

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANDRÉ MORAIS FRANÇA

**AS REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA POR *THINK*
TANKS ESTADUNIDENSES (2001-2014)**

Porto Alegre

2015

ANDRÉ MORAIS FRANÇA

**AS REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA POR *THINK*
TANKS ESTADUNIDENSES (2001-2014)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Morais França, André

As representações da política externa brasileira por think tanks estadunidenses (2001-2014) / André
Morais França. -- 2015.

74 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Think Tank. 2. Interesse nacional. 3. Política
externa. 4. Brasil. 5. Estados Unidos da América. I.
Reis da Silva, André Luiz, orient. II. Título.

ANDRÉ MORAIS FRANÇA

**AS REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA POR *THINK*
TANKS ESTADUNIDENSES (2001-2014)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 08 de Dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines
UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
UFRGS

À minha irmã, Máira; com quem, infelizmente, pouco convivi. Tua importância na minha vida é enorme, mesmo que eu ainda não a entenda muito bem.

AGRADECIMENTOS

Fazer jus a todos a quem devo agradecer será difícil, mas tentarei.

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, Gerson e Rita, cujos esforços nunca foram medidos para me dar a melhor educação possível, fosse ela formal ou não. Vocês são exemplos que carrego para toda a vida. Obrigado do fundo do meu coração pela motivação que sempre me deram. Amo vocês.

Devo agradecer também a todo o resto da minha família, ou famílias, por sempre demonstrarem apoio a meus objetivos na vida. A exaltação de orgulho de vocês a cada conquista minha motiva-me a seguir em frente.

Aos meus colegas de curso, em especial às amizades mais próximas, preciso declarar o grande orgulho que tenho de nossa trajetória de crescimento intelectual na graduação. Sei que essa universidade forma estudantes não só altamente qualificados, como também com uma responsabilidade social muito grande. Somos todos muito capazes. Jamais duvidem disso! Torço pela felicidade e sucesso de cada um.

A todos meus professores, o profundo agradecimento de alguém que reconhece o imenso mérito que vocês têm na transformação da vida de todos aqueles detentores do privilégio do acesso à educação de qualidade nesse país. Meu apoio eterno a vossa causa.

Por fim, mas não menos importante, agradeço profundamente às mulheres e homens brasileiros menos favorecidos que sustentam com o suor de seu trabalho o Estado brasileiro, em geral, e essa prestigiosa instituição de ensino, em específico; a quem o acesso ainda se mantém difícil, apesar dos avanços. Espero que no futuro, e o quanto antes, o privilégio que hoje detenho de me graduar por uma universidade pública seja transformado em direito amplamente garantido a pobres, indígenas, negras e negros, travestis e transexuais.

RESUMO

O presente trabalho dedica-se à análise das representações do Brasil e de sua política externa para seu entorno estratégico atribuídas por *think tanks* dos Estados Unidos da América especializados em defesa no período de 2001 a 2014. Empregando uma análise de conteúdo das produções discursivas dos institutos mais influentes no tema, empreendemos também uma caracterização das representações correlatas do sistema internacional e sintetizamos as ações e políticas propostas ao governo estadunidense no tocante a sua relação com o Brasil. Ademais, empreendemos uma revisão das principais abordagens teóricas no estudo sobre *think tanks* e de suas respectivas contribuições para o campo, explicamos a ascensão desses institutos como fenômeno histórico e ator político nos Estados Unidos e debatemos a capacidade de influência que estas organizações têm na formulação de políticas públicas. Um panorama da política externa brasileira no recorte temporal desta pesquisa e das principais perspectivas produzidas pela academia estadunidense acerca das mudanças em curso no sistema internacional dá apoio à análise de conteúdo das produções discursivas. Concluimos que a representação do Brasil e de sua política externa para seu entorno estratégico é homogênea, de forma geral, positiva e associada à capacidade do País em gerenciar tensões políticas no subcontinente sul-americano. As propostas ao governo dos Estados Unidos vão no sentido de reconhecer a liderança regional e apoiar a ascensão do País como parceiro global, descartando expectativas de que o comportamento brasileiro possa se configurar como de alinhamento automático às posições definidas por Washington.

