conhecimento.

Destaca-se também no quadro 1, o papel dado a diplomacia pública que, em conjunto com a diplomacia bilateral e multilateral, é a forma de instrumentalização desse poder brando pelos governos. Nesse contexto, o poder para alterar as preferências dos demais atores do sistema está baseado na ideia de “cenouras e bastões” (NYE 2004) ou de ativos econômicos e políticos (STRANGE, 1988).

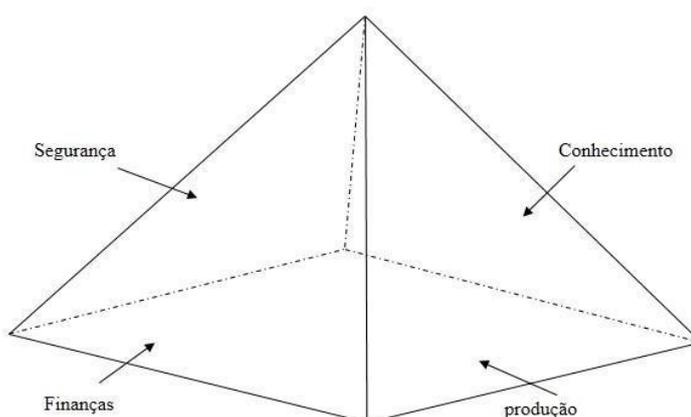
Strange (1988) define que quem detêm o poder estrutural pode alterar de forma sutil as escolhas disponíveis aos demais aumentando o leque de oportunidades ou restringindo as escolhas ao impor custos e riscos. Para Nye (2004), a noção de moldar a livre-escolha dos Estados insere-se na ideia do comportamento de *indulcement* (indução) do conceito de poder brando). Ambos entendem que o conhecimento e os intercâmbios educacionais estão inseridos nas estruturas do poder estrutural e do poder brando.

Aprofundando a apresentação do conceito de poder estrutural de Susan Strange parte da Economia Política Internacional, tem-se a definição,

Structural power [...] is the power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises and (not least) their scientists and other professional people have to operate (STRANGE, 1988, p.24-25).

Para ser capaz de moldar e definir as estruturas globais da Economia Política, o Estado deve exercer controle sobre as quatro estruturas que compõem o poder: segurança, produção, finanças (ou crédito) e conhecimento. Cada uma dessas estruturas nas quais o poder é exercido está no mesmo nível de importância que as demais, não havendo uma hierarquia. Além disso, as quatro estruturas estão em contato umas com as outras de maneira igual, formando um tetraedro (STRANGE, 1988 p.25-26).

Figura 1– As quatro estruturas de poder



Fonte: Adaptado de Strange (1988).

Os Estados detêm o poder quando são capazes de exercer controle sobre cada uma das quatro estruturas. Na estrutura da segurança, oferecer proteção para as pessoas contra a violência garante ao Estado controle sobre essa estrutura e poder em questões não-securitárias, como na administração da justiça. Já na estrutura da produção, o poder emana do controle sobre

os meios de produção dos bens básicos. A capacidade de ditar o que é produzido e como é produzido e distribuído garante ao Estado poder. A terceira face do poder estrutural é o controle sobre distribuição e a restrição do crédito no Sistema Internacional, que acaba por determinar diretamente os resultados dos outros três lados do poder estrutural – a segurança, a produção e o conhecimento/pesquisa. Por fim, o quarto lado do tetraedro do poder estrutural diz respeito ao conhecimento e, principalmente, aos meios de acesso a ele (STRANGE, 1988 p. 29-30).

É nesta quarta face do poder, o lado do conhecimento, que tem a maior relevância e aplicabilidade neste trabalho. Strange também identifica o acesso e o controle sobre o conhecimento e as fontes de informações como recursos básicos do poder internacional dos Estados. Strange (1988) admite que poder e autoridade para a tomada de decisões são dados a aqueles que são reconhecidos pela sociedade como detentores do conhecimento desejado e considerado como correto. Isso leva tais atores a buscarem um engajamento ainda maior na aquisição do conhecimento a fim de manter seu poder.

Assim, existe uma frequente competição entre os atores para obterem a liderança na estrutura do conhecimento. A estrutura do conhecimento dá ênfase às crenças, ao conhecimento e entendimento mútuo e aos canais pelos quais o conhecimento é transmitido (STRANGE, 1988, p.115).

Sousa (2013) busca, em seu trabalho, aprofundar os estudos sobre esta quarta face do poder, que segundo ela, não teve todo seu potencial explorado por Strange. Destaca-se que existe uma diferença entre conhecimento como recurso e as ideias. Conhecimento faz referência a um recurso material de poder, enquanto o conceito de ideia representa as percepções subjetivas.

Nesse sentido, Sousa (2013) oferece uma nova abordagem propondo a existência de uma base ideacional, que compreende as ideias – onde inserem-se os valores, as preferências e as identidades; que afetam a estrutura do poder. O conhecimento como um recurso de poder é considerado como uma das estruturas primárias- uma das quatro faces do poder estrutural proposto por Strange. Conforme Sousa (2013, p.121),

[...] las ideas tienen implicaciones y una influencia significativa en la acción humana y en consecuencia en la acción estatal y no-estatal, la creación de instituciones formales y la conformación de las estructuras de las relaciones internacionales.

Assim, para além das quatro faces do poder estrutural existe uma base ideacional na pirâmide de poder que exerce sua influência sobre cada uma das estruturas do poder. As ideias,

que compõe a base ideacional, são baseadas em visões de mundo e afetam, por meio dos coletivos, as sociedades, as políticas exteriores e os governos (SOUSA 2013).

Ademais, considerando que a relação agente-estrutura nas relações internacionais é uma via de mão dupla, as ideias influenciam, reafirmam e podem transformar tanto os atores quanto as estruturas internacionais nas quais eles estão inseridos (SOUSA 2013). De tal modo, entende-se que ao ser um instrumento da política externa que atua tanto na construção do conhecimento quanto na concepção das ideias, os intercâmbios educacionais atuam na base ideológica e estão presentes na quarta face do poder estrutural.

Ao inserirem estudantes, professores e pesquisadores em ambientes acadêmicos, os intercâmbios possibilitam a troca de ideias, valores e apresentam os intercambistas a diferentes visões de mundo e identidade, moldando assim a base ideacional. Para além da base ideacional, os intercâmbios estão presentes na quarta face do poder estrutural ao representarem um acesso ao conhecimento.

Conforme Strange (1988, p.118) define, a maior parte do conhecimento não é gerada pelos próprios indivíduos, mas sim repassada a eles através de sistemas de comunicação, como filmes, livros e professores. Os intercâmbios educacionais encaixam-se justamente nesse ponto do argumento, afinal tais programas têm como proposta colocar as populações estrangeiras em contato direto com professores, escolas e universidades nos Estados Unidos.

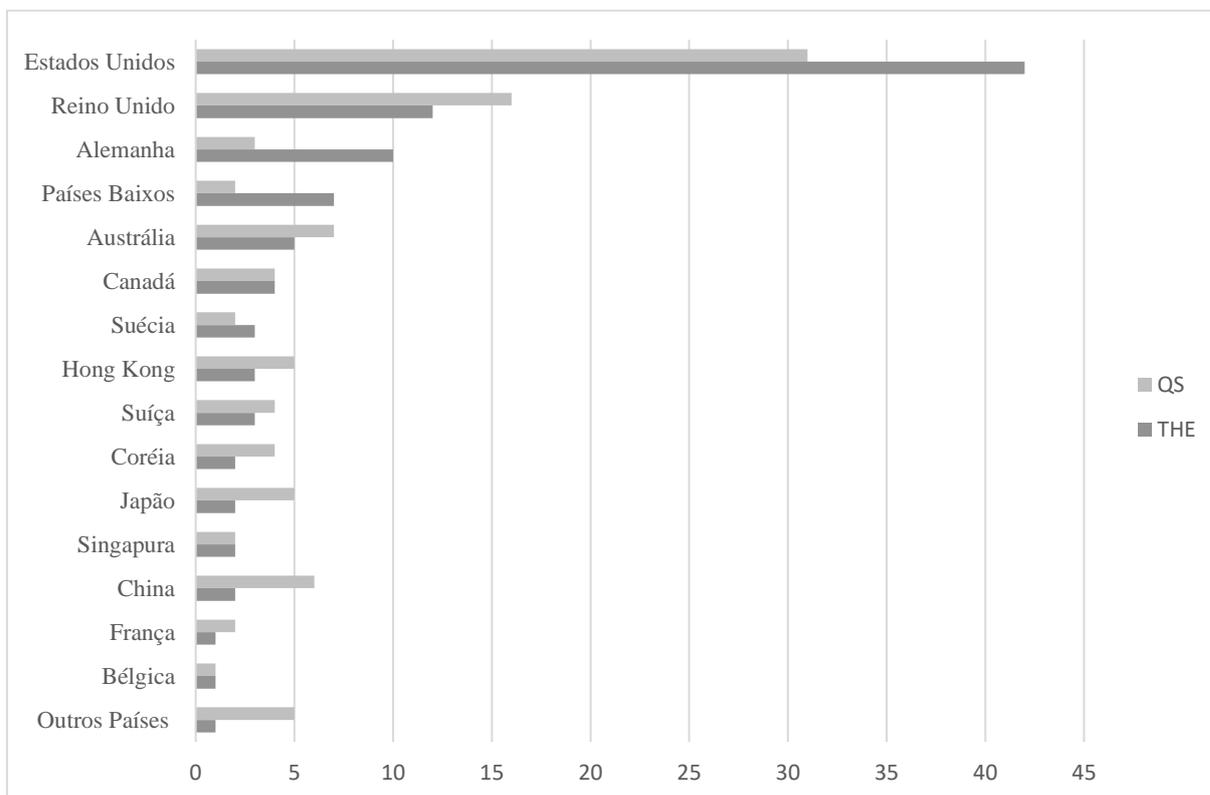
[...] knowledge is power and whoever is able to develop or acquire, and to deny access to the others to a kind of knowledge respects and sought by other; and whoever can control the channels by which to those given access to it, will exercise a very special kind of structural power (STRANGE, 1988, p.30).

Ao olharmos alguns indicadores quantitativos, percebe-se claramente que os Estados Unidos detêm o controle sobre o conhecimento, dominando também seus meios de difusão para a sociedade. Para entender como os Estados Unidos detêm tal controle sobre o conhecimento podemos olhar para o número de universidades que o país possui dentre as melhores do mundo, que são reconhecidas por suas pesquisas, cujos resultados muitas vezes são de repercussão internacional.

Ao analisarmos os dois principais rankings de classificação internacional das universidades, o THE, compilado pela revista britânica *The Times Higher Education Magazine*, e o *QS World University Rankings*, publicado pela empresa britânica Quacquarelli Symonds, notamos a preponderância estadunidense no campo acadêmico. Apesar de os rankings possuírem metodologias diferentes, o que resulta em divergências nas classificações, em ambos os Estado Unidos possuem o maior número de universidades classificadas dentre as 100

melhores do mundo para o ano acadêmico de 2017-18. É válido mencionar que o grupo de “outros países” engloba Estados como Finlândia (THE), Argentina, Dinamarca, Irlanda e Rússia (QS Ranking).

Gráfico 1– Número de universidades no ranking das 100 melhores,



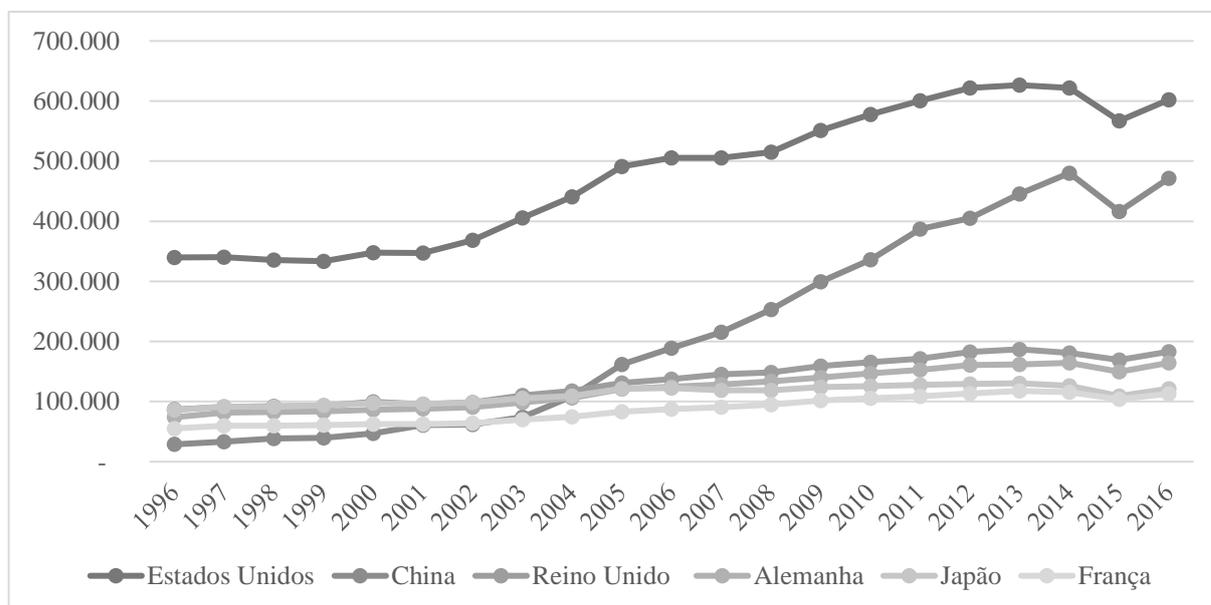
Elaboração com dados do QS University Ranking 2018; The Higher Education Magazine Ranking 2018.

Ademais, destaca-se também que os Estados Unidos concentram cinco dos 25 centros de pesquisa mais inovadores do mundo (REUTERS, 2017). Nesse ranking, os Estados Unidos dividem a primeira posição com a Alemanha que também possui cinco dos mais inovadores centros de pesquisa do mundo, em 2017. França e Japão ocupam a segunda posição, cada um com quatro instituições. Austrália, Canadá China, Coreia do Sul, Espanha, Reino Unido e Singapura aparecem na lista com uma instituição de pesquisa cada.

Quando analisamos a produção científica mundial através no número de artigos indexados, a preponderância intelectual estadunidense se destaca. Desde 1996, primeiro ano de dados disponíveis, os Estados Unidos ocupam a primeira posição no ranking de artigos indexados anualmente. Entre 1996 e 2016, Reino Unido, Japão, Alemanha, França e China se revezaram nas primeiras posições. Em 2005 a China consolida-se no segundo lugar da classificação. De um total 3,34 milhões de documentos publicados em 2016, 601 mil foram estadunidenses. Mesmo quando esse número é analisado com os dados da China, segunda

colocada no ranking global de artigos publicados, com 471 mil documentos em 2016, o tamanho da capacidade de produção científica dos Estados Unidos se sobressai. A título de comparação, o Brasil publicou, no mesmo, período 69 mil artigos.

Gráfico 2– Número de artigos indexados (1996-2016)



Elaboração com dados do SCImago Journal & Country Rank, 2017.

Os Estados Unidos detêm grande vantagem no número de ganhadores do prêmio Nobel, até 2016, 259 estadunidenses haviam ganhado o prêmio nas áreas de medicina, física, química, economia, literatura, paz. A título de comparação, o Reino Unido, segundo país na listagem, possuía, em 2016, 85 prêmios.

A língua inglesa, ainda que não seja exclusiva (nem mesmo originária dos Estados Unidos) ao torna-se a língua-franca no pós-Segunda Guerra Mundial também assume um papel de extrema relevância nessa estrutura do poder (STRANGE, 1988). O domínio do inglês torna-se uma chave acesso, ou de empecilho, ao conhecimento. No Brasil, dados apontam que apenas 5,1% da população (2,5 milhões de habitantes) possuem fluência no inglês (BRITISH COUNCIL, 2015).

Por fim, outro indicador a ser considerado nesta análise da preponderância estadunidense no campo do conhecimento é o número registros de propriedade intelectual (que engloba patentes, marcas registradas e design industrial). Atualmente, os Estados Unidos são o país com o maior número de patentes registradas, 2,6 milhões. A China, segunda colocada, possui, até o momento, 1,5 milhões de patentes já registradas. Apenas em 2015, os Estados Unidos fizeram mais de 3,2 milhões de novas solicitações de registro de propriedade intelectual

(WIPO, 2017). As áreas de computação e de tecnologia médica respondem por 20% das solicitações de registro de patente.

Assim, entende-se que o conhecimento, ao converter-se em tecnologia – como percebemos pelos registros de propriedade intelectual, dinamiza as mudanças em todas as demais estruturas. Conhecimento aplicado na forma de novas tecnologias tem potencial para modificar as relações na estrutura da segurança das finanças e da produção, garantindo assim, ao país que o detém maior poder para moldar o Sistema Internacional.

Esse conjunto de dados indica que, no presente momento, os Estados Unidos detêm um grande controle sobre a estrutura de poder. Contudo, é válido destacar que o rápido avanço chinês indica que a primazia estadunidense no campo do conhecimento pode estar ameaçada em um futuro próximo.

O conceito de poder brando, assim como o de poder estrutural, prevê que os Estados obtêm poder através de fontes imateriais, como conhecimento, cultura, ideologia, valores políticos e política externa. Ao invés de atuar por comportamentos “brutos”, como coerção, sanções e ameaças, o poder brando baseia-se em comportamentos de atração e formação de agenda (ver quadro 1) (NYE, 2004).

Contudo, se para Strange (1988) os Estados detinham poder graças a sua capacidade de exercer controle sobre as estruturas de poder, para Nye (2004, p.5) o “[...] poder brando baseia-se na capacidade de moldar as preferências dos outros”¹². Assim, a cooptação torna-se um conceito-chave na análise de poder de Nye. Para o autor, a cooptação é a capacidade de alterar a vontade dos demais com base na atração por valores comuns ou pela cultura, ou ainda pela imposição de uma agenda de escolhas políticas comum. No caso da agenda de escolhas políticas, o poder de cooptação de um Estado baseia-se na sua capacidade de manipular tal agenda de forma que os demais falham em expressar suas preferências, pois elas parecem irreais. (NYE, 2004).

Vuving (2009), argumenta que existem três moedas que evocam o lado brando do poder: a beleza, o brilhantismo e a benevolência. A beleza gera poder através da inspiração, de um senso de comunidade e de segurança. O brilhantismo evoca o poder através da admiração. A benevolência funciona pela expectativa de um altruísmo recíproco.

O conhecimento é capaz de gerar as duas primeiras moedas – inspiração e brilhantismo. Os Estados Unidos inspiram e são admirados pelas populações estrangeiras por serem um país de excelência acadêmica, que está sempre na fronteira do conhecimento. Entende-se que os

¹² Do original: “[...] soft power rests on the ability to shape the preferences of others”.

intercâmbios educacionais contribuem para além dessas duas primeiras moedas, evocando, principalmente, a benevolência. A benevolência tem destaque na percepção do intercambista quando o governo do país anfitrião emprega recursos financeiros e tempo para cultivar relações com os participantes (VUVING, 2009).

Strange (1988) considera que as quatro estruturas do poder estrutural não são uma exclusividade do Sistema Internacional, estando presentes até em pequenos grupos. Nye (2004) admite que o poder brando não pertence é uma exclusividade dos governos.

Mesmo não sendo uma exclusividade dos governos, são estes que empregam os maiores recursos na consolidação desse tipo de poder. O principal meio utilizado para executar tal poder é a diplomacia pública (NYE 2004). Após conceituar as ideias de poder que servem como base para essa pesquisa, parte-se para o segundo alicerce, a diplomacia pública que busca explicar os interesses dos Estados promover o entendimento mútuo.

2.2. A DISCUSSÃO SOBRE DIPLOMACIA PÚBLICA E CULTURAL

O debate a respeito da diplomacia pública é recente, mas sua prática pelos Estados pode ser identificada muito antes disso. Apesar de no passado a diplomacia pública e a diplomacia tradicional serem geridas de forma individual, tornou-se claro que a primeira tinha grande valor para que a segunda conseguisse atingir seus objetivos.

Apesar do conceito de Diplomacia pública datar da segunda metade do século XX, sua prática pelos Estados pode ser identificada ainda no século XIX. O pioneirismo na Diplomacia pública foi do governo francês ao instituir, em 1883, a Aliança Francesa como forma de disseminação da cultura e dos valores da França para além de suas fronteiras. Outros países seguiram o exemplo e designaram institutos culturais e outras instituições para lidarem com a promoção de suas culturas e manterem a proximidade com seus nacionais para além dos seus territórios.

Os Estados Unidos entram tardiamente no campo da Diplomacia pública. Apenas durante a Primeira Guerra Mundial, o governo do presidente Woodrow Wilson, cria o Comitê para Informações Públicas¹³ (MITCHELL, 1986; NYE, 2008).

A troca de culturas na forma de estudantes tem um impacto profundo para romper com barreiras de entendimento entre os povos (REEVES, 2004). A racionalidade por trás dos programas de intercâmbios educacionais é explicada por Rugh (2014) como um importante

¹³ Do original: Committee on Public Information

meio de garantir a participantes estrangeiros um maior conhecimento sobre os Estados Unidos, sua história, política, sociedade e cultura, além de levar a conexões interpessoais com estadunidenses. Os programas de intercâmbio levam a uma melhor compreensão dos estadunidenses pelos povos estrangeiros, podendo assim auxiliar os interesses dos Estados Unidos.