Palavras-chave: Think Tank. Interesse nacional. Política externa. Brasil. Estados Unidos da América.

ABSTRACT

This essay analyzes the representations of Brazil and its foreign policy towards its *entorno estratégico* (strategic interest surrounding area) assigned by American think tanks specialized in defense between 2001 and 2014. Through content analysis of the discursive productions of the most influential institutes in the area, this study also characterizes the related representations of the international system and summarizes the proposed policies to the government of the United States of America regarding their relation with Brazil. Furthermore, this essay reviews the main theoretical approaches in the field of study on think tanks and their respective contributions to advancement of knowledge, explains the emergence of these institutes as historical phenomenon and political actors in the United States, and debates the influence that these organizations have in the decision making process of public policies. An outlook of Brazil's foreign policy in the chosen time frame and of the main academic perspectives, in America, on the current transformations in the international system support the content analysis herein. This research finds that the representation of Brazil and its foreign policy to its strategic interest surrounding area is homogeneous, generally positive and associated to Brazil's capacity of managing political tensions in South America. The proposals to the American government are in the sense of recognizing Brasília's regional leadership and supporting Brazil's emergence as a global partner, dismissing the possibility of an arrangement of automatic alignment to Washington's positions.

Keywords: Think Tank. National interest. Foreign policy. Brazil. United States of America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	<i>Think tanks</i> : definições conceituais	9
1.2	Questionamentos da pesquisa e marco teórico	12
1.3	Entorno estratégico e política externa	14
1.4	Metodologia e estrutura do trabalho	15
2	OS <i>THINK TANKS</i> NO AMBIENTE POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS	18
2.1	Abordagens teóricas alternativas e suas contribuições	18
2.2	A emergência dos <i>think tanks</i> : fenômeno histórico e ator político	21
2.3	A capacidade de influência sobre a tomada de decisão	24
2.4	Os <i>think tanks</i> selecionados	26
3	TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	29
3.1	Transformações na ordem internacional pós-Guerra Fria: principais perspectivas	29
3.2	A política externa brasileira no período 2001-2014	36
4	AS REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PRODUÇÕES DISCURSIVAS DOS <i>THINK TANKS</i>	45
4.1	Center for a New American Security	45
4.2	Center for Strategic and International Studies	48
4.3	Center for Strategic and Budgetary Assessments	52
4.4	Institute for National Strategic Studies	55
4.5	Washington Office on Latin America	59
4.6	Center for Naval Analyses	60
4.7	Stimson Center	61
4.8	Woodrow Wilson International Center for Scholars	63
5	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A tomada de decisão em políticas públicas nos Estados Unidos inclui um ator que, apesar de sua fundamental importância, tem sido alvo de poucos estudos no Brasil até hoje. Os *think tanks*, como se verá em seguida, são tão importantes para entender o contexto político estadunidense quanto é o *lobby* dos interesses privados – outro fenômeno tipicamente americano. Através de sua *expertise*, buscam influenciar os tomadores de decisão e a mídia num exercício muito parecido, é verdade, com um *lobby* de ideias. Este trabalho integra um ainda pequeno grupo de produções nacionais voltadas ao estudo dessas instituições e que, em conjunto, visa expandir o conhecimento, sob uma perspectiva brasileira, de seu funcionamento, suas histórias, sua influência. Mesmo publicações estrangeiras ainda são muito escassas no tema da análise das produções de *think tanks* – o que, como se verá em frente, é o cerne desta pesquisa.

1.1 *Think tanks*: definições conceituais

Think tanks são organizações, como destacam diversos autores, difíceis de definir; e portanto, de diferenciar de suas similares. De maneira geral, a literatura concorda em alguns pontos centrais acerca de seus aspectos:

- a) a posse de *expertise* voltada ao aconselhamento em políticas públicas;
- b) o caráter privado e sem fins lucrativos de suas atividades;
- c) a independência, especialmente do Estado, mas também de interesses de grupos privados, em suas pesquisas.