Tanto conceito de Relações Internacionais Culturais quanto o de Diplomacia pública baseiam-se na compreensão mútua entre os povos. Entende-se que a compreensão das diferentes culturas é um recurso valioso para os Estados. Os intercâmbios educacionais inserem-se nesse contexto ao servirem de ferramenta para tal entendimento mútuo.

Historicamente, no período do entre guerras a diplomacia pública tornou a ocupar uma posição importante na percepção dos países. Durante o governo de Roosevelt, conforme destacado por Pells (1997), percebeu-se que a segurança do país dependia da sua habilidade de se comunicar com a opinião pública e conquistar o suporte de pessoas nos demais países.

A importância das comunicações com o público estrangeiro também foi destacada pelo então Secretário do Exterior do Reino Unido, Anthony Eden, em 1937. Segundo seu discurso,

É perfeitamente verdade, é claro, que a boa propaganda cultural não pode remediar os danos causados por uma política externa ruim, mas não é exagero dizer que mesmo a melhor das políticas diplomáticas pode falhar se negligenciada a tarefa de interpretação e de persuasão que as condições modernas impõem.¹⁴ (NYE, 2008).

Em 1959, no contexto da Guerra Fria, Robert H. Thayer, secretário especial da Secretaria de Estado para Coordenação dos Intercâmbios Educacionais e Relações Culturais destacou em seu discurso,

As relações exteriores não são mais relações entre o governo ou os chefes de estado - as relações exteriores são a relação entre pessoas de todos os países - e as relações entre os povos são governadas pela forma como as pessoas pensam e vivem, comem e sentem e isso representa a cultura de um povo; e, portanto, hoje temos a vanguarda da implementação da nossa política externa, diplomacia cultural e, na minha opinião, o meio mais importante de trazer o entendimento mútuo completo entre os povos, o que, por sua vez, compõe o entendimento mútuo entre os governos [...] ¹⁵(TAHYER, 1959)

¹⁴ Do original: "It is perfectly true, of course, that good cultural propaganda cannot remedy the damage done by a bad foreign policy, but it is no exaggeration to say that even the best of diplomatic policies may fail if it neglects the task of interpretation and persuasion which modern conditions impose."

¹⁵ Do original: "Foreign relations are no longer relationships between government, or heads of state-foreign relations are the relationship between people of all countries-and relationships between peoples are governed by the way people think and live, and eat, and feel and this represents the culture of a people; and so today we have in the forefront of the implementation of our foreign policy, cultural diplomacy, and to my mind the most important means of bringing complete mutual understanding between peoples, which in turns compels mutual understanding between governments [...]."

Mais adiante, ele ainda delimitou qual deveria ser objetivo dessa diplomacia cultural dos Estados Unidos, “O objetivo da diplomacia cultural estadunidense é criar nos povos do mundo uma compreensão perfeita da vida e da cultura da América”¹⁶ (TAHYER, 1959).

A diplomacia pública é considerada como um dos elementos essenciais na vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria. Por exemplo, intercâmbios, visitas e bolsas de estudo oferecidas pelo governo estadunidense a intelectuais soviéticos no contexto da Guerra Fria teria contribuído para corroer a ideologia socialista dentro do bloco soviético (NYE, 2008).

Considerando o contexto atual das Relações Internacionais, a diplomacia pública tem um impacto ainda mais relevante na política externa dos países. A capacidade e a forma como um país comunica-se com a opinião pública estrangeira tem um importante peso na diplomacia tradicional do país.

No contexto da Era da informação, informação é poder e uma parcela cada vez maior da população mundial tem acesso a tal poder. Assim, a política internacional tornou-se uma competição entre os governos por credibilidade. Nesse momento, a política não é mais apenas sobre quem consegue vencer na esfera econômica ou militar, mas também sobre quem consegue contar a história vencedora, capaz de cooptar os demais (NYE, 2008).

O mundo da política de poder tradicional é tipicamente sobre cujo exército cuja economia ganha. Política em uma era da informação "pode vir a ser sobre cuja história ganha" (Arquila e Ronfeldt 1999). Governos competem entre si e com outras organizações para melhorar a sua própria credibilidade e enfraquecer a dos seus opositores (NYE, 2008)¹⁷.

Em um mundo onde as informações tornaram-se abundantes e disponíveis a todos, surge uma nova questão para a diplomacia pública, o paradoxo da abundância. Esse paradoxo impõe a questão da credibilidade à política atual, reafirmando a competição dos Estados pela confiança (NYE, 2008).

Fazendo uma breve análise da diplomacia pública estadunidense, nota-se que apenas no contexto pós 11 de setembro de 2001 o governo retomou os investimentos nesse modelo de diplomacia. O fim da Guerra Fria resultou, na visão do governo estadunidense, em uma perda de importância do poder brando já que não havia mais um bloco antagônico que desafiasse

¹⁶ Do original: “The objective of American cultural diplomacy is to create in the peoples of the world a perfect understanding of the life and culture of America”.

¹⁷ Do original: The world of traditional power politics is typically about whose military or economy wins. Politics in an information age ‘may ultimately be about whose story wins’ (Arquila and Ronfeldt 1999). Governments compete with each other and with other organizations to enhance their own credibility and weaken that of their opponents.”

diretamente a ideologia dos Estados Unidos. Conforme Leonard, Stead e Swmewing (2002, p.2),

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 despertaram a atenção do governo americano novamente para a importância de conquistar mentes e corações como aspecto da política internacional. No contexto da Guerra contra o Terror, os Estados Unidos investiram não apenas em ações militares, como também em ações de poder brando para conseguir o apoio de governos e da opinião pública estrangeira no seu combate ao terrorismo (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002; NYE 2008)

Diante dessa necessidade de exercer sua diplomacia pública de forma significativa, os Estados Unidos depararam-se com um ambiente diferente daquele visto durante a Guerra Fria. Na Era da Informação a necessidade de nutrir uma opinião pública favorável se tornou muito mais necessária, uma vez que mais países possuem um regime de governo democrático e na qual não há mais o embate entre dois blocos antagônicos. Os países passaram a exercer uma maior influência nos resultados buscados pelos Estados Unidos, e assim o poder brando estadunidense tornou-se mais essencial às políticas externas do país.

A falha dos Estados Unidos em conseguir o apoio do México na ONU para os ataques ao Iraque em 2003 e a negativa turca de permitir que as tropas estadunidenses cruzassem o seu território demonstram o impacto do poder brando nas relações internacionais recentes dos Estados Unidos. Em ambos os casos o poder brando estadunidense não conseguiu gerar um ambiente internacional favorável as políticas do país (NYE, 2008).

No mundo pós-moderno a definição tradicional de diplomacia não é mais suficiente levando-se em consideração as transformações ocorridas na esfera internacional, principalmente o surgimento de novos atores relevantes no sistema internacional e a massificação do acesso as informações. A respeito das definições tradicionais de diplomacia, Melissen (2005) destaca que elas sempre focaram em três pontos: seu propósito principal, seus agentes ou sua função.

Definições existentes de diplomacia, quer tenham salientado a sua principal finalidade ('a arte de resolver as dificuldades internacionais pacificamente'), seus principais agentes ('a condução das relações entre Estados soberanos por meio de representantes credenciados') ou sua função principal ('a gestão das relações internacionais por meio da negociação')¹⁸ (MELISSEN, 2005, p.5).

¹⁸ Do original: Existing definitions of diplomacy have either stressed its main purpose ('the art of resolving international difficulties peacefully'), its principal agents ('the conduct of relations between sovereign states through the medium of accredited representatives') or its chief function ('the management of international relations by negotiation').

Essas definições não levam em consideração a necessidade de um ponto de vista mais abrangente que considere como interlocutores não apenas oficiais diplomáticos, mas também a sociedade civil. Assim, a diplomacia deveria ser definida como "[...] o mecanismo de representação, comunicação e negociação por meio do qual os Estados e outros atores internacionais conduzem seus negócios."¹⁹ (MELISSEN, 2005, p.5).

Nicholas Cull (2009) argumenta que o termo diplomacia pública já aparecia em publicações jornalísticas do século XIX tanto nos Estados Unidos quanto na Inglaterra. Contudo, Cull desconsidera que em tais publicações, a diplomacia pública fosse um sinônimo para civilidade, no sentido de exemplo para os cidadãos de um país. Nesse modelo a diplomacia pública não representava um instrumento do poder brando de uma nação, pois não tinha a capacidade de cooptar os demais países.

Assim, na forma como é considerado hoje, o termo diplomacia pública foi cunhado por Edmund Gullion, um diplomata de carreira estadunidense, em 1965. Gullion conceituou a diplomacia pública como

A diplomacia pública ... trata da influência de atitudes públicas sobre a formação e execução de políticas estrangeiras. Ela engloba dimensões das relações internacionais para além diplomacia tradicional; o cultivo, por parte dos governos, da opinião pública em outros países; a interação de privados grupos e de interesses de um país com os de outro; a comunicação de assuntos externos e seu impacto na política; a comunicação entre aqueles cujo trabalho é a comunicação, entre diplomatas e correspondentes estrangeiros; e os processos de comunicações inter-culturais²⁰(THE EDWARD R. MURROW CENTER OF PUBLIC DIPLOMACY, [2016]).

Essa definição mante-se até hoje como base para a conceituação da diplomacia pública por diferentes autores e instituições. Gullion conseguiu captar a relevância das interações entre atores de diferentes países, assim como a importância das comunicações interculturais.

A antiga agência governamental estadunidense para informação (USIA), definiu diplomacia pública como

A diplomacia pública visa promover o interesse nacional e a segurança nacional dos Estados Unidos através da compreensão, informação e influência de públicos

¹⁹ Do original: “[...] the mechanism of representation, communication and negotiation through which states and other international actors conduct their business.”

²⁰ Do original: “Public diplomacy ... deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with those of another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication between those whose job is communication, as between diplomats and foreign correspondents; and the processes of inter-cultural communications”.

estrangeiros, ampliando o diálogo entre os cidadãos e instituições estadunidenses e os seus homólogos no exterior.²¹ (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002).

Assim, Melissen (2005, p.5) destaca a diferença entre os dois tipos de diplomacia, a tradicional e a pública,

A distinção básica entre a diplomacia tradicional e diplomacia pública é clara: a primeira é sobre as relações entre os representantes dos estados, ou outros atores internacionais; enquanto a última considera como alvos o público em geral em sociedades estrangeiras e, mais especificamente, grupos não-oficiais, organizações e indivíduos.²²

Conforme Hans Tuch, diplomacia pública pode ser definida como a maneira pela qual um governo comunica-se com o público internacional com o objetivo de gerar entendimento mútuo sobre a respeito do país. Aspectos como os ideais, as ideias, as instituições, a cultura, as políticas e interesses nacionais são objeto dessa comunicação (TUCH, 1990 apud MELISSEN, 2005).

A definição apresentada por Langhorne (2005) compreende além dos Estados o papel das ONGs, instituições interestatais e corporações transnacionais no processo da diplomacia pública. Nessa definição, a diplomacia pública é o processo de comunicação no qual se empreende relações diretas com a população de um país estrangeiro a fim de se alcançar objetivos nacionais e estender valores. A comunicação com a população local, seja por parte do governo ou por ONGs estrangeiras, tem como objetivo explicar aspectos culturais, ideais e políticas.

Edward R. Murrow, diretor da USIA durante o governo do presidente Kennedy na década de 1960, definiu a diplomacia pública não apenas como as interações entre governos estrangeiros, mas primordialmente como as interações entre indivíduos e organizações. Dessa maneira, a diplomacia pública não se restringe a disseminar pontos de vista governamentais, mas também “privados”, apresentados por entidades, e indivíduos, não governamentais, como ONGs, multinacionais e outras instituições (LANGHORNE, 2005; LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002; MELISSEM, 2007).

²¹ Do original: “Public diplomacy seeks to promote the national interest and the national security of the United States through understanding, informing, and influencing foreign publics and broadening dialogue between American citizens and institutions and their counterparts abroad.”

²² Do original: The basic distinction between traditional diplomacy and public diplomacy is clear: the former is about relationships between the representatives of states, or other international actors; whereas the latter targets the general public in foreign societies and more specific non-official groups, organizations and individuals.

A diplomacia pública difere da diplomacia tradicional na medida em que envolve a interação, não só com governos, mas principalmente com indivíduos e organizações não-governamentais. Além disso, atividades de diplomacia pública, muitas vezes, apresentam muitos pontos de vista diferentes representados por indivíduos e organizações privadas estadunidenses, além dos pontos de vista oficiais do governo²³

Para Langhorne (2005), a diplomacia pública também surge como uma reação ao aparecimento de novos atores no sistema internacional, como ONGs, instituições interestatais e companhias transnacionais. Ou seja, a diplomacia pública nasce de uma expansão da estrutura da diplomacia tradicional.

Com base nas conceituações desses diferentes autores tem-se que a diferenciação fundamental entre o modelo de diplomacia tradicional e a diplomacia pública reside na gama de agentes governamentais, e principalmente não governamentais, que se engajam nela. De acordo com Leonard, Stead e Smewing (2002, p.8-9), [...] a diferença entre a diplomacia pública e a tradicional é que a diplomacia pública envolve um grupo muito maior de pessoas de ambos os lados, e um conjunto mais amplo de interesses que vão além das do governo atual.”²⁴.

É importante destacar que a diplomacia pública não deve ser considerada como mera propaganda ou como uma vertente internacional das relações públicas de um país (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002; MELISSEN, 2005; NYE 2008). O termo diplomacia pública, apresentado como sinônimo para propaganda ou relações públicas é uma conceituação errônea pois simplifica a diplomacia pública a ações propagandísticas, que sozinhas são incapazes de obter os resultados aos quais essa vertente da diplomacia se propõe.

A propaganda diferencia-se da diplomacia pública pela sua ausência de credibilidade (NYE, 2008), e assim por sua incapacidade de persuadir a população de países relutantes (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002). Uma diplomacia pública conduzida de forma correta vai além da simples propaganda de um Estado.

De forma similar, o termo relações públicas também não serve como sinônimo por não abarcar todo o conteúdo da diplomacia pública. Inegavelmente aspectos das relações públicas, como a transmissão de informações e venda da uma imagem do país no exterior, fazem parte da diplomacia pública, mas esta não restringe a isso (NYE, 2008).

²³ Do original: “Public diplomacy differs from traditional diplomacy in that it involves interaction not only with governments but primarily with nongovernmental individuals and organisations. Furthermore, public diplomacy activities often present many differing views represented by private American individuals and organizations in addition to official government views”.

²⁴ Do original: “[...] the difference between public and traditional diplomacy is that public diplomacy involves a much broader group of people on both sides, and a broader set of interests that go beyond those of the government of the day.”

O aspecto fundamental na diferenciação da diplomacia pública da mera propaganda ou das relações públicas é a capacidade (e objetivo) desse modelo de diplomacia não restringir-se a transmissão de informações ou a ações propagandísticas, mas sim promover a construção de relações duradouras. Buscando construir relações entre os cidadãos e países, um país busca através da sua diplomacia pública estabelecer um ambiente internacional favorável aos seus interesses e as suas políticas governamentais.

É nesse ponto que reside a relação entre a diplomacia pública e o poder brando de um Estado. Considerando que os recursos responsáveis por produzir o poder brando provêm dos valores culturais das políticas e do modo de interação de um Estado com os demais, a diplomacia pública é um importante instrumento na instrumentalização de tais recursos em poder brando.

Como instrumento do poder brando, a diplomacia pública possibilita que os governos empreguem tais recursos como fonte de atração através da comunicação. Transmissões, financiamento de eventos culturais no exterior e programas de intercâmbio são alguns dos caminhos que os governos utilizam para se comunicar e construir relações com populações no estrangeiro (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002; NYE, 2008). Uma das maneiras empregadas pelos governos para a construção de relações com as populações estrangeiras são os intercâmbios. Tal relação entre a diplomacia pública e os intercâmbios será construída nos capítulos três e quatro desse trabalho.

Vale ressaltar que, assim como apenas a propaganda ou as relações públicas não conseguem gerar poder brando, uma diplomacia pública com elementos que não sejam atrativos também não obterá sucesso independentemente da qualidade da sua formulação e implementação. Quando os valores culturais, as políticas ou as instituições do país não são atrativos aos demais, nem a diplomacia pública do país consegue gerar um poder de atração. Nesses casos a diplomacia pública pode gerar até mesmo resultados contrários ao seu propósito, levando a diminuição do poder brando do país (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002)

Dessa maneira, há uma forte conexão entre a diplomacia pública conduzida por um país e o poder brando que este obtém. Esse modelo de diplomacia considera a importância de atores não governamentais e da população civil na condução da diplomacia, além destacar a relevância das interações e da construção de laços entre os governos e as populações estrangeiras como forma de se construir um ambiente internacional favorável aos interesses e objetivos nacionais (LEONARD; STEAD; SMEWING, 2002; MELISSEN, 2005; NYE 2008)

Leonard; Stead e Smewing (2002, p.1), destacam a importância das relações interpessoais para a diplomacia pública, “Na verdade a diplomacia pública é sobre a construção de relacionamentos: compreendendo as necessidades dos outros países, culturas e povos; comunicando nossos pontos de vista; corrigindo equívocos; procurando áreas onde podemos encontrar uma causa comum.”²⁵. Assim, entende-se que a forma mais efetiva da diplomacia pública de um país obter os resultados desejados é por meio da criação de laços duradouros com a população local. Programas de intercâmbio atuam nessa esfera de longo prazo e favorecem a construção de relações duradouras entre os países. Gerar um ambiente favorável para desenvolver tais relações demanda tempo e recursos, contudo os resultados são mais duradouros do que os gerados, por exemplo, pela mídia. Dessa forma, a diplomacia pública engloba na sua esfera de políticas governamentais, os intercâmbios educacionais, que constituem uma forma dos Estados construírem vínculos duradouros com populações estrangeiras.

Considerando que a cultura possui um papel relevante nessa pesquisa, é necessário conceituar em conjunto com o termo de diplomacia pública a diplomacia cultural. As diferentes definições de diplomacia cultural salientam o papel desse modelo de diplomacia de promover a compreensão mútua entre os países por meio do contato entre as diferentes culturas.

Embora não haja um conjunto de consentimentos comuns sobre a definição de diplomacia cultural, esta pode ser melhor descrita como os meios através dos quais os países promovem seus valores políticos e culturais para o resto do mundo. A ideia essencial é de permitir acesso público à diferentes culturas e perspectivas, e, deste modo, fomentar a compreensão mútua e o diálogo (CHAKRABORTY, 2013, p. 30).

Segundo Cummings (2003, p.1), a diplomacia cultural pode ser definida como [...] o intercâmbio de ideias, informações, arte e outros aspectos da cultura entre as nações e os seus povos, a fim de promover entendimentos mútuos”²⁶. Ainda conforme essa conceituação, a diplomacia cultural envolve atividades nas quais a ideia que esse país tem de si mesmo são apresentadas de forma a inspirar outras populações independentemente das diferenças políticas ou da distância geográfica existente entre eles.

Para Chizuru Saeki (2005) e Agostinelli (2012), diplomacia cultural pode ser conceituada como o intercâmbio de ideias, informações, artes e cultura de maneira a promover

²⁵ Do original: “In fact public diplomacy is about building relationships: understanding the needs of other countries, cultures and peoples; communicating our points of view; correcting misperceptions; looking for areas where we can find common cause.”

²⁶ Do original: “[...] the exchange of ideas, information, art and other aspects of culture among nations and their peoples in order to foster mutual understandings”.

a compreensão mútua entre cidadãos de países distintos. Kim (2011) destaca que tal diplomacia serve para que o país crie uma base de confiança, a qual é útil para os *policy makers* atingirem acordos políticos, econômicos e militares.

A diplomacia cultural permite criar a base da confiança entre os cidadãos de diferentes nações, dissolver as noções de desconfiança e abrir caminho para as relações econômicas, políticas e militares entre os países (AGOSTINELLI, 2012). Semelhante, Kim (2011, p.1) argumenta que “A diplomacia cultural incentiva outros povos para dar à nação o benefício da dúvida sobre questões políticas específicas ou pedidos de colaboração, uma vez que existe uma presunção de interesse comum”²⁷.

Traçando a relação entre a diplomacia cultural e a diplomacia pública tem-se que a primeira é um dos pilares fundamentais da segunda. Segundo Kim (2011, p.1),

A importância da diplomacia pública tem vindo a crescer conforme o poder brando emerge da cultura, dos valores e das políticas nacionais e de política externa. Isso inspira o importante papel da diplomacia cultural como eixo da diplomacia pública.²⁸

Taylor (1997 apud ALEXOPOULOU 2013) sugere que a diplomacia pública teria seus efeitos direcionados ao curto prazo, enquanto que a diplomacia cultural estaria destinada a atividades de longo prazo. Já para Agostinelli (2012), a diplomacia cultural é o fenômeno que proporciona o “contexto operacional” para a política entre os países.

Esse estudo entende a diplomacia cultural como uma das tantas possibilidades de expressão prática da diplomacia pública. Considerando que os intercâmbios educacionais colocam os estudantes em contato direto com a cultura do país anfitrião e que buscam promover a compreensão mútua, estes se enquadram em atividades da diplomacia cultural do país.

2.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

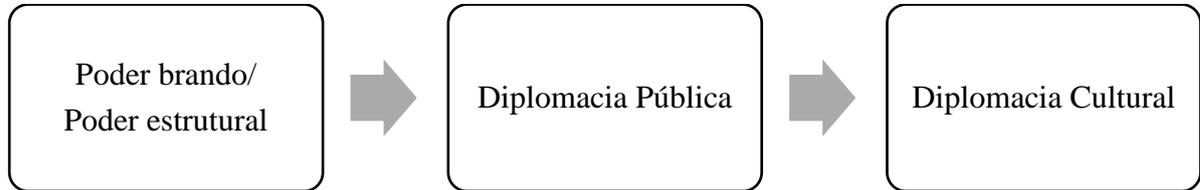
Assim, entende-se que a diplomacia cultural possui um lugar relevante na política externa dos Estados ao ser um caminho para atingirem seus interesses, por meio promoção da sua cultura, dos seus valores e das suas narrativas diante das populações estrangeiras. Conforme descrito por Cull (2009), a diplomacia cultural é “[...] o esforço de um ator para gerir o ambiente

²⁷ Do original: “Cultural diplomacy encourages other peoples to give the nation the benefit of the doubt on specific policy issues or requests for collaboration, since there is a presumption of shared interest”.

²⁸ Do original: “The importance of public diplomacy has been emerging since soft power has growing out of culture, out of domestic values and policies, and out of foreign policy. It draws the significant role of cultural diplomacy as linchpin of public diplomacy.”

internacional através da difusão de seus recursos culturais e das suas conquistas no estrangeiro e/ou a facilitação da transformação cultural no exterior”.

Figura 2 – O caminho da instrumentalização do poder brando e do poder estrutural



Elaboração própria.

Pela lógica do poder proposta por Nye (2004) e Strange (1988), um país detém poder diante dos demais quando é capaz de gerar admiração – seja pelas suas instituições políticas, seus valores universalizantes, ou seu domínio sobre o conhecimento; para implementar seus interesses políticos com o apoio dos demais. O papel da cultura é ser o instrumento primário dessa atração.

As atividades culturais promovidas no contexto da diplomacia cultural de um país, constituem um exemplo prático, um instrumento, do exercício dos princípios da sua diplomacia pública. Promover sua cultura, seus valores, sua língua e suas instituições são um o caminho para que um país detenha, no contexto internacional, admiração e por fim, poder.

3. A PRESENÇA DA CULTURA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Essa pesquisa propõe que os intercâmbios educacionais representam uma das tantas formas de instrumentalização da Diplomacia Cultural, atuando, com destacada importância, nas trocas culturais entre populações estrangeiras e país anfitrião. Assim, partindo dessa ideia de que os intercâmbios educacionais constituem uma forma de diplomacia cultural dos países, cabe, nesse momento, uma breve discussão sobre o que podemos compreender como cultura e qual a sua inserção no campo das Relações Internacionais.

O entendimento de que a cultura pode desempenhar um papel de protagonismo nas relações internacionais é algo que tem se tornado proeminente ao longo das últimas décadas. Na década de 1970 o então chanceler alemão Willy Brandt já pronunciava em seus discursos que a cultura era um aspecto fundamental da diplomacia e, ao lado das relações comerciais e das relações políticas, constituía o terceiro pilar da política externa de um Estado (HARTIG, 2017).

A partir da noção de que as trocas culturais entre os países e suas populações tem uma relevância, não apenas social, mas também política, abre espaço para a área dedicada ao estudo das Relações Culturais. Existem diversas formas de instrumentalizar a cultura e promover a compreensão mútua entre os povos. Concursos musicais internacionais, como o Eurovision²⁹, festivais de cinema, exposições de arte, Institutos de Cultura e programas de intercâmbio são apenas algumas das possibilidades de promover a aproximação das populações por meio da cultura.

3.1. O CONCEITO DE CULTURA

A cultura, conforme Nye (2004) e Kim (2011) é um dos alicerces do poder brando de um país. É ao compartilhar os traços de sua cultura dos os demais Estados e apresenta-los como universais que um país avança seu poderio, de forma branda, no Sistema Internacional.

Definir o que exatamente constitui esse conceito de cultura tão básico para a compreensão do poder brando e da Diplomacia Cultural representa um desafio pela complexidade e abrangência do termo. Cultura não é um termo de definição fácil, simples ou mesmo única. Como qualquer conceito abstrato, a definição de o que é cultura é ampla, variando

²⁹ Realizado desde 1956, o concurso Eurovision reúne cantores representando os países membros da *European Broadcast Union* (EBU) e países convidados.

conforme as acepções que entidade ou autor que o significa possui da sociedade, bem como com qual finalidade tal definição será empregada.

No seu espectro mais amplo, cultura pode ser conceituada como a forma de vida e os valores que ela manifesta. Nesse sentido, Geertz (apud HARRISON & HUNTINGTON 2000) também oferece uma definição ampla do conceito colocando cultura como “a totalidade da maneira de viver de uma sociedade, bem como seus valores, práticas, símbolos, instituições e as relações humanas”. No mesmo caminho, Harrison e Huntington (2000, xv) definem cultura para os propósitos de seu livro *Culture Matters: how values shape human progress* como “valores, atitudes, crenças, orientações e pressupostos subjacentes prevalentes entre as pessoas em uma sociedade”.

Mitchell (1986), em um dos principais livros do campo das Relações Culturais Internacionais, apresenta dentre as possíveis definições de cultura a de “Cultura é a capacidade humana de refletir a si mesmo”³⁰. Eliot (1948) define cultura como “aquilo que torna a vida digna de ser vivida”³¹. Ambas são conceituações bastante abrangentes e que dão margem para um infindável número de percepções distintas a respeito do o que pode ser entendido como cultura

A UNESCO, braço das Nações Unidas para a Educação, Cultura e Ciência definiu, com maior precisão, durante a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais seu objeto de trabalho como

A cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (UNESCO 1982).

Todas essas definições partem de um conceito vasto que diz respeito a forma como uma sociedade – ou outro tipo de organização, vive, se expressa e se relaciona com o exterior. Assim, entende-se que, para o propósito desse trabalho, a definição de cultura a ser empregada deve levar em consideração estes distintos traços que compõe essa sociedade – sua língua, suas artes, seu modo de vida, seus valores, suas crenças.

3.2. RELAÇÕES CULTURAIS

O lugar da cultura nas Relações Internacionais permaneceu por muitas décadas como periférico. Valores ocidentais eram tidos como “universais” pelos *policymakers* e a cultura,

³⁰ Do original: “Culture is the man’s capacity to reflect himself”.

³¹ Do original: “that which makes life Worth living”.

apesar de considerada uma carta coringa, era de uma incompreensível instrumentalização (PETHIYAGODA, 2014).

Ao compreendermos a cultura como o conjunto de diversos fatores que compõe uma sociedade e definem seu modo de vida e seu modo de se relacionar com o exterior traça-se uma conexão entre a cultura e as relações internacionais. Afinal, se a cultura define os traços de uma sociedade ela inevitavelmente define como essa sociedade se posiciona na arena global.

A cultura de uma sociedade é refletida na forma como ela conduz sua política externa, como ela percebe e se relaciona com o mundo que a cerca. Os valores transmitidos pela cultura impactam em como os países percebem conceitos básicos das Relações Internacionais, como encaram negociações, como agem na esfera global. Pethiyagoda (2014) aponta que conceitos como “direitos humanos” e “segurança humana” podem ter significados distintos conforme os valores culturais.

A cultura tem assumido um papel indispensável de comunicação nas sociedades e entre elas, ganhando destaque como uma das variáveis explicativas do desenvolvimento, ou “atraso”, de determinadas sociedades (MITCHELL 1986). Na Era da Informação as trocas culturais tornam-se praticamente inevitáveis. A tecnologia e a globalização facilitam, simplificam e aceleram as trocas culturais entre as diferentes e distantes populações.

Nesse caminho de compreender o papel desempenhado pela cultura nas relações entre os países e no seu desenvolvimento, ganham força estudos no campo das Relações Culturais como o de Mitchell (1986) e Reeves (2004). Entende-se essas Relações Culturais como os contatos sociais em diferentes níveis que contribuem para a compreensão mútua entre as populações para além das fronteiras nacionais (FOX 1950; MITCHELL 1986; REEVES 2004).

Presente desde o início do século XX, o debate a respeito das Relações Culturais tem como argumentos fundamentais a compreensão mútua entre os povos de diferentes culturas. Em 1922 a Liga das Nações já admitia a importância das trocas culturais ao criar o *International Committee for Intellectual Cooperation* (ICIC), a primeira instituição internacional a promover o internacionalismo cultural. O propósito do comitê era incentivar o intercâmbio de acadêmicos, livros, estudantes e ideias, gerando um maior entendimento entre as pessoas (REEVES 2004).

Por um lado, entende-se a importância das trocas materiais dessa cultura, através de livros e mesmo símbolos nacionais, como pandas (MITCHELL, 1986; REEVES, 2004). Tais trocas, como colocado por Reeves (2004) funcionam como ferramentas para o encantam-no e atração entre os países, contudo são incapazes de efetivamente quebrarem as barreiras culturais e promoveram a compreensão mútua.

Contudo, são aspectos intangíveis da cultura e da vida intelectual dos países precisam estar envolvidos nesse contato entre as populações. Fica a cargo dos aspectos imateriais dessas trocas culturais a superação das barreiras de compreensão e a efetiva aproximação entre os povos. Nesse ponto a educação internacional, através do intercâmbio de professores, estudantes e pesquisadores é considerada como um valioso recurso imaterial (ZIMMERN apud REEVES 2004).

Assim, entende-se que é através dessa socialização duradoura dos intercâmbios que a cultura é efetivamente compartilhada entre os povos a compreensão mútua pode aflorar. Como colocado por Zimmern (apud REEVES 2004), as universidades desempenham um importantes papel nessas relações culturais internacionais, “[t]he most important thing of all is for our teachers to teach their students *how to open the windows of their minds*” (itálicos no original).

Cabe aqui destacar que Relações Culturais e Diplomacia Cultural são entendidos como termos distintos e não intercambiáveis. Conforme Arndt (2005), as relações culturais são

[...] the relations between national cultures, those aspects of intellect and education lodged in any society that tend to cross borders and connect with foreign institutions. Cultural relations grow naturally and organically, without government intervention... If that is correct, cultural diplomacy can only be said to take place when formal diplomats, serving national governments, try to shape and channel this natural flow to advance national interests.

Assim, se a Diplomacia Cultural significa os esforços diplomáticos práticos de um país diante de uma população estrangeira afim de apresentar seus valores culturais e promover o entendimento mútuo, as relações culturais ocorrem de forma espontânea e desinteressada. Como Rivera (2015 p.11) resume “A ausência do governo é tão importante para as relações culturais quanto sua presença é para a diplomacia cultural”³².

Tanto as relações culturais quanto a diplomacia cultural tendem a levar a um intercambio mútuo de culturas e promover uma conexão duradoura entre os povos, gerando compreensão, boa vontade e influência no exterior. Contudo, a diferenciação entre as duas reside no fato de que a primeira ocorreria de forma orgânica e espontânea, retratando o país de uma forma mais original, enquanto que a segunda, por ter influência do governo, tenderia representar o país de uma forma mais embelezada (RIVERA 2015).

Ao analisarmos onde os intercâmbios educacionais se encaixam nessa discussão sobre diplomacia cultural ou relações culturais, percebemos que por sua natureza de interação social

³² Do original: “The absence of government is just as important for cultural relations as its presence is for cultural diplomacy”

eles transitam entre os dois campos. Ao serem desenhados por governos é inegável que tais programas contenham uma carga política e um direcionamento aos interesses nacionais do país anfitrião. Contudo, entende-se que os governos não são capazes de ditar todas as interações sociais que ocorrem durante tais programas bem como não podem influenciar em sua totalidade as percepções dos indivíduos que participam deles.

Assim, esse estudo entende que os intercâmbios educacionais são um instrumento que se enquadra nas definições apresentadas de diplomacia cultural bem como constitui também uma forma de relações culturais. Em sua totalidade, esse tipo de programa tem como fim promover o entendimento mútuo entre as populações e favorecer as trocas culturais seja através da participação dos governos, seja através das interações espontâneas que ocorrem durante o período.

3.3. AS AÇÕES PRÁTICAS DA DIPLOMACIA CULTURAL E DAS RELAÇÕES CULTURAIS

Existe uma frase célebre no campo da diplomacia cultural atribuída a J. William Fulbright que sintetiza a relevância das ações práticas que levem a compreensão entre os povos. Fulbright argumentava que “no longo curso da história fazer as pessoas compreenderem o seu ponto de vista é algo que traz muito mais segurança que qualquer submarino”³³.

Esse estudo compartilha da visão de Fulbright ao entender que as ações da diplomacia cultural e as interações das relações culturais criam um ambiente de entendimento e aproximação entre os povos. Dessa forma, é relevante compreender quais caminhos práticos podem ser seguidos para se atingir essa compreensão intercultural.

A exportação da cultura a fim de gerar o entendimento mútuo não é algo recente, conforme destacou Madeira Filho (2016),

O hábito de as nações exportarem uma imagem positiva de seu modelo de civilização, com a finalidade de favorecer o diálogo cultural, suscitar o reforço dos laços de amizade e das trocas comerciais e econômicas com outros povos, remonta à antiguidade.

Atualmente existem diversos caminhos que os países podem trilhar para exportarem suas culturas, seus valores e sua língua por meio da sua diplomacia cultural. Ainda que o foco deste estudo sejam os intercâmbios culturais, cabe destacar que tais programas representam

³³ Do original: “In the long course of history, having people understand your thoughts is a much greater security than another submarine”.

apenas uma das tantas vias possíveis para a instrumentalização da diplomacia cultural e a facilitação das relações culturais entre os países. Como mencionado no início desse capítulo, festivais de música e cinema, bem como exposições de arte e institutos de cultura podem ser analisados como instrumentos dessa diplomacia pública dos países.

3.3.1. O concurso Eurovision

O Eurovision Song Contest, exemplo apresentado nesta introdução, possivelmente represente uma das melhores sínteses das relações culturais e da diplomacia cultural colocadas em prática. O concurso criado em 1956 pela *European Broadcast Union* com o propósito de unir seus países membros é hoje a competição de música internacional anual mais longa da história.

O concurso é um palco que além de unir participantes dos diferentes países também serve como plataforma para tais países construam sua imagem nacional perante milhões de telespectadores ao redor do mundo. Ao ganharem o concurso os países ganham visibilidade e o direito de sediarem a edição seguinte, representando uma chance de mostrarem a sua identidade para além das fronteiras europeias no próximo ano.

Conforme Jordan (2014) argumenta, ex-Estados soviéticos, como Estônia e Ucrânia, utilizaram o Eurovision como um caminho para se apresentarem ao mundo como Estados modernos romperem com a sua imagem do passado associada a URSS. O concurso também serve para que os Estados criem a sua identidade cultural diante dos telespectadores do mundo inteiro³⁴, como foi o caso da Bélgica em 2005 e 2008 quando apresentou canções em uma língua inventada.

Assim, o Eurovision Song Contest representa um relevante exemplo da Diplomacia Cultural ao ser um espaço onde os países, por meio de seus representantes nacionais, podem apresentar a um público estrangeiro seus valores, sua cultura e, principalmente, a imagem que eles têm de si mesmos como nação. As relações culturais nesse contexto são forjadas pela interação entre os participantes e entre os mais de 30 mil turistas³⁵ que visitam o país sede para assistir ao concurso.

³⁴ A transmissão do concurso Eurovision não se limita aos países europeus participantes, sendo difundida para além das fronteiras europeias, incluindo os Estados Unidos, Japão e outros

³⁵ Média de turistas das edições 2013-15. Mais dados disponíveis em:

<https://www.rbs.com/rbs/news/2016/05/the-cost-of-winning-the-eurovision-song-contest.html>

3.3.2. O “Ano do Brasil na França” e o “Ano da França no Brasil”

Outro caminho para os países exercerem a sua diplomacia cultural no Sistema Internacional promovendo um ano de cooperação com um país estrangeiro. Por exemplo, em 2005 comemorou-se o “Ano do Brasil na França” e em 2009 foi a vez do “Ano da França no Brasil”. Entre 2012 e 2013 foram organizados o “Ano do Brasil em Portugal” e o “Ano de Portugal no Brasil”. Em seguida, foi celebrado o biênio “Alemanha+Brasil 2013-2014”. Já 2015 foi o ano marcado pela comemoração “120 anos de Amizade Japão Brasil”.

Esse tipo de evento no qual os países delimitam um ano para estreitarem sua cooperação e sua presença diante de uma população estrangeira determinada envolve diversas atividades que visam promover o entendimento mútuo, construir confiança e aproximar os países. Para além de visitas de chefes de Estado e outras autoridades nacionais que ocorrem nesse período e que reforçam os laços da diplomacia tradicional entre os dois países, os ministérios de cultura, institutos de cultura, bem como outras instituições públicas e privadas se engajam para promover ações que aproximem os países.

O “Ano do Brasil na França”, em 2005, foi iniciado com uma solenidade que reuniu ministros e outras autoridades dos dois países com o propósito de

[...] propor aos franceses uma imagem significativa da variedade e intensidade da Cultura Brasileira, sem qualquer filtro ou mediações, a fim de evitar quaisquer simulacros e distorções [...] outro aspecto importante é o impacto que essas relações bilaterais podem produzir em vários níveis [...] sobre a expressão artística, o comércio de bens e serviços, o turismo e a política [...] (GIL 2005).

Ao longo desse período alguns dos principais pontos turísticos franceses abrigaram a cultura brasileira recebendo exposições de artistas plásticos brasileiros, 36 mostras de cinema compostas exclusivamente por filmes brasileiros foram exibidas no país³⁶, apresentações de músicos brasileiros ganharam espaço, bem como espetáculos cênicos e atividades de gastronomia (RFI 2005). Todas essas atividades expuseram a população francesa a identidade cultural brasileira, mostrando seus valores através das diferentes expressões de arte, propondo a essa população estrangeira um novo entendimento a respeito do Brasil.

Mais de 15 milhões de pessoas participaram dos 436 eventos promovidos pelo Brasil na França durante esse ano. O resultado dessa ação da diplomacia pública brasileira no exterior também foi refletido em um aumento de 20% de matrículas nos cursos de português na França, bem como um crescimento 27% no número de turistas franceses visitando o Brasil e um aumento de R\$450 milhões nas exportações brasileiras para o país (MOREIRA 2005). Com

³⁶ ANCINE 2005.

base nesses dados, que foram considerados pelo então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, como um sucesso, podemos entender que esse tipo de ação da diplomacia cultural desperta na população estrangeira um interesse e uma aproximação com o país anfitrião, no caso o Brasil, favorecendo a compreensão e a confiança entre esses povos.

Se O “Ano do Brasil na França” constitui uma atividade da diplomacia cultural por ter sido submetido a curadoria do governo brasileiro e ter sido organizado afim de favor os interesses nacionais – promover determinada imagem do Brasil no exterior, aumentar o comércio, favorecer a cooperação setorial; seus resultados transbordaram para o estabelecimento de relações culturais entre os povos, de forma orgânica e desinteressada. O aumento do turismo entre os países e o crescimento do interesse pela língua portuguesa são indicativos dessas relações culturais estabelecidas entre os povos e sem a interferência direta do governo brasileiro.

Na contrapartida, a França realizou seu ano no Brasil 2009. Mais de 560 eventos compuseram a programação oficial do evento que ocorreu em mais de 80 cidades brasileiras. Bem como no evento realizado pelo Brasil na França quatro anos antes, o “Ano da França no Brasil”³⁷ envolveu diversas atividades que visavam apresentar a diversidade cultural do país. Foram mostras cinematográficas, exposições de artistas plásticos nos principais museus do Brasil – como a Pinacoteca de São Paulo e o MASP, apresentações musicais e de dança, além de eventos de gastronomia e teatro. O evento também incluiu a cooperação econômica e científica organizando seminários e mais de 150 missões empresariais.

Conforme expresso pelo jornal francês Le Monde, o evento consagrou no Brasil uma imagem de um França aberta, moderna e multicultural (MORTAIGNE 2009). A diplomacia cultural é mais eficiente quando as populações conseguem encontrar valores e perspectivas culturais similares umas nas outras. Se a similaridade tem um poder de atração, foi justamente a diversidade cultural, ponto comum entre o Brasil e França, que foi a peça de aproximação entre as populações dos dois países durante o “Ano da França no Brasil”.

3.3.3. A arte nos museus e na Diplomacia Cultural

A arte representada nos quadros e esculturas dos artistas plásticos e apresentada nos museus foi uma das atividades realizadas durante o “Ano do Brasil na França” e o “Ano da

³⁷ O “Ano da França no Brasil” foi composto por dois eventos principais, o “Ano Econômico da França no Brasil” e o “Ano Cultural da França no Brasil”, e o correu entre 21 de abril e 15 de dezembro de 2009.

França no Brasil”. Essa forma de expressão da cultura por si só constitui uma ferramenta da Diplomacia Cultural dos países.