Assim, para Stone (2004, p. 2, tradução nossa), esses institutos são “[...] organizações relativamente autônomas engajadas em pesquisa independente de governo, partidos políticos e grupos de pressão [...]”; enquanto para Rich (2004, p. 11, tradução nossa) são “[...] organizações de pesquisa independentes, sem fins lucrativos, não defensoras de interesses, que produzem e, principalmente, fiam-se em *expertise* e ideias para obter apoio e influência no processo de formulação de políticas públicas.”. Para Weaver e McGann (2002, p.5, tradução nossa), “[...] organizações de pesquisa não-governamentais, sem fins lucrativos com substancial autonomia organizacional em relação ao governo e a interesses sociais como os de empresas, grupos de interesse e partidos políticos.”.

Apesar do recorte temático e geográfico do trabalho (institutos estadunidenses especializados em defesa), *think tanks* são um fenômeno global e variado. Mais de seis mil

deles em 169 países operam em diferentes sistemas políticos, dedicam-se aos mais variados assuntos e apresentam modelos organizacionais diversos, atuam em nível internacional, nacional e regional (MCGANN; SABATINI, 2010). Não obstante, o conceito desenvolvido pelo *mainstream* na área dos estudos de *think tanks* corresponde a uma realidade política tipicamente anglo-saxã, sendo pouco generalizável para além destes países. Dado os objetivos deste trabalho, este debate não será aprofundado, entretanto.

A despeito da maioria dos estudos sobre *think tanks* aceitar, em seus esforços de demarcação do conceito, a premissa de independência dos institutos; empiricamente, esse pressuposto deve ser problematizado, considerando-se a dependência das fontes de financiamento para pesquisas, a relação de seus membros com a burocracia estatal, a proximidade com a elite econômica. Ademais, considerar que a dependência de recursos públicos invalida a autonomia dos institutos, além de ser uma posição mais restrita à tradição política estadunidense, exclui da categoria *think tanks* consolidados na literatura e que deram origem ao termo – como a RAND e o Urban Institute, que dependem de verbas federais dos EUA. Privilegia também, como apontado acima, a experiência anglo-saxã em detrimento de uma definição globalmente aplicável, visto que em muitos países institutos identificados como *think tanks* são filiados a partidos, por exemplo. Além de facilmente pressupor que os *think tanks* apresentam independência cognitiva, prejulgando sua produção (MEDVETZ, 2012, p. 33).

Visto isso, concordamos com Weaver e McGann (2002, p. 5) que “[...] autonomia é um termo relativo em vez de absoluto[...]” e adotamos uma perspectiva alternativa às já apontadas, conforme desenvolvida por Thomas Medvetz (2012). Em uma ruptura epistemológica, o autor desafia a ortodoxia dos estudos de *think tanks* a partir de uma divergência conceitual quanto à independência ou autonomia dos institutos. Mais do que invalidar o conceito a partir de demonstrações empíricas da não independência dessas organizações em relação à mídia, aos governos, aos partidos e aos financiadores de pesquisa; o autor propõe refundamentá-lo a partir, justamente, da dialética entre dependência e independência em que estão envolvidos. Para tanto, o autor recorre a conceitos de Pierre Bourdieu, como “campo de *expertise*” e “capital”.