Exibições de arte como instrumento da diplomacia cultural não é algo novo. Por décadas exibições internacionais como a Bienal de Veneza realizada desde 1895 com a participação artística de diversos países.

A arte pode desempenhar um papel na Diplomacia Cultural principalmente por meio de exposições no exterior e do empréstimo de obras entre os museus. Usualmente, uma exposição de arte no exterior tem como fim último de sua curadoria, promover e difundir as expressões culturais do país perante audiências estrangeiras. O país busca construir determinada imagem de si mesmo por meio dos seus artistas ao expor seus trabalhos ao exterior.

Um exemplo dessa diplomacia cultural por meio da arte é a exposição “The Art of the Enlightenment” financiada pelo Ministério de Relações Exteriores da Alemanha e pelo BMW Group. A exposição realizada entre 2011 e 2012 ocupou os 29.000m² do Museu Nacional da China, maior instituição do país, com mais de 500 obras emprestadas de museus alemães (VINE 2011).

Na época a China não possuía nenhum museu dedicado à arte ocidental no país. A aposta dos curadores da exibição eram atrair a curiosidade dos chineses ao apresentar obras de pintores renomados do movimento Iluminista europeu e traçar conexões com a sociedade chinesa (VINE 2011). Inevitavelmente, como parte do propósito da Diplomacia Cultural tal ato buscava apresentar a população estrangeira uma perspectiva mais próxima da Europa, em especial da Alemanha. Conforme descrito por Alexopoulou (2013) a exposição serviu para transmitir o “caráter nacional” da Alemanha, uma nação progressiva, democrática e com amplo histórico intelectual.

Assim, entende-se que as exposições de arte constituem uma relevante forma da diplomacia cultural dos países. Ao promover o intercâmbio de ideias, informações e de outros aspectos da cultura por meio da arte, possibilita-se uma aproximação entre as nações e favorecendo seu entendimento mútuo.

3.4. OS INSTITUTOS DE CULTURA

No final do século XIX inicia-se um processo de criação, por parte de alguns países europeus, de estruturas ou organizações direcionadas a difusão cultural. Inicialmente foram as associações filantrópicas e agremiações de intelectuais que conduziram esse processo. Esses

grupos entendiam a difusão cultural, por meio da língua e das artes, como um caminho para a construção de um ambiente internacional pacífico baseado cooperação social e na compreensão mútua entre os povos (MADEIRA FILHO, 2016).

Apenas com o passar dos anos os governos assumem o controle dessa política cultural, tornando-se principal disseminador externo, como temos hoje. Os Institutos de Cultura (IC) emergem nesse contexto como o principal modelo de estrutura de disseminação cultural dos Estados.

Os IC são instituições estabelecidas e mantidas pelos governos com a finalidade de promover sua cultura, sua língua e seus valores políticos aos públicos estrangeiros. Para atingir tais fins, esses institutos usualmente contam com aulas de idioma, promovem exposições artísticas, mostras de cinema, apresentações culturais e contam com bibliotecas e mídiotecas para distribuírem materiais do seu país de origem.

A relevância do estabelecimento de IC no estrangeiro para a diplomacia pública e cultura de um país é o estabelecimento de relações bilaterais. Conforme Madeira Filho (2016), a diplomacia cultural para ser exitosa deve ser estabelecida como uma via de mão dupla. Os países devem adaptar ao contexto e a cultura local seus esforços para promover seus valores e sua cultura

É preciso ter presente que os agentes culturais de um estado não só levam para fora seus valores simbólicos, mas podem e devem haurir os elementos disseminadores de cultura do estado hospedeiro, de modo a criar uma dinâmica benéfica para as relações bilaterais em sua totalidade (MADEIRA FILHO, 2016).

A Aliança Francesa foi a estrutura pioneira nesse campo e seu modelo foi, e continua a ser emulado pelas nações que buscam estabelecer sua diplomacia cultural de forma vigorosa no exterior. Aliança Francesa, British Council, Instituto Goethe e Instituto Confúcio são os institutos com maior presença global e representam relevantes exemplos da instrumentalização da diplomacia cultural.

3.4.1. A Aliança Francesa

A Aliança Francesa (AF), estabelecida em 1883 por intelectuais como uma resposta a sua derrota na Guerra Franco-Prussiana (1870-1871). Invocar seu patrimônio cultural, difundindo sua língua e seus valores iluministas para as suas colônias foi uma das formas que a França encontrou para se reestabelecer após a derrota (FOUNDATION..., [2017]).

Madeira Filho (2016) sintetiza que a Aliança Francesa foi estabelecida com o propósito de “que o ensino da língua francesa pudesse inspirar outros povos a desenvolver uma relação

de afinidade com o espírito francês e produzisse, dessa forma, uma espécie de simpatia pela França e seus valores”.

O pioneirismo da AF no século XIX teve seu brilho ofuscado no século XX quando no pós-Primeira Guerra Mundial novos valores culturais emergem com a ascensão de novas potências culturais. Reino Unido, seguido pela Alemanha e Estados Unidos, empenham-se em difundir globalmente sua diplomacia cultural por meio de IC, intercâmbios educacionais e outras estruturas diplomáticas para promoverem sua cultura, sua língua, seus valores, e seus interesses políticos em uma nova configuração global.

Ainda que com um brilho menos pujante diante da

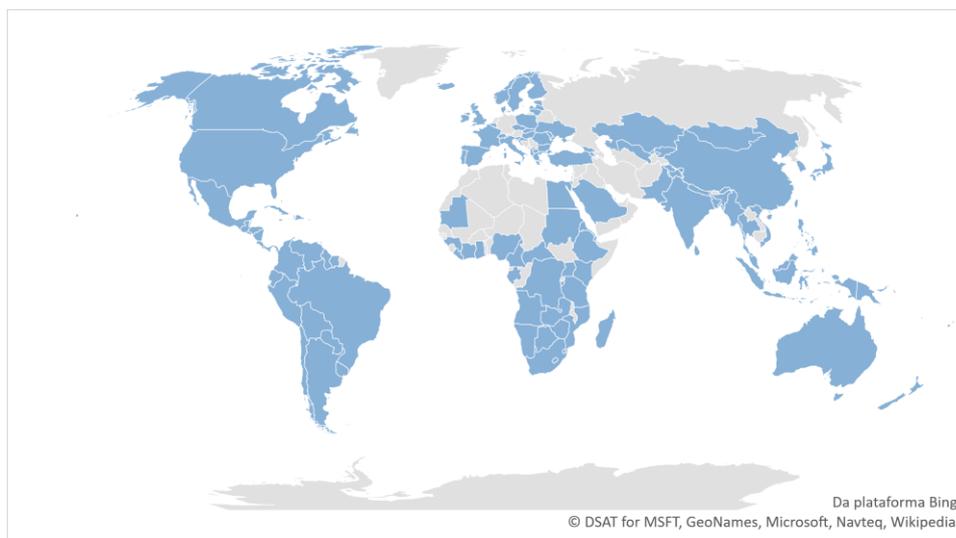
[...] avassaladora hegemonia da indústria cultural norte-americana, o talento francês continua a ser admirado e cultuado mundo afora, graças em parte ao enorme empenho da França, tanto no nível governamental quanto no dos criadores e da sociedade civil, de valorizar suas realizações culturais e de buscar exportá-las para outros países [...] (MADEIRA FILHO, 2016).

A Aliança Francesa mantém hoje sua missão fundamental de “promover a língua francesa, [...] difundir as ideias, os conhecimentos, a cultura científica do nosso país para garantir que a França esteja mais presente nos grandes debates que movimentam o mundo”³⁸ (Kouchner apud MADEIRA FILHO, 2016).

A França tem logrado exercer sua diplomacia cultural por meio da Aliança Francesa em 140 países nos cinco continentes. Desde de a pequena ilha de Vanuatu na Oceania até seus 111 centros nos Estados Unidos a França demarcado sua presença globalmente.

³⁸ Do original: « promouvoir la langue française. Elle devra également diffuser les idées, les savoirs, la culture scientifique de notre pays, faire en sorte que la France soit plus présente dans les grands débats qui agitent le monde ».

Figura 3 – Distribuição dos centros da Aliança Francesa no mundo



Dados: Foundation Alliance Française, 2017.

Os 800 centros da Aliança Francesa espalhados pelo mundo atingem 458 mil alunos (ALLIANCE..., 2016). No Brasil, onde atua desde 1885, a AF dispõe de 39 centros – apenas sete estados da federação não contam com uma AF em seu território, e atinge mais de 27 mil alunos por ano. Atrás apenas de Madagascar³⁹, o Brasil é o segundo país do mundo em número de alunos de francês matriculados nos centros da AF.

As aulas de língua francesa não estão apenas na base dos propósitos de existência da AF, mas também representam sua principal fonte de rendimentos. Em 2016, dos 203 milhões de euros, em 2016, 79% (160 milhões) era proveniente da receita gerada pelos cursos de francês. O restante do orçamento anual da AF provém de doações privadas e subvenções do governo francês.

Contudo, não basta difundir a língua francesa, para atingir os propósitos fundamentais da Aliança Francesa também é necessário promover a difusão da cultura, dos valores e dos conhecimentos científicos do país. Para apresentar sua cultura às populações locais – e mesmo às populações estrangeiras na França, os centros da Aliança Francesa realizaram mais de 23.600 eventos culturais, que reuniram 3,3 milhões de espectadores (ALLIANCE..., 2016).

Com sessões de cinema, exposições de arte, apresentações musicais, saraus, conferências acadêmicas e atividades gastronômicas, a França logrou introduzir, principalmente na América Latina e na Ásia, seus valores e sua cultura em consonância com a

³⁹ Madagascar ocupa o primeiro lugar do mundo em número de estudantes de francês vinculados à Aliança Francesa. O país africano conta com 29 centros da AF no seu território que atendem mais de 28 mil alunos por ano (ALLIANCE..., 2016).

realidade local. As 464 mídiotecas– bibliotecas que dispõe de livros, revistas, filmes e CDs franceses, espalhadas pelos centros da AF também desempenham um papel relevante na aproximação dos estrangeiros com a cultura francesa.

Para além da Aliança Francesa, a diplomacia cultural da França também estabeleceu uma rede de Institutos Franceses que visam a promover intercâmbios culturais, partilhar conhecimentos acadêmicos, difundir o patrimônio cultural francês, apoiar o desenvolvimento dos países do Sul global, encorajar o estudo da língua francesa e favorecer ações de diálogo cultural, dentre outros (FOUNDATION [2017]).

No catálogo de instrumentos da diplomacia cultural francesa ainda estão o *Campus France* e *France Expertise Internationale*. A primeira visa promover o intercâmbio educacional entre a França e o mundo, bem como a valorização das instituições de ensino francesas no âmbito internacional. Ao passo que a segunda tem como principal função promover a assistência técnica, a experiência e a tecnologia francesas no exterior, principalmente por meio de projetos de cooperação bilaterais e multilaterais traçados pelo governo francês.

A lição que a França deu ao mundo com o estabelecimento da Aliança Francesa foi de que a diplomacia cultural tem uma relevância para a política externa do país. Promover sua cultura, seus valores e seu conhecimento diante das populações estrangeiras é um caminho para obter um papel de relevância nas discussões internacionais. Ademais ao estabelecer uma rede de centros locais a França demonstrou compreender que a diplomacia cultural para ser eficaz precisa ser uma via de mão dupla e ser feita sob medida para as populações locais.

3.4.2. O British Council

O *British Council* surge de forma discreta em 1934 como um instrumento do Reino Unido diante dos crescentes investimentos realizados pela Alemanha, Espanha e Itália no contexto de ascensão dos movimentos fascistas para propagarem suas ideias no mundo. O Instituto de Cultura do Reino Unido não surge com uma “missão civilizadora”, como a Aliança Francesa, mas como uma resposta as narrativas antagônicas que estavam ganhando voz no mundo por meio dos esforços de propaganda alemães, espanhóis e italianos.

O *British Council* foi estabelecido de forma gradual pelo governo britânico, que se utilizou de estruturas herdadas do antigo Ministério da Informação, que era o órgão de propaganda utilizado na Primeira Guerra Mundial. Conforme ressaltado por Madeira Filho

(2016), “diferentemente do modelo francês de diplomacia cultural, o Reino Unido sempre foi mais reticente em assumir uma ‘missão civilizadora’ no mundo”. A inclinação histórica do Reino Unido, estava no comércio e nas relações econômicas. O Reino Unido figurava como uma potência marítima e não uma potência cultural. Como destacado por Mitchell (1986 apud MADEIRA FILHO, 2016),

[...] a cultura não era um conceito que granjeava grande entusiasmo na Grã-Bretanha: as partes que compõem a cultura – a literatura, a língua, as artes, a arquitetura, a horticultura, o desporto – tiveram os seus expoentes e os seus defensores, mas a Inglaterra, ao contrário da França, não tinha a tradição de os considerar, conjuntamente, como uma expressão de identidade nacional e, muito menos, como algo que devesse ser transmitido aos outros.

O *British Council* foi constituído com a finalidade de disseminar as ideias e ideais britânicos em uma clara contraposição as propagandas fascistas e nazistas empregadas pelos governos da Alemanha, Espanha e Itália no período (KIM, 2011). Conforme Mitchell (1986), a expectativa em relação ao *British Council* era de que instituto serviria “não só serviria para aumentar a influência e o prestígio britânicos no exterior, mas também efetivamente promover os ideais mais amplos de paz e compreensão internacionais”⁴⁰.

Assim, entende-se que na sua criação o *British Council* buscava instrumentalizar a cultura britânica para servir aos interesses da política externa do país em um momento de transformações no continente europeu. O objetivo do *British Council* foi delimitado como o de “conduzir a propaganda britânica a outros países com base na reciprocidade, enviando palestrantes britânicos ao exterior e trazendo estrangeiros para lecionarem e conhecerem pessoas com interesses similares nesse país”⁴¹ (DONALDSON apud MADEIRA FILHO, 2016).

Ou seja, ainda que os interlocutores da época utilizassem a palavra “propaganda” para delimitar o escopo de atuação do *British Council*, sua atuação visando a compreensão mútua e o intercâmbio de acadêmicos está, hoje, mais enquadrada no termo de diplomacia cultural.

Foi durante a Segunda Guerra Mundial que a percepção britânica a respeito da relevância da instrumentalização da cultura para seus fins de política externa sofreu um aprofundamento. No o governo britânico diante dos iminentes sinais de declínio de sua hegemonia, aprofunda-se a mobilização do Reino Unido para estabelecer estruturas capazes de fazerem frente as distintas narrativas que surgiam no campo internacional e buscarem a manutenção da sua zona de influência.

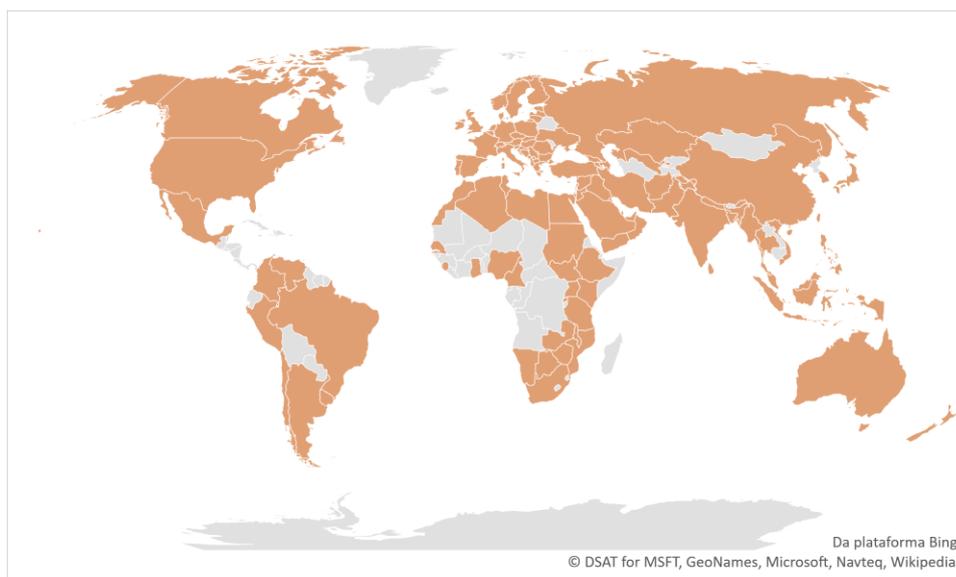
⁴⁰ Do original: “[...] not only serve to enhance British influence and prestige abroad, but would also effectively further the wider ideals of international peace and understanding”.

⁴¹ Do original: “to conduct British propaganda with other countries on a basis of reciprocity, sending out British speakers abroad and bringing foreigners here both to lecture and to meet people of similar interests in this country”

Conforme destaca Telles (2009), “a assunção de uma política cultural externa materializou-se apenas quando os interesses britânicos começaram a ser postos em causa nas suas históricas zonas de influência”. Para além desses objetivos políticos, Ribeiro (2011) destaca que a atuação do Reino Unido no campo da diplomacia cultural apenas ganha entusiasmo quando o governo assume que as relações comerciais poderiam ser beneficiadas com o investimento em ações culturais.

Se a atuação do Reino Unido no campo da diplomacia cultural por meio de seu Instituto de Cultura começou de maneira discreta e atrelada a uma resposta política aos movimentos fascistas da década de 1930, atualmente o *British Council* consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos da diplomacia cultural do país no mundo. Atualmente o Reino Unido estabelece sua presença global e difunde sua cultura, seus valores, e principalmente, sua língua, com mais de 200 escritórios do *British Council* localizados em 114 países.

Figura 4 – Distribuição dos escritórios do *British Council* no mundo



Dados: British Council, 2017.

Seguindo o modelo empreendido com sucesso pela Aliança Francesa, o *British Council* difunde a cultura britânica por meio de aulas de idioma, especialmente através de plataformas online. Os escritórios do *British Council* ao redor do mundo também são comprometidos em organizar atividades culturais para as populações locais, como festas, exposições artísticas e saraus.

Conforme exposto, “as artes são uma peça-chave na nossa missão de construir laços de confiança e compreensão” (BRITISH... [2017]). Em 2016, quando foi celebrado o 400º

aniversário da morte de Shakespeare, o *British Council* estabeleceu o projeto *Shakespeare Lives* levou a todos os seus países de atuação atividades que promovessem a obra do escritor britânico. Foram peças teatrais, exposições, cursos de inglês e curtas-metragens que buscaram difundir mundialmente a cultura britânica por meio da obra de Shakespeare.

Anualmente 65 milhões de pessoas são impactadas diretamente pelo trabalho *British Council* e outras 650 milhões tem contato com a instituição por meio de suas plataformas online, suas transmissões e publicações (BRITISH... [2017]). O instituto também atua globalmente por meio de parcerias com instituições de ensino públicas e privadas e empresas.

De forma similar a Aliança Francesa, a maior parte (60%) do orçamento de 1,07 milhões de libras esterlinas do *British Council* provêm de aulas de idiomas e de exames de proficiência. O restante do orçamento é composto pelo financiamento do governo britânico (15%), por contratos (14%), por parcerias, como o programa Erasmus+ (8%) e por outras fontes de renda (3%) (BRITISH COUNCIL, 2017).

A estratégia do *British Council* para 2020 prevê aumentar e assegurar a posição da diplomacia cultural britânica no mundo favorecendo a segurança do país ao fortalecer seu trabalho em Estados frágeis; contribuir para a prosperidade dos seus países de atuação; e

contribuir para a influência e atração internacional do Reino Unido no mundo através da construção de conexões mutuamente benéficas e relações duradouras entre as pessoas do Reino Unido e os países com quem trabalhamos⁴² (BRITISH COUNCIL, 2017).

Ao longo desses 83 anos de existência o *British Council* demonstrou ser uma ferramenta válida para a difusão da cultura britânica no contexto global, tendo se expandido geograficamente e ampliado seu escopo de atuação.

3.4.3. O Instituto Goethe

O Instituto Goethe é estabelecido pelo governo da República Federal da Alemanha (RFA) em 1951, em Munique. O propósito da criação do Instituto foi descrito por Schneider (2005) como, “a Alemanha voltou-se para a cultura para ajudar a restaurar os relacionamentos após a Segunda Guerra Mundial”⁴³.

Seguindo o exemplo de países como França, Itália e Reino Unido, o governo da Alemanha estabeleceu o Instituto Goethe para difundir a cultura alemã para além das suas

⁴² Do original: “contribute to the UK’s international influence and attraction in the world by building mutually beneficial connections and long-lasting relationships between the people of the UK and countries we work with”.

⁴³ Do original: “Germany turned to culture to help restore relationships after the Second World War”.

fronteiras territoriais. O Instituto Goethe é descrito como um “instituto de cultura nacional independente”, que, apesar de fundado e financiado pelo governo alemão, detém de independência política para conduzir suas atividades, ainda que sejam guiadas pelos parâmetros da diplomacia cultural estabelecidos pelo *Äuswartiges Amt*⁴⁴.

O entendimento da cultura, ao lado das relações políticas e econômicas, é um dos pilares da política externa da Alemanha. Os princípios norteadores da diplomacia cultural alemã foram traçados na década de 1970 e serviram como para a que anos depois o então chanceler Willy Brandt estabelecesse a diplomacia cultural como o terceiro pilar das relações exteriores da Alemanha – justamente ao lado das relações econômicas e comerciais (GRÄTZ 2009).