Sinteticamente, para Medvetz (2012), *think tanks* são constitutivamente híbridos: “[...] parte centro acadêmico de pesquisa, parte agência tecnocrática, parte grupo de *advocacy*, parte empresa de lobby ou relações públicas, e assim por diante.” (p. 36, tradução nossa). Esses agem num campo intersticial, onde se sobrepõem os campos acadêmico, político, de negócios e da mídia. Para distanciar-se de um campo, um *think tank* se aproxima de outro;

numa dinâmica contínua de declaração de independência de um dos campos, os institutos simultaneamente afirmam sua dependência do capital de outro. Ao diferenciarem-se de um grupo de *lobby* econômico evocando seu conhecimento especializado, por exemplo, recorrem à afirmação de um capital intelectual típico das instituições acadêmicas. De cada campo adquirem um capital específico, beneficiando-se material e simbolicamente para afirmar uma forma de autoridade. São, assim, organizações que advogam por uma ideia, um projeto para o poder público, validando-se através da produção de um conhecimento que se pretende especializado e isento – muito embora o caráter de elite desses institutos e a dependência de financiamento externo sejam variáveis influentes em suas pesquisas.

Entender as funções realizadas pelos *think tanks* também é uma tarefa proveitosa para defini-los. Weaver e McGann (2002) apontam sete funções desempenhadas por esses institutos:

- a) pesquisa centrada no enquadramento e proposição de soluções para políticas públicas;
- b) aconselhamento a membros de governo sobre temas “quentes” da agenda política;
- c) avaliação de programas governamentais;
- d) criação de espaços para a formação de redes e trocas de ideias;
- e) fornecimento de recursos humanos para altos escalões do governo;
- f) absorção em seus quadros de políticos e *policy makers* que não integram o governo;
- g) interpretação de políticas e acontecimentos para a mídia.

A primeira função é um dos papéis mais tradicionais de um *think tank*. Através de pesquisa própria, divulgada em livros, relatórios e *policy briefs*¹, os membros dessas organizações definem os problemas de interesse públicos, analisam-nos e propõem soluções para os mesmos. Embora a função de pesquisa os aproxime de centros de estudos de universidades, por exemplo, (e, de fato, muitos membros de *think tanks* são recrutados na academia) seus objetivos e métodos são outros. São ausentes as exigências de um trabalho científico, como metodologia e marco teórico. A produção desses institutos é habitualmente mais curta, por vezes restrita a duas ou três páginas com os resultados bastante resumidos. Ademais, é sempre propositalmente normativa. É esta produção que será objeto de estudo da pesquisa.

¹ *Policy briefs* são documentos bastante sintéticos com a defesa da opção por uma política ou ação em determinado assunto. Costumam ter não mais de cinco páginas, destacando os principais pontos do debate e as sugestões do autor.

A segunda e a quinta funções têm relação direta com um ponto que será discutido mais à frente no trabalho: a influência desses institutos na tomada de decisão de políticas públicas. Seja através da publicação e envio de *briefings* de seus trabalhos, da realização de seminários com *policy makers* ou da participação em *legislative hearings*², *think tanks* buscam influenciar a tomada de decisão nos poderes Executivo e Legislativo. Esse objetivo – que será fonte de prestígio e justificador de contribuições financeiras – é também alcançado através do fornecimento de quadros para a administração pública. O governo dos Estados Unidos costuma recrutar diversos membros dessas organizações para participarem dos altos escalões; ao passo que diversos ex-Secretários, diretores de agências públicas e políticos sem mandato ingressam naquelas. É o que a literatura costuma definir como “porta giratória” (*revolving door*) (STONE, 2004, p.8).

Por fim, *think tanks* também fornecem espaço para que especialistas e políticos troquem ideias, experiências e, inevitavelmente, formem redes interpessoais. Não por acaso alguns autores estudam o tema a partir do marco teórico das comunidades epistêmicas. Pesquisadores de *think tanks* também são frequentemente chamados para comentar assuntos nas mídias digitais e impressas, revelando outra dimensão de sua influência ao trabalharem na definição dos termos e visões da opinião pública sobre determinado tema. A avaliação de determinadas políticas de governo também é alvo de estudo.