Assim como a França, a percepção de cultura da Alemanha estava profundamente vinculada ao um entendimento mais delimitado do termo, vinculado com a “alta cultura”. Conforme indicado por Gienow-Hecht (apud HARTIG, 2017),

A cultura alemã tradicionalmente sublinhou a alta cultura e estava intimamente ligada ao aprimoramento de *Bildung* (conhecimento, educação), etnicamente vinculado, profundamente enraizado na história alemã e - no caso das artes, música e desempenho - dependente do financiamento estatal⁴⁵.

Hartig (2017) resume, “por tradição, a compreensão alemã da cultura tendia a uma definição estreita que se refletia na auto. percepção da Alemanha como terra de poetas e pensadores”. É justamente com os princípios ordenadores da diplomacia cultural alemã estabelecidos na década de 1970 que a percepção de “cultura estendida”⁴⁶ é adotada.

A noção de “cultura estendida” entende que

Atualmente, a cultura não é mais um privilégio de grupos elitistas, mas é oferecida a todos, diz respeito à vida cotidiana e como parte do processo dinâmico de mudanças sociais [ela] tem que lidar com uma variedade de problemas atuais⁴⁷ (AUSWÄRTIGES AMT apud HARTIG, 2017).

Essa noção de que a cultura deve ser acessível a todos guia até hoje as ações do *Äuswartiges Amt* na sua formulação da diplomacia alemã, bem com a de seus principais parceiros, dentre eles o Instituto Goethe.

⁴⁴ O *Äuswartiges Amt* é o ministério de Relações Exteriores da Alemanha.

⁴⁵ Do original: “German Kultur traditionally stressed high culture and was closely linked to the enhancement of *Bildung* (knowledge, education), ethnically bound, deeply rooted in German history, and – in the case of the arts, music, and performance – dependent on state funding”.

⁴⁶ Do original: “extended culture”.

⁴⁷ Do original: “Nowadays culture is no longer a privilege of elitist groups, but it is on offer to everyone it concerns everyday life, and as part of the dynamic process of societal change [it] has to deal with a variety of present-day problems”

Os propósitos da diplomacia pública alemã incluem “promoção da língua alemã, contribuição de prevenção de crises e conflitos, promoção da integração europeia e apresentação de uma imagem realista e vibrante da Alemanha” (AUSWÄRTIGES AMT apud HARTIG, 2017). Ademais, a diplomacia pública alemã deve favorecer o diálogo e o intercâmbio cultural entre os povos.

O Instituto Goethe como uma das instituições parceiras do *Äuswartiges Amt* e um dos mais relevantes instrumentos da diplomacia cultural do país promove suas atividades focado em atender a tais propósitos culturais. O Instituto, de forma semelhante aos demais IC já mencionados nesse capítulo, tem no seu portfólio de atividades o ensino da língua, a promoção de exposições artísticas, mostras de cinema, eventos culturais, seminários e intercâmbios educacionais.

Hartig (2017), resumiu as atividades do Instituto Goethe em três níveis,

[...] primeiro, a promoção da língua alemã através da execução de cursos de línguas, compilação de materiais didáticos, treinamento de professores, contribuição para a pesquisa científica e participação em iniciativas político-linguísticas; em segundo lugar, o fomento da cooperação cultural internacional organizando programas de eventos e contribuindo para vários festivais e exposições nos campos do cinema, dança, música, teatro, literatura e tradução; e terceiro, transmitindo uma imagem abrangente da Alemanha, fornecendo informações sobre a vida cultural, social e política através de bibliotecas, centros de informação, fóruns de discussão e uma variedade de publicações impressas, de áudio e vídeo⁴⁸.

Focado não apenas em apresentar a língua, a cultura e os valores alemães às populações estrangeiras, o Instituto Goethe posiciona-se no contexto atual como um “importante *player* trabalhando para o intercâmbio transacional de questões sociais”, contribuindo para “formar uma consciência da cidadania europeia” (GOETHE, 2017). As diretrizes da diplomacia pública da Alemanha delimitam que as suas atuações no exterior devem estar orientadas a promoção dos valores-chave da sociedade alemã. A promoção da democracia, da liberdade, dos direitos humanos, de crescimento sustentável, do progresso científico e da redução da pobreza são os valores a serem observados na condução das atividades da diplomacia cultural do país (AUSWÄRTIGES AMT apud HARTIG, 2017).

Na atualidade, a relevância do Instituto Goethe para a política alemã e para o contexto alemão é descrita como “dupla função: como instituto cultural nacional e

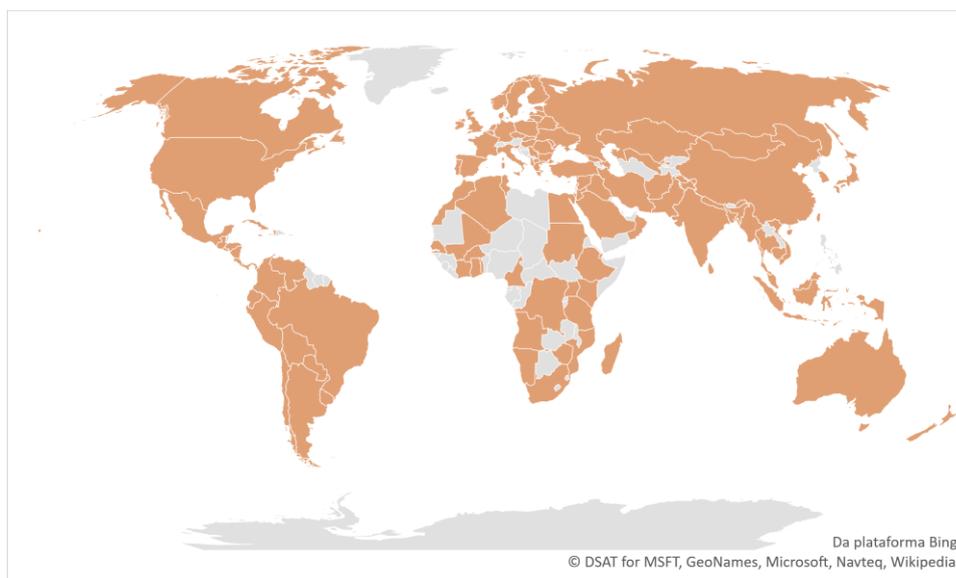
⁴⁸ Do original: “[...] first, the promotion of the German language by running language courses, compiling teaching materials, training teachers, contributing to scientific research and participating in politico-language initiatives; second, the fostering of international cultural cooperation by organizing programs of events and making contributions to various festivals and exhibitions in the fields of film, dance, music, theatre, literature and translation; and third, conveying a comprehensive image of Germany by providing information about cultural, social and political life through libraries, information centres, discussion forums and a variety of print, audio and video publications”.

coautor de uma nova narrativa europeia”⁴⁹ (GOETHE..., 2017). No contexto atual no qual a Alemanha figura como o principal líder da União Europeia, o discurso a respeito dos propósitos do Instituto Goethe é focado na universalização dos valores alemães e sua promoção não apenas como alemães, mas como constituintes da consciência europeia.

Anualmente o Instituto Goethe dispõe de 350 milhões de euros para o seu orçamento, cuja a maior parte é proveniente das suas atividades como instituto de línguas. O restante do orçamento é oriundo do *Äuswartiges Amt*.

O Instituto difunde a cultura, a língua e os valores alemães em 98 países por meio de centros locais, além de dispor de centros culturais binacionais em outros 30 países. Mais de 500 mil pessoas frequentam os centros do Instituto para aprender alemão. E em, 2016, mais de 32 mil eventos culturais, uma média de 90 por dia, foram realizados pelos centros do Instituto Goethe no mundo (GOETHE..., 2017).

Figura 5 – Distribuição das unidades do Instituto Goethe e de centros culturais alemães no mundo



Dados: Instituto Goethe, 2017.

A relevância do estabelecimento de um Instituto de Cultura com presença global como um instrumento da diplomacia pública e cultural de um país está além de promover seus valores, sua cultura e seu idioma. O Instituto de Cultura é capaz conhecer o contexto local e moldar sua atuação para construir laços mais profundos com as populações estrangeiras.

⁴⁹ Do original: “In times of rampant nationalism and growing European scepticism, the Goethe-Institut has a dual function: as a national cultural institute and the co-author of a new European narrative”.

Conforme descrito pelo *Auswärtiges Amt* (HARTIG, 2017), a cultura tem um papel fundamental na diplomacia pública alemã ao dar credibilidade a política externa do país ao ser capaz de conquistar os corações e mentes das populações estrangeiras.

3.5. OS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS COMO O INSTRUMENTO DURADOR DA DIPLOMACIA CULTURAL

Os intercâmbios educacionais figuram, juntamente com os concursos internacionais de música, as exposições de arte, o Ano de cultura do país “x” no exterior, e os Institutos de Cultura como instrumentalizações da diplomacia cultural dos países. Contudo, uma característica os distingue dos demais exemplos de diplomacia cultural apresentados anteriormente, e que os torna instrumentos mais poderosos do poder brando, a durabilidade dos seus efeitos no tempo.

Conforme dito por Holden et al. (2007), “em momentos de dificuldade política, a cultura pode manter as portas abertas até as relações melhorarem”⁵⁰. Essa cultura pode ser uma exposição de arte, como a exposição *Picasso in Palestine* que logrou levar um dos quadros do pintor espanhol para Ramallah transpondo as barreiras políticas da ocupação. Ou ainda, a cultura que mantém as portas abertas pode ser a Ucrânia que mesmo diante da crise da Criméia sediou a edição de 2016 do concurso Eurovision.

Mas o que fica quando a exposição de arte acaba? O que segue depois que o vencedor do concurso internacional de música é anunciado? Ou ainda, o que permanece dos eventos realizados durante o Ano de cultura do país “x” no exterior?

É difícil dizer o que permanece dessas trocas culturais e praticamente impossível medir por quanto tempo esses laços forjados entre as populações durarão, ou se ele resistirá diante de tensões políticas. Entende-se que esses instrumentos da diplomacia pública são direcionados a grandes contingentes, são pontuais e possivelmente permanecerão apenas no curto ou médio prazo.

Os Institutos de Cultura estão no meio do caminho entre uma política de impacto no curto e no longo prazo. Possivelmente os efeitos das aulas de língua permanecerão por mais tempo que os de um evento cultural. As aulas de língua tendem a imergir os estudantes não apenas no idioma do país de interesse, mas também na cultura e nos valores que o cercam. Contudo, compreender uma cultura sem tê-la de fato vivido é um processo longo. Em um

⁵⁰ Do original: “At moments of political difficulty, culture can keep the doors open until relations improve.”

Instituto de Cultura se é exposto de forma controlada a um ambiente que busca compilar os traços e os valores que o país deseja mostrar ao exterior.

Os intercâmbios educacionais são também uma ferramenta da diplomacia cultural, mas que pela natureza da interação social e cultural que propõe entre as populações, possibilita a formação de laços mais duradouros entre as populações. No contexto dos intercâmbios educacionais os estudantes, ao viverem no país anfitrião, são expostos diariamente a esses traços culturais e passam a assimilá-los dentro da sua própria perspectiva cultural, conforme apontam Watson e Lippitt (1958).

Ao irem estudar em no país anfitrião os intercambistas são postos em contato não apenas com a língua ou com o sistema de ensino local, mas também com esses aspectos intangíveis da cultura que compreender como determinada sociedade vive e entende o mundo. Consolidar relações com outras nações por intermédio de intercâmbios educacionais é um valioso ativo para a diplomacia dos países (PETTERSON, 2014).

J. William Fulbright argumentava que a educação está no centro das relações internacionais, pois, mesmo não sendo uma força rápida o suficiente para nos salvar de uma catástrofe, ela é a força mais poderosa disponível para atingirmos tal fim (FULBRIGHT apud DICKSON 2014, p.132). Assim, a educação tem o poder de transformar, lentamente, as relações entre as nações no nível dos seus indivíduos.

O ex-secretário de Estado estadunidense Colin Powell, deixou clara a importância que os programas de intercâmbio educacionais possuem na formação de boas relações entre os Estados Unidos e outras nações dizendo que “Não consigo pensar em recurso mais valioso para nosso país que a amizade dos futuros líderes mundiais que têm sido educados aqui.” (POWELL apud NYE, 2004, p. 44). Nessa mesma linha de discurso, John Kerry, atual secretário de Estado dos Estados Unidos, declarou, em 2013, que a “Educação internacional cria amizades duradouras entre estudantes e fortalece os laços entre nações”⁵¹ (ECA 2013).

Ao entendermos que a Diplomacia Cultural atua para promover o entendimento mútuo entre populações ao expô-las a esses diferentes traços que compõe nosso entendimento do o que é cultura, percebemos que os intercâmbios educacionais são uma das tantas vias possíveis de promover as trocas culturais, e possivelmente uma das que traz os resultados mais duradouros.

⁵¹ Do original: “International education creates lifelong friendships between students and it strengthens the bonds between nations”.

O conceito de perspectiva transcultural de Watson e Lippitt (1958) assume que participantes de programas de intercâmbio educacionais passam a abraçar os valores do país anfitrião do seu intercâmbio e passam a adotar um posicionamento favorável em relação as políticas de tal país. Os autores introduziram o termo de “perspectiva transnacional” como uma orientação preexistente que os indivíduos possuem em relação ao outro país e que é regida por um quadro de referência nacional.

A situação de um país vis-a-vis o outro focaliza a atenção sobre certas áreas na quais os visitantes podem concordar que é desejável aprender com o país anfitrião e outras áreas em que eles preferem evitar aceitar a influência de seus anfitriões. Podemos chamar essa orientação que deriva da situação de um país em relação a outro de perspectiva transnacional⁵² (WATSON; LIPPITT, 1958, p.62).

Ou seja, quando os indivíduos são expostos a uma nova cultura por meio de um intercâmbio, eles a observam inicialmente uma base de dados e percepções que foi construída em seu país de origem. “Talvez a proposição mais geral que podemos sugerir é que os visitantes estrangeiros se aproximam de uma nova cultura a partir do ponto de vista da antiga.” (WATSON; LIPPITT, 1958, p.61).

A perspectiva transnacional favorece dois tipos de mudança no indivíduo. Em um primeiro nível, a perspectiva transnacional beneficia o aprendizado de novas maneiras de implementar valores que são comuns ao país de origem do intercambista e ao país anfitrião.

Outra forma na qual a perspectiva transnacional favorece o aprendizado é quando o país anfitrião é percebido pelos intercambistas como uma fonte relevante de conhecimento em determinadas áreas (WATSON; LIPPITT, 1958).

O aprendizado de novos valores e pontos de vista durante o intercâmbio ocorre mais facilmente quando os valores são comuns entre os dois países e quando o país anfitrião é visto como legítimo

[...] A aprendizagem é facilitada quando o país anfitrião tem alguma contribuição a dar para a maximização dos valores dos visitantes, e a aprendizagem é bloqueado em áreas onde os valores do país anfitrião são incompatíveis com, ou ameaçam, os valores dos visitantes. Esta linha geral de análise parece implicar que a continuidade é mais importante do que a mudança; que as pessoas que viajam ao exterior aprendem coisas que sua cultura preparou-lhes para aprender, e não qualquer outra coisa (WATSON; LIPPITT, 1958 p.62).

Em 1948, Eliot definiu em sua publicação *Notes towards the definition of culture*, que “Os homens exigem de seus vizinhos algo suficientemente parecido para ser entendido, algo

⁵² Do original: “The situation of one country vis-a-vis the other focuses attention on certain areas in which the visitors can agree that it is desirable to learn from the host country and other areas in which they prefer to avoid accepting influence from their hosts. We may call this orientation which derives from the situation of one country in relation to another a cross-national perspective.”

suficientemente diferente para provocar atenção e algo grande o suficiente para comandar a admiração"⁵³. De forma semelhante, Vuving (2009) descreve que o poder brando pode ser evocado por três caminhos distintos: a beleza, o brilhantismo e a benevolência.

A beleza gera poder brando através da inspiração, de um senso de comunidade e de segurança, ou como mencionado por Eliot (1948) o “algo suficientemente diferente para provocar atenção”. Por exemplo, o contato que os intercambistas tem com os valores, causas, visões e ideais do país anfitrião evocam uma noção de beleza.

Ao perceberem que o país anfitrião partilha dos mesmos ideais e valores que eles, os participantes tendem a criar uma relação de confiança com o país. Assim, a beleza surge como moeda de poder quando os indivíduos ao se conectarem com o país passam a ter a visão de que ele irá engajar-se para proteger os valores comuns e exercerá uma boa liderança para aqueles que perseguem as mesmas visões

Porque você representar os nossos ideais comuns, valores, causas, ou visões convincentemente, eu confio que você vai avançar nossas causas, proteger os nossos valores e dar um bom exemplo ou fornecer uma boa orientação para aqueles que compartilham os mesmos ideais e valores e buscar as mesmas causas e visões (VUVING, 2009, p.12)

Com isso, entende-se que a diplomacia cultural de um país atinge de forma mais bem-sucedida seus objetivos de aproximar e promover o entendimento mútuo entre os povos quando as populações compartilham traços culturais. Bem como o estudo de Watson e Lippitt (1958), indicou a assimilação e manutenção de traços culturais adquiridos no país estrangeiro é mais duradoura quando esses são compatíveis com os que o estudante vivencia em seu país de origem.

O segundo caminho apontado por Vuving é o brilhantismo que evoca o poder brando através da admiração. É o “algo grande o suficiente para comandar a admiração” (ELIOT, 1948). O brilhantismo está baseado na percepção de que o país anfitrião é bem-sucedido e capaz. E evocam a admiração, respeito e desejo de emulação pelos participantes. Por exemplo, como mencionado no capítulo anterior, os Estados Unidos detêm um grande poder estrutural por meio da sua preeminência na área do conhecimento com diversas universidades entre as melhores do mundo, centros de pesquisa de excelência, vasta publicação em periódicos científicos e uma coleção inigualável de prêmios Nobel.

⁵³ Do original: “Men require of their neighbors something sufficiently akin to be understood, something sufficiently different to provoke attention, and something great enough to command admiration”.

Por último, a benevolência funciona pela expectativa de um altruísmo recíproco é o “algo suficientemente semelhante” de Eliot. Vuving (2009) a aponta como a principal moeda de poder resultante de programas de intercâmbio. Ela produza gratidão e simpatia pelo país anfitrião nos participantes.

Mesmo que o país não organize e financie tais programas de intercâmbio de forma desinteressada, afinal eles servem a sua diplomacia cultural e, em última instância, aos seus interesses de política externa, a percepção dos participantes tende a invocar a benevolência. O fato de um governo dedicar tempo e recursos para organizar tais programas e depois manter contato com eles, produz uma forte conexão pessoal entre o país e os participantes.

Nesse sentido entende-se que os programas de intercâmbio são uma parte importante da diplomacia cultural de um país, ao serem uma ferramenta para as trocas culturais, de ideias de valores e para a construção de um entendimento mútuo e de confiança entre os povos. Os intercâmbios educacionais pavimentam um caminho para as relações amistosas e duradouras entre um país e as populações estrangeiras.

Diferente de outros instrumentos da diplomacia cultural já discutidos nesse estudo, os intercâmbios não disfrutam de uma abrangência tão vasta como por exemplo uma exposição de arte no exterior. Os participantes estrangeiros, “alvos” dessa ferramenta da diplomacia cultural são escolhidos a dedo pelos países e disfrutam de um contato aprofundado com o país, sua população e os diversos aspectos que compõe sua cultura.

Por tais razões, os intercâmbios educacionais são a ferramenta da diplomacia cultural com mais êxito para conquistar corações e mentes das populações estrangeiras. Os resultados de tais programas no médio e longo prazo inclinam-se para a formação de jovens líderes que abracem os valores e princípios e partilhem de posicionamento e de princípios da agenda do país anfitrião.

3.5.1. O fator político dos intercâmbios

Os intercâmbios educacionais e culturais constituem uma das ferramentas da diplomacia cultural dos países pioneiros do campo – França, Inglaterra e Alemanha, há décadas. Seus governos, fomentam, direta ou indiretamente, tais programas por meio de seus Institutos de Cultura e de outras estruturas da sua diplomacia pública e cultural.

Contudo, nos últimos anos países sem uma longa tradição na diplomacia cultural tem adotado programas de intercâmbio como instrumentos para propagarem além de sua cultura,

suas visões políticas. Argentina, Azerbaijão, Armênia e Reino Unido adotaram essa estratégia diplomática para difundir nas populações estrangeiras suas narrativas sobre seus conflitos.

Em 2015 o governo do Reino Unido estabeleceu o intercâmbio cultural “Por que deveria conhecer meus vizinhos das Ilhas Falkland?”. Com o argumento de promover a integração entre os brasileiros e moradores britânicos das ilhas, o concurso propunha uma semana de estadia em casas de famílias locais, além de aulas sobre a história da região. A cada edição, dois participantes brasileiros são escolhidos pelo governo britânico para participarem do programa.

Nesse sentido, os objetivos do programa conectam-se ao propósito da diplomacia cultural de promover a compreensão mútua entre os povos e favorecer as conexões interpessoais entre eles. Contudo, esse programa não está carregado apenas com os a cultura, os valores e mesmo a língua britânica, mas também carrega um sentido político.