1.2 Questionamentos da pesquisa e marco teórico

O ponto de partida teórico deste trabalho é a proposição de Alexander Wendt (1992) de adição de uma quarta parte (ou imagem) à formulação tripartite de Kenneth Waltz (2001), a qual age na ponte entre a estrutura do Sistema Internacional e a ação do Estado: “[...] a estrutura de identidades e interesses intersubjetivamente constituída [...]” (p. 401, tradução nossa). É pela suposição de que a ação do Estado não segue uma concepção racionalista, própria das teorias realista e neoliberal, de simples maximização de poder e adaptação comportamental com o aprendizado de erro e acerto; mas, sim, de que há uma intermediação cognitiva, que é possível voltar a análise ao nível da tomada de decisão governamental.

Deste ponto, e do entendimento construtivista de que “[...] as pessoas agem para com objetos, incluindo outros atores, com base nos significados que estes objetos têm para elas

² *Legislative hearings*, similares às audiências públicas realizadas pelo Congresso Nacional no Brasil, permitem aos membros de comitês do Congresso dos Estados Unidos ouvir membros da sociedade civil sobre assuntos de interesse daqueles. São importantes meios de acesso dos *think tanks* aos Legislativo.

[...]” (WENDT, 1992, p. 396-7, tradução nossa), Weldes (1996) desenvolve uma teoria da construção do interesse nacional. Seu pressuposto é o de que

[...] interesses nacionais são construções sociais criadas como objetos com significado a partir de acepções cultural e intersubjetivamente estabelecidas, com as quais o mundo, particularmente o sistema internacional e o lugar do Estado neste, é entendido. Mais especificamente, os interesses nacionais emergem de representações – ou, para usar uma terminologia mais usual, de descrições de situações e definições de problemas – através das quais os oficiais do Estado e outros compreendem o mundo a sua volta. (1996, p. 280, tradução nossa).

Porque o Estado assume no Sistema Internacional moderno o papel de identificar e assegurar o interesse nacional, seus representantes desenvolvem um papel especial na construção do significado do interesse de cada nação: “[...] interesses nacionais são produzidos primária, mas não exclusivamente, por tomadores de decisão em política externa [...]” (WELDES, 1996, 281). Para tomar decisões e agir, o “Estado” cria representações sobre si, sobre a natureza do sistema, sobre outros Estados, sobre o seu próprio lugar no sistema. Atribui-lhes significado, descreve-os. A cada um dos objetos com que os representantes do Estado precisam lidar é dada uma identidade. Cada identidade é construída a partir de recursos culturais e linguísticos que comuniquem ao público, à população, esse significado.

O trabalho dos *think tanks* recai, portanto, sobre o processo de atribuição de significados. Seu objetivo máximo é conformar o (ou participar do processo de conformação do) “interesse nacional”. Sendo essa tarefa de responsabilidade última dos tomadores de decisão em política externa, o propósito da instituição é alcançá-los com as propostas, as ideias, os “significados” de sua autoria. E também porque não é de exclusividade do Estadista essa responsabilidade, os *think tanks* atuam junto à mídia e ao Legislativo, contribuindo para modelar o debate público e influenciar o processo de formulação política.

O problema central do projeto é, então, definir as representações do Brasil e de sua política externa para seu entorno estratégico na produção discursiva dos principais *think tanks* estadunidenses especializados em defesa, limitada ao período de 2001 a 2014. Ademais, elencam-se outros objetivos com vistas a explicitar o objeto de estudo:

- a) Definir as representações do sistema internacional que os *think tanks* constroem e articulam com as representações do Brasil e de sua política externa;
- b) Definir os *think tanks* como fenômeno histórico e atores políticos nos Estados Unidos;
- c) Analisar qualitativamente a produção discursiva dos *think tanks* selecionados sobre a inserção do Brasil no seu entorno estratégico;

d) Apontar as ações e políticas propostas pelos *think tanks* em relação ao Brasil.