As Ilhas Falklands (ou Ilhas Malvinas) são um território permeado por séculos de disputas territoriais entre Reino Unido e Argentina. Historicamente, o Brasil apoia o pleito argentino sobre a posse das ilhas. Assim, criar um programa que visa levar jovens estudantes brasileiros a conhecerem as Ilhas, permite ao governo britânico apresentar em primeira mão sua narrativa sobre o conflito.

Como argumentado por Vuving (2009), os programas de intercâmbio têm o potencial para conectarem o participante ao país anfitrião evocar sentimentos como a admiração. Os jovens escolhidos pelo programa são inseridos, mesmo que por um curto período (uma semana apenas) no contexto local, criam vínculos com as famílias anfitriãs e são apresentados a narrativa britânica não pelo governo, mas pela população local. A expectativa diplomática é que ao retornarem ao Brasil esses estudantes apresentem aos seus pares suas percepções – possivelmente pró-Reino Unido, a respeito do contexto político das Ilhas.

Poucos meses depois, em resposta a esse programa a Argentina estabeleceu o concurso cultural “Malvinas: uma causa regional e global”. Com o mesmo público-alvo, a iniciativa argentina não propunha uma oportunidade de vivência nas Ilhas, mas sim experiência política. Em comemoração aos 50 anos da resolução da ONU a respeito da disputa das Ilhas, o prêmio oferecido aos estudantes selecionados era uma viagem a Nova York para acompanhar a delegação argentina em uma sessão do Comitê de Descolonização da ONU que tratasse do tema das Ilhas Maldivas.

Esse modelo de intercâmbio com viés político se tornou um instrumento de países que enfrentam disputas territoriais históricas como o Azerbaijão e Armênia. Visando apresentar a

estudantes estrangeiros sua imagem e sua narrativa a respeito dos conflitos, cada país estabeleceu um concurso cultural.

O prêmio era um intercâmbio de uma semana para o país com uma extensa agenda de aulas de história, eventos culturais, encontros políticos e viagens pelo território nacional. Para conquistar o prêmio, jovens brasileiros precisavam escrever uma redação com o tema “O que eu sei sobre o Azerbaijão”.

No caso do programa promovido pelo Comitê Brasileiro do Centenário do Genocídio Armênio, em parceria com a Embaixada da República da Armênia no Brasil, a temática da redação era “A negação do genocídio Armênio: uma violação dos direitos humanos fundamentais”, que fazia referência ao 100º aniversário do genocídio armênio. O concurso também tinha como objetivo inserir o debate a respeito do genocídio na população brasileira a fim de gerar mobilização para que o Brasil reconhecesse formalmente o massacre dos armênios pelo Império Otomano como um genocídio.

Com esses exemplos percebe-se a crescente relevância que os países detêm dado aos intercâmbios como um instrumento da sua diplomacia cultural e da política externa. Tanto com os objetivos básicos da diplomacia de promover trocas culturais quanto para construir um entendimento mútuo baseado nas suas narrativas históricas.

4. A DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE DOS INTERCÂMBIOS

Em um contexto global de Era da Informação, no qual os resultados obtidos por meio do uso da força demonstram ter uma breve duração, o uso da educação internacional surge como forma de influência de longo prazo. Conforme Fulbright (apud US DEPARTMENT OF STATE 2005),

Não há nada obscuro sobre os objetivos da educação troca. Seu objetivo é familiarizar os americanos com o mundo como está e conhecer os alunos e estudiosos de muitas terras com a América, como é, não como desejamos, ou como possamos desejar aos estrangeiros vejamos, mas exatamente como está - o que, pelo meu conhecimento, é uma "imagem" da qual nenhum americano precisa ter vergonha⁵⁴.

Compreender tal fenômeno, como os Estados Unidos - um dos atores mais relevantes no Sistema Internacional -, têm utilizado tal recurso na sua política externa, bem como suas motivações, permite compreender possíveis movimentos nas relações internacionais presentes e futuras.

4.1. HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PÚBLICA ESTADUNIDENSE ATRAVÉS DE INTERCÂMBIOS

Tendo como país foco dessa pesquisa os Estados Unidos, é válido fazer uma breve regressão histórica a fim de compreender como o governo do país passou a se engajar na promoção e financiamento de programas de intercâmbio direcionados tanto para populações estrangeiras quanto para cidadãos estadunidenses. Ao longo das últimas décadas diversos programas foram estruturados e, sendo uma ferramenta da diplomacia do país, estavam vinculados a conjuntura internacional da época.

No final da década de 1930, sob o governo de Franklin Roosevelt, os Estados Unidos já percebiam a importância que a comunicação com os povos estrangeiros tinha para a segurança do país. “A segurança dos Estados Unidos dependia de sua capacidade de falar e de ganhar o apoio de pessoas em outros países”⁵⁵(PELLS apud NYE, 2004).

Nesse período de ascensão do Terceiro Reich, o governo estadunidense passa a ter preocupações a respeito da propaganda alemã na América Latina, que levam a criação da

⁵⁴ Do original: ““There is nothing obscure about the objectives of educational exchange. Its purpose is to acquaint Americans with the world as it is and to acquaint students and scholars from many lands with America as it is—not as we wish it were or as we might wish foreigners to see it but exactly as it is—which by my reckoning is an ‘image’ of which no American need be ashamed.”

⁵⁵ Do original: “America’s security depended on its ability to speak to and to win the support of people in other countries”

Division of Cultural Relations e do *Office of Inter-American Affairs*, ambos dentro do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Sob o comando de Nelson A. Rockefeller, promovia ativamente informações sobre os Estados Unidos para a América Latina.

No início da década de 1940, os Estados Unidos já tinham ultrapassado a Alemanha na transmissão de conteúdo nacional voltado para a América Latina, transmitindo 24 horas por dia (NYE, 2008). É nesse contexto da Segunda Guerra Mundial que iniciam os esforços estadunidenses de conquistar mentes e corações no continente latino-americano.

Em 1940, no contexto da Segunda Guerra Mundial e da “Política de Boa Vizinhança” para a América Latina, começam os esforços estadunidenses para o estabelecimento de intercâmbios culturais como parte da sua diplomacia pública. O intercâmbio de 130 jornalistas latino-americanos para os Estados Unidos a convite do então coordenador de assuntos comerciais e culturais para as Repúblicas Americanas, Nelson A. Rockefeller, inseria-se na agenda política estadunidense de cooperação e negociação diplomática com a América Latina, substituindo uma política intervencionista que havia prevalecido nas décadas anteriores (ECA, [2017]).

A política de intercâmbios educacionais consolida-se como uma ferramenta da diplomacia pública estadunidense com a criação do Programa Fulbright, em 1946. O programa surgiu da campanha do então senador estadunidense J. William Fulbright, que havia estudado na Inglaterra como bolsista de um programa não governamental. Através da *Public Law 79-584*, também conhecida como Fulbright Act, o Departamento de Estado era autorizado a firmar acordos com governos estrangeiros e financiar intercâmbios culturais e acadêmicos com moedas estrangeiras, adquiridas por meio da venda de equipamentos de guerra (CUMMINGS, 2003).

Em 1948, essa política governamental de intercâmbios é expandida com o estabelecimento do *International Visitor Leadership Program* (IVLP). O IVLP convidava profissionais, intelectuais e formadores de opinião nas esferas pública e privada para visitarem os Estados Unidos.

Ambos os programas são vistos, atualmente, como instrumentos básicos da diplomacia pública estadunidense. Juntamente com outros programas de intercâmbio cultural e profissional, eles representam o comprometimento de longo prazo que dos Estados Unidos com as relações bilaterais e são o principal símbolo da diplomacia cultural estadunidense (DOUGLAS; NEAL, 2013).

Por exemplo, o Programa Fulbright possui uma rede de mais de 310 mil alumni⁵⁶ em 160 países, a qual inclui presidentes, ministros de relações exteriores, um secretário geral da ONU e um secretário geral da OTAN. Já o impacto do *International Visitors Leadership Program* é ter formado mais de 335 presidentes e chefes de Estado desde 1940. Dentre os influentes alumni do IVLP estão a atual chanceler da Alemanha, Angela Merkel, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, e o atual presidente uruguaio, Tabaré Vázquez. Leonard, Stead e Smewing (2002, p.19) avaliam o impacto do programa como “Considerando-se que cerca de 50 por cento dos líderes da Coalizão Internacional foram uma vez visitantes, este tem de ser a melhor opção do governo”⁵⁷.

Dando continuidade aos esforços estadunidenses de diplomacia pública através do intercâmbio cultural, em 1961 é aprovado no Congresso estadunidense o *Mutual Educational And Cultural Exchange Program Act*, também conhecido como *Fulbright-Hays Act*. Esse novo instrumento legislativo tinha o propósito de permitir ao governo dos Estados Unidos promover a compreensão mútua entre os cidadãos estadunidenses e estrangeiros por meio de intercâmbios culturais e educacionais. Para fortalecer os laços entre os Estados Unidos e outros países e “contribuir para uma vida mais pacífica e frutífera para as pessoas ao redor do mundo”, o governo tornava-se financiador de programas de intercâmbio educacional para estadunidenses e estrangeiros, de programas culturais (como tours internacionais de artistas estadunidenses) (UNITED STATES CODE, 1961). Seguindo esses direcionamentos da diplomacia cultural estadunidense, em 1961, o *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA) é estabelecido para gerenciar os programas de intercâmbio cultural e educacionais, além de outras iniciativas nesse âmbito (ECA, [2017]).

Atualmente os programas do ECA abrangem iniciativas no âmbito da diplomacia cultural, diplomacia esportiva, ensino de inglês, pesquisa acadêmica, empreendedorismo, formação de jovens líderes, formação de jovens profissionais, dentre outros. Conforme o foco da agenda da política externa americana em alinhamento com a conjuntura internacional, programas de intercâmbio são criados, reformulados ou descontinuados.

⁵⁶ Dados: <http://www.fulbright.hu/fulbright-in-numbers/>

⁵⁷ Do original: “Considering that some 50 percent of the leaders of the International Coalition were once exchange visitors, this has got to be the best buy in the government”

4.2. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL POR TRÁS DOS INTERCÂMBIOS EDUCACIONAIS

Construir vínculos de longa duração com populações estrangeiras não é uma atividade rentável financeiramente no curto prazo. Esse lado da diplomacia pública demanda investimentos em intercâmbios e anos para trazer ganhos reais para a política externa do país. Assim, o papel do governo como financiador de tais programas de intercâmbio é fundamental.

A fim de analisar os programas de intercâmbio e a correlação deles com a política externa estadunidense, é relevante compreender os objetivos e a missão tanto do ECA, que promove tais programas quanto do Departamento de Estado dos Estados Unidos, que a supervisiona. Segundo a página oficial, a missão desse departamento é promover um mundo pacífico, justo, democrático e próspero criando condições de progresso e estabilidade que beneficiem não apenas os estadunidenses como o mundo inteiro (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2015).

Para concretizar tal missão, o Departamento de Estado desmembra suas funções entre diferentes subsecretarias, agências e escritórios que servem como seu corpo corporativo. A *Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs* coordena as ações de diplomacia pública do país, englobando comunicação (voltada para estrangeiros e estadunidenses), programas culturais, bolsas de estudos, intercâmbios educacionais, programas de visitantes internacionais. Ademais, as ações da Subsecretaria buscam oferecer um suporte ideológico contra o terrorismo (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2015).

O *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA) está inserido na *Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs* servindo aos objetivos da diplomacia pública estadunidense. Como mencionado na sua missão, o ECA busca, por meio de intercâmbios culturais e educacionais, promover a mútua compreensão entre os cidadãos estadunidenses e os cidadãos de outros países com o objetivo de contribuir para consolidação de relações pacíficas (ECA, [2017]). Assim, as percepções do governo estadunidense sobre a conjuntura internacional e sobre a sua própria imagem no cenário internacional moldam a formulação dos programas de intercâmbio promovidos pelas agências do governo.

Como mencionado por Nye (2004), nesse contexto de Era da Informação conquistar as mentes e corações das populações tem uma relevância única. A educação internacional serve a esse propósito, uma vez que os estudantes que estudam num determinado país tendem a desenvolver uma imagem positiva dele e no futuro podem desenvolver parcerias com ele,

atuando diretamente na esfera da política internacional, ou indiretamente promovendo a boa imagem dessa nação.

Nesse sentido, a imersão na cultura estadunidense proporcionada por um programa de intercâmbio educacional permite aos estudantes internacionais vivenciarem ativamente as instituições base da sociedade estadunidense – como liberdade de expressão e a democracia. Assim, a educação internacional torna-se para os Estados Unidos um dos mais valiosos recursos de poder brando.

Percebe-se que o governo estadunidense emprega tal visão a respeito da relevância que programas de intercâmbio possuem para o fortalecimento das relações entre nações no seu relatório de posicionamento para a África. No documento intitulado *U.S. strategy toward Sub-Saharan Africa*, o presidente Obama destaca que o continente africano possui grande importância para assegurar a segurança e a prosperidade internacional, comprometendo-se a destinar esforços para o fortalecimento das instituições democráticas e diversificar o crescimento econômico da região.

Visando a construir parcerias para a consolidação de instituições democráticas e favoráveis a ao comércio internacional, o governo estadunidense delimita como prática empoderar a próxima geração de líderes africanos. Segundo o governo, tal parceria deve ser estendida para além do âmbito intergovernamental, aprofundando-se também as relações entre cidadãos, empresas e instituições dos Estados Unidos e dos países da região.

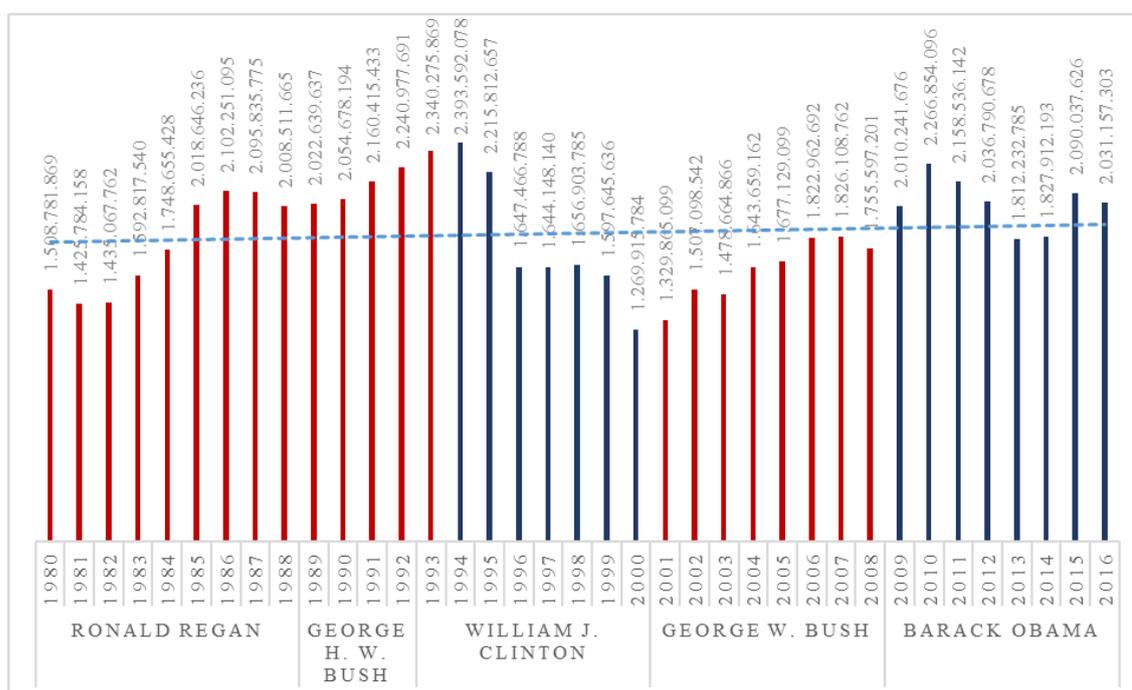
Como parte dessa política para a África, foi instituída pelo presidente Obama em 2012 a *Young African Leaders Initiative* (YALI), que sob a responsabilidade do *Bureau of Educational and Cultural Affairs* e da *USAID* e com o apoio de outras agências governamentais já conduziu 15 programas de intercâmbio direcionado a jovens líderes africanos. Até o momento mais de 1.600 estudantes e pesquisadores da África Subsaariana já se engajaram em programas de intercâmbio educacional e cultural no âmbito dessa iniciativa. O governo prevê dobrar o número de vagas ofertadas por esse programa até 2016 (DEPARTMENT OF STATE, 2015).

Dessa forma, demonstra-se a importância atual desempenhada pelos programas de intercâmbio educacional para a política externa dos Estados Unidos. Compreender as o impacto que tais programas têm nos participantes permite avaliar o desenvolvimento futuro das relações internacionais dos Estados Unidos com outras nações.

4.3. O HISTÓRICO DA DIPLOMACIA PÚBLICA (2001 – 2017)

Analisando a série histórica dos gastos do governo dos Estados Unidos com a sua diplomacia pública – que inclui dentre diversas atividades ações de diplomacia cultural; nota-se que não existe uma distinção entre os investimentos durante governos do partido Republicano (Ronald Regan, George H. W. Bush e George W. Bush) e os governos do partido Democrata (William J. Clinton e Barak Obama).

Gráfico 3 – Orçamento da diplomacia pública dos Estados Unidos (1980-2016)



Fonte: US DEPARTMENT OF STATE, 2017. Valores atualizados em US\$ (2016).

Tal fato tende a indicar que a diplomacia pública constitui para os Estados Unidos uma política de Estado e não uma política de Governo. A possível razão para as oscilações nos investimentos da diplomacia pública estadunidense ao longo das últimas décadas pode residir nos acontecimentos da política internacional no período como a Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro de 2001.

Por exemplo, o ano de 1985 marca o início do segundo mandato do presidente Ronald Regan nos Estados Unidos, dando continuidade à Doutrina Regan, marcada por uma política agressiva em relação a União Soviética. O ano também foi marcado pela ascensão de Mikhail Gorbachev como líder da União Soviética com propostas mais liberais que as de seus antecessores foi visto como revolucionário. O impacto das transformações políticas desse ano na diplomacia pública dos Estados Unidos pode ser percebido no aumento de 15% do seu

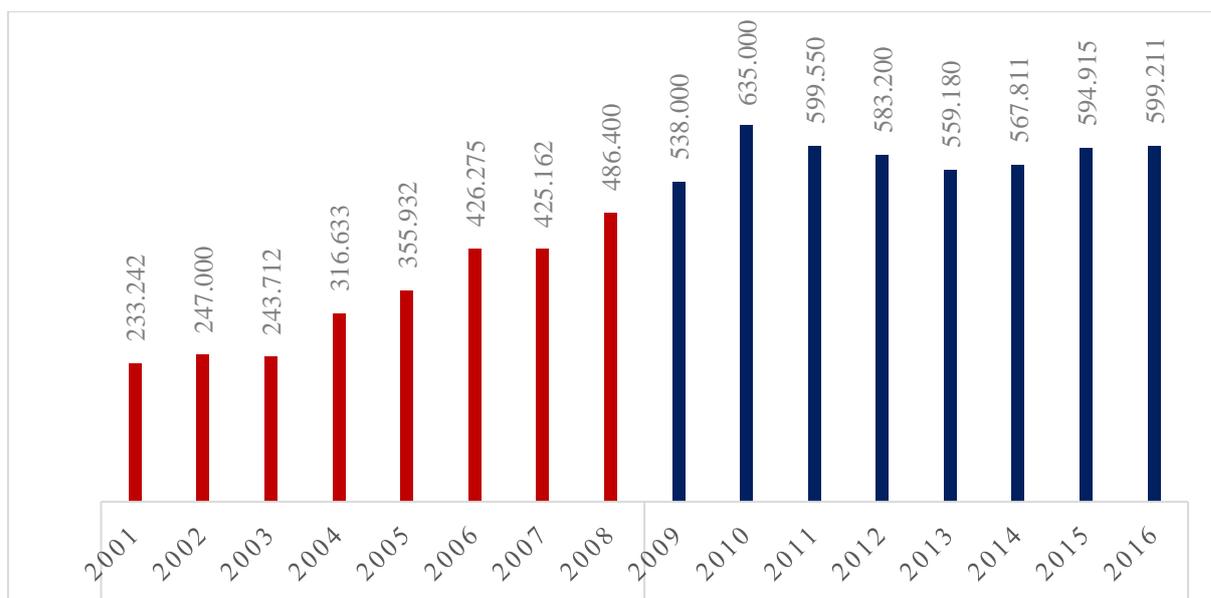
orçamento, em relação ao ano anterior. O momento para os Estados Unidos era de garantir que era a sua narrativa que seria contada as populações estrangeiras.

Possivelmente como reflexo do fim da Guerra Fria e do estabelecimento da hegemonia dos Estados Unidos nos anos que se seguiram, a diplomacia pública estadunidense viu uma queda no seu orçamento e na sua importância dentro da política externa do país. Com a dissolução do bloco antagonista, os Estados Unidos não necessitavam mais empregar um esforço também significativo, e custoso, para garantir que as populações estrangeiras tivessem acesso a sua narrativa da história.

Assim, durante os anos do governo de William J Clinton (1993-2000), o orçamento da diplomacia pública dos Estados Unidos sofreu uma redução anual média de 10%. No ano de 2000 o orçamento da diplomacia pública do país atingiu o menor patamar em 20 anos.

O período de interesse dessa pesquisa são os anos do governo de George W. Bush e de Barak Obama (2001-2017).

Gráfico 4 – Orçamento dos intercâmbios educacionais e culturais (2000-2016)⁵⁸



Fonte: US DEPARTMENT OF STATE, 2017. Valores atualizados em US\$ (2016).

Um dos questionamentos que surgiu no início desse estudo era se existiam mudanças drásticas no orçamento da diplomacia pública do país e na utilização de intercâmbios educacionais como instrumentos dessa diplomacia entre um governo republicano e um governo democrata. Os dados a seguir buscam elucidar esses questionamentos.

⁵⁸ Os dados são apresentados levando em consideração o “ano fiscal” e não o ano calendário.

4.3.1. A diplomacia pública e os intercâmbios no governo republicano de George W. Bush

Nota-se que a partir de 2001 há uma retomada no crescimento dos investimentos estadunidenses nas suas ações de diplomacia pública. Em 2002, ocorre um crescimento de 13% no valor investido em relação ao ano anterior (Gráfico 1). No gráfico 2 que apresenta os dados apenas do investimento nos programas de intercâmbio educacional e cultural,

Nesse ano foi criado o *Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study* (YES). O programa que oferece bolsas de estudo para estudantes estrangeiros pertencentes a “países de interesse estratégico dos Estados Unidos”, para estudarem nos Estados Unidos com o objetivo de “apoiar os objetivos da política externa de promover a sociedade civil, a desenvolvimento de liderança e o entendimento mútuo a estadunidenses e as populações dos países participantes” (US DEPARTMENT OF STATE 2017).

No contexto do programa YES os participantes vivem com famílias-anfitriãs estadunidenses, frequentam escolas locais e se engajam em atividades de liderança e voluntariado durante um ano. Esse contato direto, pessoal e prolongado favorece que os valores e a cultura dos Estados Unidos sejam apresentados, experimentados e internalizados pelos participantes criando vínculos mais duradouros com o país anfitrião, segundo os argumentos de Watson e Lippit (1958).

Ao ser criado no contexto logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o programa tem 35 países-alvo⁵⁹, dos quais mais da metade tem a maioria da sua população muçulmana. Muitos dos países participantes também foram zona de influência soviética durante a Guerra Fria, sendo parte do bloco socialista ou possuindo regimes que apoiavam o governo socialista.

Mesmo após 15 anos da sua criação o programa permanece como importante ferramenta da diplomacia cultural dos Estados Unidos. De acordo com o orçamento da diplomacia pública do país apresentado ao congresso em 2017, o programa recebe anualmente mais de US\$ 22,7 milhões e engaja mais de 800 estudantes estrangeiros (US DEPARTMENT OF STATE 2017).

⁵⁹ Os países são: Albânia, Bahrein, Bangladesh, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Camarões, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Israel, Jordânia, Quênia, Kosovo, Kuwait, Líbano, Libéria, Líbia, Macedônia, Malásia, Mali, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Territórios palestinos, Filipinas, Arábia Saudita, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Suriname, Tanzânia, Tailândia, Tunísia, Turquia.

Quadro 2 – Orçamento anual do programa YES

Ano ⁶⁰	2013	2014	2015	2016	2017*
Orçamento	24.100.000	24.100.000	23.567.255	22.724.010	22.757.000
Participantes	902	904	897	803	885

*Valor Estimado. Valores em US\$. Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017

O Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study não foi o único programa da diplomacia pública a ser estabelecido durante os anos do governo de George W. Bush. Ao todo, entre 2001 e 2008, o presidente do partido republicano estabeleceu 20 programas como ferramentas da diplomacia pública dos Estados Unidos no exterior.

Os programas abrangem as mais diversas áreas, da diplomacia cultural a diplomacia esportiva, formação de professores, ensino de inglês para populações estrangeiras, aprendizado de línguas de interesse nacional por estudantes estadunidenses. Dentre esses programas seis são de intercâmbio educacional⁶¹.

Na América Latina, em especial no Brasil, o programa de destaque criado na época foi o Youth Ambassadors⁶². O programa foi estabelecido por iniciativa da então embaixadora dos Estados Unidos para o Brasil como uma resposta aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

A embaixadora tomou a iniciativa após assistir uma reportagem na qual jovens apareciam em uma comunidade do Rio de Janeiro comemorando os atentados terroristas ocorridos em solo estadunidense. Assim, o programa foi criado com o objetivo de oferecer uma oportunidade a jovens brasileiros de baixa renda, com excelente currículo acadêmico e engajamento social, de conhecerem os Estados Unidos, sua cultura e seus valores.

Atualmente o programa reúne jovens de 25 países do continente americano⁶³. Semelhante ao programa YES, os participantes do *Youth Ambassadors* são distribuídos por diferentes partes do território estadunidense e permanecem por três semanas na casa de famílias locais, frequentam aulas em escolas regulares, e são expostos a cultura local permanentemente.

⁶⁰ Considera-se o ano fiscal, período compreendido entre 1º de outubro e 30 de setembro. Por exemplo, o ano fiscal de 2013 iniciou em 1º de outubro de 2012 e encerrou em 30 de setembro de 2013.

⁶¹ Os programas de intercâmbio educacional estabelecidos durante o governo de George W. Bush foram: Global Undergraduate Exchange Program (UGRAD); Study of The U.S. Institutes for Student Leaders; Kennedy-Lugar Youth Exchange And Study (YES) for Foreign Participants; Youth Ambassadors; Community College Initiative Program; International Leaders in Education Program (Ilep).

⁶² O programa é conhecido no Brasil como Jovens Embaixadores.

⁶³ Os países participantes do programa Youth Ambassadors são: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominicana República, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Estados Unidos, Uruguai, Venezuela.

Ainda como parte do programa, os estudantes têm encontros com importantes figuras políticas dos Estados Unidos como os ex-Secretários de Estado Hilary Clinton e Collin Powel, as ex-primeiras-damas Laura Bush e Michele Obama.

Quadro 3 – Orçamento anual do programa *Youth Ambassadors*

Ano ⁶⁴	2013	2014	2015	2016	2017*
Orçamento	2.780.000	3.025.000	3.025.000	3.025.000	3.500.000
Participantes	391	426	404	481	500

*Valor Estimado. Valores em US\$. Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017

Dessa forma, o programa Jovens Embaixadores busca promover a aproximação entre os países. Através do intercâmbio, os jovens latino-americanos imergem na cultura e na sociedade estadunidense, criando um ambiente de compreensão mútua entre os dois países e provocando transformações nas percepções dos participantes.

Ao final do governo de George W. Bush, a diplomacia pública, bem como os programas de intercâmbio educacional e cultural haviam visto um significativo crescimento nos seus orçamentos e nas suas ferramentas direcionadas as populações estrangeiras.

4.3.2. A diplomacia pública e os intercâmbios no governo democrata de Barak Obama

Os oito anos do governo de Barak Obama (2009-2017) foram marcados por oscilações tanto nos investimentos totais na diplomacia pública do país (Gráfico 1), bem como no orçamento destinado exclusivamente a programas de intercâmbio educacional e cultural (Gráfico 2). Alguns anos, como 2010 e 2011, os valores investidos retornaram aos padrões vistos durante o final da Guerra Fria, em outros foi semelhante ao do seu antecessor, George W. Bush.

Diferentemente de seu antecessor, a diplomacia pública do governo de Barak Obama não era uma resposta direta a um atentado ocorrido em solo estadunidense nem um complemento a uma ofensiva militar no Oriente Médio. A diplomacia pública estabelecida nos anos de Barak Obama, bem como os instrumentos criados para servi-la no período, podem

⁶⁴ Considera-se o ano fiscal, período compreendido entre 1º de outubro e 30 de setembro. Por exemplo, o ano fiscal de 2013 iniciou em 1º de outubro de 2012 e encerrou em 30 de setembro de 2013.

entendidos como uma continuidade e expansão do que vinha sendo construído nas décadas anteriores.

O governo democrata de Barak Obama entendeu os intercâmbios educacionais e culturais como instrumentos relevantes para fortalecimento das relações entre nações, servindo aos propósitos da política externa do país. Por exemplo, os intercâmbios papel relevante na política de Barak Obama para a África.

No documento intitulado *U.S. strategy toward Sub-saharan Africa*, o presidente Obama destaca que o continente africano possui grande importância para assegurar a segurança e a prosperidade internacional, comprometendo-se a destinar esforços para o fortalecimento das instituições democráticas e diversificar o crescimento econômico da região.

Visando a construir parcerias para a consolidação de instituições democráticas e favoráveis a ao comércio internacional, o governo estadunidense delimita como prática empoderar a próxima geração de líderes africanos. Segundo o governo, tal parceria deve ser estendida para além do âmbito intergovernamental, aprofundando-se também as relações entre cidadãos, empresas e instituições dos Estados Unidos e dos países da região.

Como parte dessa política para a África, foi instituída pelo presidente Obama em 2012 a *Young African Leaders Initiative* (YALI), que sob a responsabilidade do *Bureau of Educational and Cultural Affairs* e da *USAID* e com o apoio de outras agências governamentais. A iniciativa já conduziu 15 programas de intercâmbio direcionado a jovens líderes africanos. Até o momento mais de 1.600 estudantes e pesquisadores da África Subsaariana já se engajaram em programas de intercâmbio educacional e cultural no âmbito dessa iniciativa (DEPARTMENT OF STATE, 2015).

Dentre os programas de intercâmbio educacional incluídos no escopo da iniciativa YALI está o Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders, estabelecido em 2014. Nesse programa jovens líderes da África Subsaariana estudam em institutos nos Estados Unidos por um período de seis semanas e, alguns, participam de seis semanas adicionais de “experiências de desenvolvimento profissional” no país. Ao retornarem para seus países de origens os jovens líderes continuam a receber apoio do governo estadunidense por meio de workshops, oportunidades de desenvolvimento profissional, mentorias, serviços sociais e financiamento de projetos.

De acordo com o relatório do governo estadunidense, o objetivo do programa é

[...] construir e manter uma rede de jovens líderes da África Subsaariana em setores-chave, construir laços sólidos entre a região e os Estados Unidos e preparar os participantes para futuras oportunidades de liderança em seus países, com o objetivo

de fortalecer instituições democráticas e expandir o crescimento econômico e o desenvolvimento da região (US DEPARTMENT OF STATE 2017).

Essa iniciativa engloba participantes de 28 países da África Subsaariana⁶⁵ e já impactou cerca de 2.700 jovens. É válido destacar que em 2017 o programa sofreu um severo corte no seu orçamento fornecido pelo governo estadunidense, que foi reduzido pela metade, contudo o programa continua a atingir um número significativo de participantes.

Quadro 4 – Orçamento anual do programa *Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders*

Ano ⁶⁶	2014	2015	2016	2017*
Orçamento	12.370.000	12.370.000	20.000.000	10.730.000
Participantes	500	500	1000	700

*Valor Estimado. Valores em US\$. Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017

O Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders não foi o único programa da diplomacia pública a ser estabelecido durante os anos do governo de Barak Obama. Ao todo, entre 2009 e 2016, o presidente do partido democrata estabeleceu 39 programas como ferramentas da diplomacia pública dos Estados Unidos no exterior.

Os programas abrangem as mais diversas áreas, da diplomacia cultural a diplomacia esportiva, formação de professores, ensino de inglês para populações estrangeiras, aprendizado de línguas de interesse nacional por estudantes estadunidenses. Dentre esses programas seis são de intercâmbio educacional⁶⁷ a maioria deles destinados a países da África e do Oriente Próximo.

⁶⁵ São países participantes do programa Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders: Angola, Benim, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo (Brazzaville), Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Djibouti, Guiné Equatorial, Eritréia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritània, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leone, Somália, África do Sul, Sudão do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Gâmbia, Togo, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe

⁶⁶ Considera-se o ano fiscal, período compreendido entre 1º de outubro e 30 de setembro. Por exemplo, o ano fiscal de 2013 iniciou em 1º de outubro de 2012 e encerrou em 30 de setembro de 2013.

⁶⁷ Os programas de intercâmbio educacional estabelecidos durante o governo de Barak Obama foram: Afghanistan Junior Faculty Development Program (AJFDP); Global Undergraduate Exchange Program Pakistan (UGRAD-Pakistan); Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders; Tunisia Undergraduate Exchange Program (Tunisia UGRAD); Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study Abroad (YES) for U.S. Students; Techgirls; Tunisia Community College Scholarship Program.

4.4. A PRESENÇA DOS PROGRAMAS DE INTERCÂMBIO EDUCACIONAIS ESTADUNIDENSES NO MUNDO

A presença dos Estados Unidos no exterior por meio de seus programas de intercâmbio educacionais é global. Ao todo 189 países, além da Palestina, participam de ao menos um programa de intercâmbio educacional organizado e financiado pelo governo estadunidense. Até mesmo países nos quais os Estados Unidos não possuem representação diplomática, como é o caso do Irã, Butão, Somália e Síria são atingidos por esse instrumento da diplomacia cultural dos Estados Unidos.

Foram considerados 24 programas de intercâmbio para essa análise⁶⁸, que juntos atingiram, em 2017, mais de 7.000 participantes (US DEPARTMENT OF STATE 2017). Os programas considerados são entendidos como intercâmbios educacionais por envolverem a participação de estudantes, professores, acadêmicos ou jovens e inserem os participantes em um contexto educacional, frequentando escolas, institutos de pesquisa ou universidades. Os programas têm uma carga de aulas, palestras ou seminários, ou seja, tem um propósito educacional.

⁶⁸ Os 24 programas considerados nessa análise são: Afghanistan Junior Faculty Development Program (AJFDP); Global Undergraduate Exchange Program Pakistan (UGRAD-Pakistan); Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders; Tunisia Undergraduate Exchange Program (Tunisia UGRAD); Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study Abroad (YES) for U.S. Students; Techgirls; Tunisia Community College Scholarship Program; Os programas de intercâmbio educacional estabelecidos durante o governo de George W. Bush foram: Global Undergraduate Exchange Program (UGRAD); Study of The U.S. Institutes for Student Leaders; Kennedy-Lugar Youth Exchange And Study (YES) for Foreign Participants; Youth Ambassadors; Community College Initiative Program; International Leaders in Education Program (Ilep); Fulbright Program; Hubert H. Humphrey Fellowship Program; Youth Leadership Programs; International Visitor Leadership Program; Future Leaders Exchange (Flex); Emerging Young Leaders Award; Congress-Bundestag Youth Exchange (Cbyx); U.S.-Timor-Leste Scholarship Program; U.S.-South Pacific Scholarship Program; Tibetan Scholarship Program; Study Of The U.S. Institutes For Scholars.

Gráfico 5– Distribuição mundial dos programas de intercâmbio educacional

Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017.

Os países-alvo que concentram o maior número de programas de intercâmbio educacional são Índia e Indonésia, participando de nove programas cada. É interessante notar que Índia por séculos foi um território britânico e, mesmo após sua independência, permaneceu como zona de influência do Reino Unido por décadas.

Quadro 5 – Principais países-alvo dos programas de intercâmbio educacional

País	Nº de programas
Índia	9
Indonésia	9
Egito	8
Gana	8
Marrocos	8

Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017.

Marrocos, Egito e Gana também são destaque da diplomacia cultural estadunidense por serem alvo de oito programas de intercâmbio educacional cada. Também é ressaltar que esses cinco principais países-alvos dos intercâmbios educacionais carregam traços culturais bastante distintos dos vistos nos Estados Unidos. Eles divergem na religião predominante (apenas Gana tem a maioria da população identificada como cristã); divergem na língua (apenas Gana e Índia têm o inglês como língua oficial) e divergem nos traços culturais resultantes da colonização.

Assim, percebe-se que os Estados Unidos buscam por meio dos seus distintos programas de intercâmbio aproximar as populações desses países a cultura estadunidense a fim de favorecer um entendimento mútuo com esses países considerados de interesse para sua política externa.

4.5. PRESENÇA DOS PROGRAMAS DE INTERCÂMBIO EDUCACIONAIS ESTADUNIDENSES NA AMÉRICA LATINA

A escolha da América Latina para esse estudo é justificada pelo seu histórico de relações com os Estados Unidos. O continente latino-americano, historicamente área de influência estadunidense, foi também um dos primeiros destinos dos programas de intercâmbio culturais criados pelo governo dos Estados Unidos.

Essa pesquisa iniciou com a hipótese de que os intercâmbios educacionais promovidos pelo governo estadunidense têm ocupado um lugar de destaque na sua diplomacia pública para a América Latina e possuem como objetivos claros aproximar a população estrangeira dos valores, da cultura e do idioma dos Estados Unidos, compondo, assim um caminho do poder brando.

Os países da América Latina⁶⁹ estão envolvidos, em média, em 4,3 programas de intercâmbio educacional promovidos pelo governo dos Estados Unidos. Esse número está acima da média mundial de 3,4 programas por país. Brasil e México são os destaques da diplomacia pública para o continente, desfrutando do maior número de programas, seis cada um, e dos maiores orçamentos para as atividades locais de diplomacia pública. Nos relatórios apresentados ao Congresso dos Estados Unidos os países também ganham destaque e têm sua importância na região ressaltada (US DEPARTMENT OF STATE 2016; 2017).

Contudo, é válido ressaltar que a América Latina foi a região-foco exclusiva de apenas um dos 12 novos programas de intercâmbio educacionais criados entre 2001 e 2017, o programa *Youth Ambassadors*. Regiões como África e Oriente Próximo receberam mais atenção da diplomacia pública estadunidense nesse período sendo alvo de oito novos programas de intercâmbio educacional⁷⁰.

⁶⁹ Esse estudo entende a América Latina como os países do continente americano que compartilham de traços culturais e tem como língua principal o espanhol ou o português. Nessa classificação estão inseridos os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

⁷⁰ Os programas foram: Afghanistan Junior Faculty Development Program (AJFDP); Global Undergraduate Exchange Program Pakistan (UGRAD-Pakistan); Mandela Washington Fellowship for Young African Leaders; Tunisia Undergraduate Exchange Program (Tunisia UGRAD); Kennedy-Lugar Youth Exchange and Study

Gráfico 6– Distribuição dos programas de intercâmbio educacional na América Latina

Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017.

A América Latina recebeu, em 2016, 16% do orçamento total de US\$248 milhões destinado pelos Estados Unidos para suas atividades de diplomacia pública no mundo. Brasil e México figuram dentre países onde as representações diplomáticas dos Estados Unidos desfrutam dos maiores orçamentos para suas atividades.

Gráfico 7 – Orçamento da diplomacia pública estadunidense na América Latina

Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017.

Por sua realidade de relações pacíficas com os Estados Unidos, as principais temáticas abordadas pela diplomacia pública dos Estados Unidos na região são ciência, cultura, educação, economia e juventude. Os países da América Latina podem não ser os que mais recebem

Abroad (YES); Techgirls; Tunisia Community College Scholarship Program; International Leaders in Education Program (Ilep).

recursos para suas atividades de D&CP, contudo pela natureza pacífica da região, esses recursos podem ser destinados a atividades que efetivamente promovem a diplomacia cultural dos estados unidos na região por meio principalmente de programas culturais e iniciativas na área da educação (que não envolvam o ensino de inglês). Atividades com temática militar, religiosa ou de *Counter Violent Extremism* (CVE) não tem lugar na diplomacia pública estadunidense para a América Latina.

É relevante comparar esse perfil dos países da América Latina com o do Afeganistão e Paquistão, os dois países com o maior orçamento de D&CP em 2016. Enquanto na América Latina o foco da atuação das atividades de diplomacia pública dos Estados Unidos está relacionado a cultura e educação, nesses dois países o foco dos gastos são atividades de *Counter Violent Extremism* (CVE).

Considerando que tais países não requerem atividades de contrainsurgencia, como é o caso de países como Afeganistão e Paquistão, as despesas com atividades diplomáticas e consulares na América Latina podem ser direcionadas majoritariamente a programas que fortaleçam o poder brando e o poder estrutural na região.

Quadro 6 – Temáticas abordadas pela diplomacia pública estadunidense na América Latina em 2017

	Ciência	Cultura	Educação	Economia	Juventude	Mulheres	Democracia	Religião	CVE ⁷¹	Militar
Argentina	X	X	-	X	-	-	-	-	-	x
Bolívia	X	X	X	-	X	-	X	-	-	-
Brasil	X		X	X	X	-	-	-	-	-
Chile	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Colômbia	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-
Costa Rica	X	X	X	X	X	-	X	-	-	-
Cuba	X	X	-	X	X	-	-	-	-	-
El Salvador	X	X	X	-	X	-	X	-	-	-
Equador	-	X	X	-	X	X	X	-	-	X
Guatemala	X	-	X	X	-	-	X	-	-	-
	Ciência	Cultura	Educação	Economia	Juventude	Mulheres	Democracia	Religião	CVE ⁷²	Militar

⁷¹ Do inglês, abreviação de Counter Violent Extremism.

⁷² Do inglês, abreviação de Counter Violent Extremism.

Honduras	-	-	X	X	X	-	X	-	-	-
México	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Nicarágua	X	X	X	X	-	-	-	-	-	X
Panamá	X	X	X	X	X	-	X	-	-	-
Paraguai	X	X	X	X	-	-	X	-	-	X
Peru	-	X	X	-	X	-	X	-	-	-
República	-	X	X	-	-	-	X	-	-	-
Uruguai	X	X	X	X	-	-	X	-	-	-
Venezuela	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-

Adaptado de US DEPARTMENT OF STATE 2017.

As iniciativas educacionais, que não incluem o ensino de inglês, são uma das prioridades dos gastos da diplomacia pública estadunidense em sete dos 19 países da América Latina, empregando um total de US\$ 1,9 milhões na região em 2016. Já o investimento em programas culturais foi o foco de 14 das 19 representações diplomáticas dos Estados Unidos na região, que direcionaram um total de US\$5,1 milhões para essas atividades em 2016.

A política de “conquistar corações e mentes” do Estados Unidos para a América Latina não é como a empregada durante a Guerra do Vietnã que visava a pacificação. Conquistar os

corações e mentes latino-americanos por meio dos seus intercâmbios educacionais significa criar nas populações locais vínculos afetivos e de confiança com os Estados Unidos.

Investimentos não apenas nos programas de intercâmbio, bem como nas atividades culturais desenvolvidas localmente demonstram o empenho da diplomacia cultural estadunidense de equipar-se a promovida pelos países pioneiro no campo. Talvez por já disfrutar de um vasto apelo cultural global, proporcionado pelos seus produtos, seus filmes e seu *American Way of Life*, o empenho da diplomacia cultural dos Estados Unidos está em promover ações que permaneçam no tempo.

Diferentemente de países cujos aspectos culturais não possuem uma difusão global própria⁷³, os Estados Unidos não necessitam apresentar a região seus valores, sua cultura e mesmo a sua língua, que está estabelecida como língua franca desde meados do século passado. O foco da atuação da diplomacia cultural dos Estados Unidos são atividades que efetivamente conectem essas populações a cultura estadunidense que elas já conhecem, seja por meio dos intercâmbios educacionais seja por meio de outras atividades de engajamento local.

Outro ponto de importância para a diplomacia cultural dos intercâmbios educacionais estadunidenses para a América Latina é a existência de uma forte rede de *alumni* na região. A rede de *alumni*, no caso do Brasil chamada de *U.S.-Brazil Exchange Alumni* busca manter e consolidar os vínculos criados entre os participantes e os Estados Unidos após o programa de intercâmbio.

Conforme descrito pelo *U.S. Department of State* (2016), “A Embaixada dos EUA no Brasil organiza programas que asseguram a manutenção de uma rede forte de jovens e *alumni* permaneça conectada aos Estados Unidos e entre si⁷⁴. A dispersão da rede *alumni*, que no Brasil está presente em 25 estados da federação, permite uma ampliação da abrangência da difusão da imagem e dos valores dos Estados Unidos sem a necessidade de ação direta do governo. São os próprios *alumni* dos programas que difundem a narrativa, os valores e as suas perspectivas em relação aos Estados Unidos, conforme descrito pelo *U.S. Department of State* (2016), “[...] em suma, existem cerca de 10 mil alunos brasileiros de todos os programas da USG que promovem

⁷³ A cultura estadunidense atinge um patamar global devido a diversas ações promovidas tanto pelo governo como pelas empresas e setores da sociedade civil ao longo de décadas. Contudo, atualmente é possível dizer que, ao menos no hemisfério ocidental, tal difusão já está consolidada e ocorre quase de maneira orgânica, sem a necessidade de uma presença do governo para apresentá-la e promovê-la de forma contínua.

⁷⁴ Do original: “The U.S. mission in Brazil manages programs that ensure a strong network of youth and alumni stay connected to the United States and to each other”.

os valores compartilhados nos EUA, em particular o meio ambiente, a inclusão social e a educação.”⁷⁵

⁷⁵ Do original: “In sum, there are roughly 10,000 Brazilian alumni of all USG programs who promote U.S.-Brazilian shared values, especially the environment, social inclusion and education.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral dessa pesquisa foi discutir como os Estados Unidos buscam “conquistar corações e mentes” das populações estrangeiras através de sua diplomacia pública. Para isso foi necessário entender o papel de noções como poder brando e poder estrutural, que alicerçam a compreensão do o que representa a diplomacia pública de um país.

O poder brando busca exercer a atração e a configuração de uma agenda política comum aos interesses do país que o exerce. Para isso, o poder brando emprega como um de seus instrumentos primários a cultura – que compreende seu modo de viver, suas instituições, seus valores, seu idioma.

No caminho de um entendimento da noção de poder que abranja valores imateriais como um dos seus pilares de formação, temos também a noção de poder estrutural, na qual uma das suas estruturas básicas para a construção do poder de um Estado é o conhecimento, bem como uma base ideológica que inclui a cultura.

Na Era da Informação, onde as populações têm acesso a diversas narrativas, tornou-se relevante para os Estados garantirem que a sua narrativa seja vista como a legítima pelas populações estrangeiras. Garantir a admiração de outras populações significa ter um cenário favorável para os seus interesses nacionais na hora da formulação de uma agenda, facilita a cooperação e atende aos objetivos de segurança nacional, já que um país que admira o outro dificilmente irá atacá-lo.

Assim, a diplomacia pública – a diplomacia direcionada as populações e que busca por meio das trocas culturais levar a compreensão entre os povos, ganha relevância nas últimas décadas ao ser um dos instrumentos básicos desse poder. Conquistar corações e mentes é o objetivo da diplomacia pública.

A diplomacia pública conta com vários caminhos de ação que podem ser de diplomacia esportiva, civil ou cultural. Ao ter como foco os intercâmbios educacionais esse estudo direcionou-se a instrumentalização da diplomacia cultural.

Os intercâmbios educacionais fornecem o *modus operandi* dessa diplomacia ao criarem um ambiente no qual estudantes, acadêmicos, pesquisadores e professores estrangeiros vivenciam diariamente e diretamente a cultura dos Estados Unidos. Os intercambistas são expostos aos diversos traços culturais do país e vivenciam poder estrutural do conhecimento estadunidense ao frequentarem escolas, centros de pesquisa, universidades e institutos.

Programas de intercâmbio educacional são apenas um dos meios de instrumentalização da diplomacia cultural de um país. Contudo, seus resultados vivem no longo prazo. Se bem-sucedidos, os intercâmbios educacionais conseguem provocar mudanças duradouras nas percepções dos participantes, aproximando-os dos Estados Unidos. Conquistar corações e mentes, especialmente de jovens líderes e em países de interesse estratégico, tem sido um dos objetivos da diplomacia cultural (e, em último nível da política externa) dos Estados Unidos, como demonstram os relatórios apresentados ao congresso.

Essa modelo de atuação da diplomacia cultural do país pode chamada de uma política de Estado dos Estados Unidos. Dados orçamentários demonstraram que a diplomacia pública do país, bem como sua atuação por meio de intercâmbios educacionais, não sofre alterações com a alternância dos partidos democrata e republicano no poder.

George W. Bush e Barak Obama criaram o mesmo número de intercâmbios educacionais durante seus mandatos e o orçamento da diplomacia pública do país não sofreu nem crescimentos nem cortes que fossem motivados pelas percepções de política externa do partido republicano ou democrata. A diplomacia pública, e os intercâmbios educacionais, respondem aos eventos da conjuntura internacional – Guerra Fria, dissolução na URSS, atentados terroristas de 11 de setembro.

Esses eventos marcaram as oscilações no orçamento e determinaram a criação de novos programas de intercâmbio educacional para as regiões prioritária da política externa estadunidense no período. Os programas de intercâmbio educacional tem sido um coringa na diplomacia pública estadunidense para promover sua aproximação com as populações culturalmente distintas nos países de interesse prioritário dos Estados Unidos.

Mesmo sem dispor de um instituto de cultura, como fazem países como França, Alemanha, França e China, para promover sua cultura no exterior, os programas de intercâmbio educacional garantem a diplomacia cultural dos Estados Unidos uma abrangência global, muito além das dos seus “concorrentes”. Por meio dos intercâmbios os Estados Unidos conseguem conectar-se com mais de 190 países e territórios.

Do Irã ao Kiribati, do Brasil ao Butão, os Estados Unidos conseguem atrair anualmente mais de 7.000 intercambistas⁷⁶ por ano para o seu território. Mesmo onde não há uma embaixada dos Estados Unidos, há um programa de intercâmbio educacional atraindo estudantes, acadêmicos, pesquisadores e professores.

⁷⁶ Considerando apenas os intercambistas que visitam o país por meio de intercâmbios educacionais financiados pelo ECA.

Os intercâmbios educacionais por sua capacidade de atrair e de transformar as percepções dos participantes pode ser entendido como uma política de Estado e tem sido empregado com uma abrangência mundial para servir aos objetivos da diplomacia pública do país. Contudo, essa abrangência mundial não uniforme.

Conforme a importância que conquistar a população de determinado país tem para os interesses da política externa estadunidense, mais ou menos programas de intercâmbio terão como alvo essa região. Notadamente os países historicamente alinhados com os Estados Unidos e que já compartilham de traços culturais semelhantes são alvo de um menor número de programas. Esse é o caso da América Latina.

Ainda que Brasil e México sejam destino de somas anuais milionárias para o desenvolvimento de atividades diplomáticas e consulares, os países, em 2016, não estavam nem entre os 10 maiores orçamentos da diplomacia pública do país. A região representa apenas 16% do orçamento da diplomacia pública dos Estados Unidos em 2016.

É válido destacar que por sua natureza de relações pacíficas com os Estados Unidos o orçamento de diplomacia pública para a região é majoritariamente aplicado em temáticas culturais e educacionais, diferentemente do Oriente Próximo onde o foco das ações é de *conter violent extremism*. As representações diplomáticas dos Estados Unidos na região financiam muitos projetos que envolvam educação e cultura.

Quando analisamos os programas de intercâmbio educacional, notamos que apenas uma nova iniciativa para a região foi criada entre 2001 e 2017. No mesmo período, África e Oriente Próximo foram alvo de oito novas iniciativas exclusivas para a região.

Assim, entende-se que os intercâmbios educacionais promovidos pelo governo estadunidense ocupam um lugar de destaque na diplomacia pública e cultural do país e são um instrumento para que o país conquiste corações e mentes visando seus objetivos políticos. Contudo, a América Latina não representa uma posição de significativo destaque nesse universo.

Os próximos anos são de um futuro incerto para a manutenção da política de intercâmbios educacionais dos Estados Unidos, bem como para a sua diplomacia pública e cultural ao redor do mundo. O governo do atual presidente Donald Trump tem se dirigido para cortes de orçamento e interrupção de programas. Os vetos a viajantes de determinados países aos Estados Unidos também colocou alguns dos programas de intercâmbio em uma situação complexa. Em um momento onde ações extremistas avançam, parece mais relevante do nunca conquistar corações e mentes e promover o entendimento mútuo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINELLI, Margarita Alexandra Coppi. Cultural diplomacy and the concept of the Other. In: **THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON CULTURAL DIPLOMACY & THE UN**, 2012, New York; Washington D.C. Disponível em: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2012-02-unccd/Cultural_diplomacy_and_the_concept_of_the_Other-__Margarita_Alexandra_Coppi_Agostinelli.pdf>.

ALEXOPOULOU, Angelika. Arts diplomacy and cross-continental political exchange: the case of the exhibition "the Art of the Enlightenment". **The annual conference on cultural diplomacy**, Berlin, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/ekudtb>>.

ALLIANCE Française. **Les Alliances Françaises dans le monde: le journal data 2016**, Fondation Alliance Française, Paris, 2016. Disponível em : <http://www.fondation-alliancefr.org/wp-content/uploads/rapport-16p-2016.pdf>

ANCINE. **Ano do brasil na França**. 15 dez 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/aedzvh>>

BEVIS, Teresa Brawner. **A History of International Exchange: China and America**. Routledge research in international and comparative education. Nova York, EUA, 2014.

BIBBY, Michael. **Hearts and Minds: Bodies, Poetry, and Resistance in the Vietnam Era**. Rutgers University Press: New Jersey, 1996.

BRITISH COUNCIL. Learning English in Brazil: Understanding the aims and expectations of the Brazilian emerging middle classes. 2015. Disponível em:

https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/learning_english_in_brazil.pdf

_____. Annual Report and Accounts 2016-17. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/annual-report-2016-17.pdf>

CHAKRABORTY, Kishore (Ed.). **Dicionário de Diplomacia Cultural**. Berlin: Center for Cultural Diplomacy Studies, 2013.

CULL, Nicholas J.. **Public Diplomacy: Lessons from the Past**. Los Angeles: Figueroa Press, 2009. (CPD perspectives on public diplomacy). Disponível em: <<http://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/publications/perspectives/CPDPerspectivesLessons.pdf>>.

CUMMINGS, Milton C.. **Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey**. Washington, D.C: Center For Arts And Culture, 2003.

DICKINSON, Elizabeth. A Bright Shining Slogan: How "hearts and minds" came to be. **Foreign Policy**, ago. 2009. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2009/08/22/a-bright-shining-slogan/>>.

DOUGLAS, Walter; NEAL, Jeanne. **Engaging the Muslim World: Public Diplomacy after 9/11 in the Arab Middle East, Afghanistan, and Pakistan**. Washington: **Center For Strategic And International Studies**, 2013. Disponível em: <http://csis.org/files/publication/131011_Douglas_EngagingMuslimWorld_Web.pdf>.

BUREAU OF EDUCATIONAL AND CULTURAL AFFAIRS - ECA. **History and Mission**. [2015]. Disponível em: <<http://eca.state.gov/about-bureau/history-and-mission-eca>>.

ELIOT, T.S..**Notes Towards a Definition of Culture**. London: Faber & Faber, 1958.

FOUNDATION Alliance Française. [2017]. Disponível em : <http://www.fondation-alliancefr.org/>

FOX, Brian L. **International Cultural Relations**. American Sociological Review Vol. 15, No. 4 (Aug., 1950), p. 489-495.

GRÄTZ, R. .Kulturpolitik: neue Leitlinien. **Erziehung und Wissenschaft**, vol. 11, nov. 2009.

GOETHE Institut. **Jahrbuch 2016/2017**. Munique, 2017. Disponível em: https://www.goethe.de/resources/files/pdf132/goethe-jahrbuch-2016_2017_gute-auflesung-verschlssl.pdf

GULLION, Edmund A.. **What is public diplomacy?** Disponível em: <http://fletcher.tufts.edu/Murrow/Diplomacy>.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **Culture matters: How values shape human progress**. New York: Basic Books, 2000. 348 p.

HART, Justin. **Empire of Ideas: The Origins of Public Diplomacy and the Transformation of US Foreign Policy**. Estados Unidos: Oxford University Press, 2013. 279 p.

HURD, Ian. Constructivism. In: REUS-SMITH, Christian; SNIDAL, Duncan (Ed.). **The Oxford handbook of International Relations**. New York: Oxford, 2010. p. 298-316.

HARTIG, Falk. German public diplomacy: The importance of culture and education. In: CHITTY, Naren (Ed.). **The Routledge Handbook of Soft Power**. Routledge: New York, 2017.

HOTCHKISS, Michael. **Winning 'hearts and minds' in Afghanistan carries risks for civilians**. Princeton University, 10 mar. 2017. Disponível em: <https://www.princeton.edu/news/2017/03/10/winning-hearts-and-minds-afghanistan-carries-risks-civilians>

International Science Ranking. Scimago Journal & Country Rank, 2016. Disponível em: <http://www.scimagojr.com/countryrank.php>

KIM, Hwajung. **Cultural Diplomacy as the Means of Soft Power in an Information Age**. 2011. Disponível em: http://www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/Hwajung_Kim_Cultural_Diplomacy_as_the_Means_of_Soft_Power_in_the_Information_Age.pdf.

JOHNSON, Lyndon Baines. **Remarks at a Dinner Meeting of the Texas Electric Cooperatives, Inc.** Washington, 1965. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942>

LANGHORNE, Richard. The Diplomacy of Non-State Actors. **Diplomacy & Statecraft**, v. 16, n. 2, p.331-339, jun. 2005. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592290590948388#.VdAAKbJViko>.

LEONARD, Mark; STEAD, Catherine; SMEWING, Conrad. **Public Diplomacy**. London: The Foreign Policy Centre, 2002. 183 p. Disponível em: <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

MADEIRA FILHO, Acir Pimenta. **Instituto de cultura como instrumento de diplomacia**. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2016. 228 p.

MELISSEN, Jen. The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. In: MELISSEN, Jan (Ed.). **The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 03-27.

MITCHELL, J.M. **International Cultural Relations**. Boston: George Allen & Unwin 1986.

MORTAIGNE, Véronique. **L'année de la France au Brésil a été "un axe de résistance pour la diversité"**. Le monde, São Paulo, 23 dez 2009 . Disponível em: <https://goo.gl/bfqmkn>.

MOREIRA, Marli. Gilberto Gil e embaixador francês elogiam resultados do ano do Brasil na França. Ministério da Cultura, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/bnpjgr>.

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

_____. Public Diplomacy and Soft Power. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616 n.1, p. 94-109. Mar. 2008. Disponível em: <<http://ann.sagepub.com/content/616/1/94.full.pdf+html>>.

PELLS, Richard H.. **Not like us: how europeans have loves, hated and transformed American culture since World War II**. New York: Basic Books, 1997.

PETERSON, Patti McGill. **Diplomacy and Education: A Changing Global Landscape**. International Higher Education, Chestnut Hill, v. 75, n. 1, p.2-3, mar. 2014. Disponível em: <<http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/5410>>.

PETHIYAGODA, Kadira. **Why cultural values cannot be ignored in international relations**. East Asia Forum, Camberra, 20 jan 2014. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2014/09/20/why-cultural-values-cannot-be-ignored-in-international-relations/>>

PUSTOVITOVSKIJ, Andrej; KREMER, Jan-frederik. Structural Power and International Relations Analysis: Fill Your Basket, Get Your Preferences. **Institut Für Entwicklungsforschung Und Entwicklungspolitik**, Bochum, v. 191, n. 1, p.1-17,. Disponível em: <<http://www.cgs-bonn.de/pdf/wp-191.pdf>>.

SAEKI, Chizuru. The perry centennial celebration: a case study in u.s.-japanese cultural diplomacy. **International Social Science Review**, Washington, v. 80, n. 3-4, p.137-150, May 2005. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41887233?seq=1#page_scan_tab_contents>.

REEVES, Julie. **Culture and International Relations: Narratives, natives and tourists**. Nova York: Routledge 2004.

REUTERS. The World's Most Innovative Research Institutions - 2017. 01 mar 2017. Disponível em: <https://goo.gl/zvJpMG>

RFI. Ano do brasil na França. 15 mar 2005. Disponível em: <http://www1.rfi.fr/actubr/articles/063/article_16.asp>

RIBEIRO, Edgard T. **A diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira**. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2011.

RIVERA, Tim. **Distinguishing cultural relations from cultural diplomacy: the British Council's relationship with her majesty's government**. 1 ed. Los Angeles: Figueroa Press, 2015. 54 p

RUGH, William A.. **Front Line Public Diplomacy: How US Embassies Communicate with Foreign Publics**. Estados Unidos: Palgrave Macmillan, 2014. 276 p.

SCHNEIDER, C. .Culture communicates: US diplomacy that works. In Melissen, J (ed.): **The new public diplomacy, soft power in international relations**. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

SOUSA, Sarah-lea John De. **Cambios en el poder estructural y países emergentes: El papel de brasil como actor internacional**. 1. Brasília: FUNAG, 2013. 415 p.

STRANGE, SUSAN. States and markets. New York: Basil Blackwell, 1988. 263p.

TAYLOR, A.J.. **The struggle for Mastery in Europe, 1848-1918**. London: Oxford Paperbacks, 1971.

THAYER, Robert. Cultural Diplomacy: Seeing is Believing. In: **Vital Speeches of the Day 25**. Washington, 1959. Disponível em: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2016/0106/ca/brown_whatwe.html#note13

TELES, Ana F. **A dimensão cultural da Política Externa Portuguesa: da década de noventa à actualidade**. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ensino do Português como Língua Segunda ou Estrangeira) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2009

UNESCO. **The Mexico City Declaration on Cultural Policies**, México, 1982

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **J. William Fulbright Foreign Scholarship Board Annual Report 2004-2005**. Disponível em: <https://eca.state.gov/files/bureau/2004-2005-fulbright-annual-report_full.pdf>.

_____. **Congressional Budget Justification**: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs – Fiscal year 2016. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/236395.pdf>>.

_____. **Congressional Budget Justification**: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs – Fiscal year 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/274950.pdf>>

VINE, Richard. 'Enlightenment' hits china in a big way. *Art in America*, 04, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.artinamericamagazine.com/news-features/news/national-museum-china-enlightenment/>>

VUVING, Alexander L.. How soft power works. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 2009, Toronto. **Annals...** Honolulu: Apcss, 2009. p. 1 - 20. Disponível em: <[http://www.apcss.org/Publications/Vuving How soft power works APSA 2009.pdf](http://www.apcss.org/Publications/Vuving%20How%20soft%20power%20works%20APSA%202009.pdf)>.

WATSON, Jeanne; LIPPITT, Ronald. Cross-cultural experience of attitude change 1. **Journal of Conflict Resolution**, p. 61-66. Mar. 1958. Disponível em: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/66888/10.1177_002200275800200107.pdf?sequence=2>

WORLD INTERNATIONAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). Statistical Country Profiles Disponível em: http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/