1.3 Entorno estratégico e política externa

Neste trabalho, apropriamo-nos do conceito de *entorno estratégico*, de concepção do Ministério da Defesa brasileiro e desenvolvido nos documentos oficiais que normatizam a defesa nacional e buscam tornar públicas, tanto a setores domésticos, como a outros Estados, as diretrizes brasileiras na área. Segundo a Política Nacional de Defesa, publicada em 2005, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, “[...] o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente [da América do Sul] e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países liminhos da África [...]” (BRASIL, 2005, p. 3). Conforme destaca Mattos (2013), há um contínuo no estabelecimento das prioridades geográficas da defesa perpassando a primeira Política de Defesa Nacional de 1996, a sua atualização em 2005, a Estratégia de Defesa Nacional (2008) até o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Este último refere-se às mesmas regiões supracitadas pelo conceito de *entorno geopolítico imediato*, entretanto.

Entendemos aqui “política externa” nos termos de Raymond Aron (2012), o qual afirma que a diplomacia e a defesa são as duas formas complementares de expressão da política exterior de um Estado. Destarte, conquanto seja um conceito da defesa, o entorno estratégico transborda sua origem e reflete também as prioridades de política externa. Nas palavras de Fiori (2013, p. 2) este representa “[...] a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática.”. Portanto, constitui-se também em ferramenta adequada ao recorte deste trabalho, qual seja as produções acerca das iniciativas diplomáticas e de defesa do Brasil para América do Sul, oceano Atlântico Sul e costa ocidental africana.

Sendo o conceito de formulação brasileira, pela burocracia nacional de defesa, e não necessariamente de amplo uso na academia, sua presença não consta dos documentos analisados – sobretudo por voltarem-se ao público dos Estados Unidos. Sem embargo, o conceito de entorno estratégico nos é de serventia para facilitar a limitação do escopo geográfico desta pesquisa. A sessão de considerações finais inclui algumas problematizações sobre essa questão, sob a luz das análises do terceiro capítulo.

1.4 Metodologia e estrutura do trabalho

Neste trabalho, adotamos a análise de conteúdo das produções discursivas selecionadas como metodologia de trabalho, sobressaindo-se o caráter qualitativo da pesquisa. Os institutos abarcados aqui foram escolhidos a partir *ranking Top Defense and National Security Think Tanks* do relatório *Global Go To Think Tank Index* (MCGANN, 2015), publicação anual do *Think Tanks and Civil Societies* da University of Pennsylvania, que elenca os institutos mais influentes do mundo por área de pesquisa e localização geográfica. Das organizações elencadas com sede nos Estados Unidos, excluímos aquelas que, apesar de presentes na lista, possuíam uma agenda de pesquisa muito ampla – atendo-nos àqueles especializados em defesa. Foram incluídos três *think tanks* que não haviam sido listados – mas cuja relevância justifica sua presença. Levantamos as produções discursivas através de buscadores presentes nos portais *online* de cada organização, empregando-se marcadores selecionados³. Empreendemos uma leitura prospectiva para triagem dos documentos relevantes ao recorte proposto. Por fim, fichamos a produção pertinente, classificando o conteúdo em categorias como “representação do Brasil” e “políticas propostas”.

A amostra analisada nesse trabalho compreende quinze produções discursivas⁴, do período 2001-2014, de oito *think tanks* diferentes. São eles: *Center for Strategic and International Studies*, *Center for a New American Security*, *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, *Institute for National Strategic Studies*, *Washington Office on Latin America*, *Center for Naval Analyses*, *Stimson Center* e *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Deste universo, dois são de tendência conservadora, dois são centristas ou cuja pluralidade não permite traçar um perfil e quatro penderem à esquerda. Mesmo que todos os institutos se declarem bipartidários⁵ e politicamente independentes, acreditamos que é possível observar um viés geral em suas produções, que as identificam com posições diversas no espectro político estadunidense. Ademais, apesar de constar de muitos documentos um *disclaimer* de que as opiniões dos autores cabem somente a estes, não necessariamente refletindo as opiniões do instituto, consideramos ser possível a correlação feita nesse trabalho pelo motivo de terem sido os autores convidados pelos *think tanks* a exporem sua opinião – revelando, ao menos, o interesse destes naqueles.

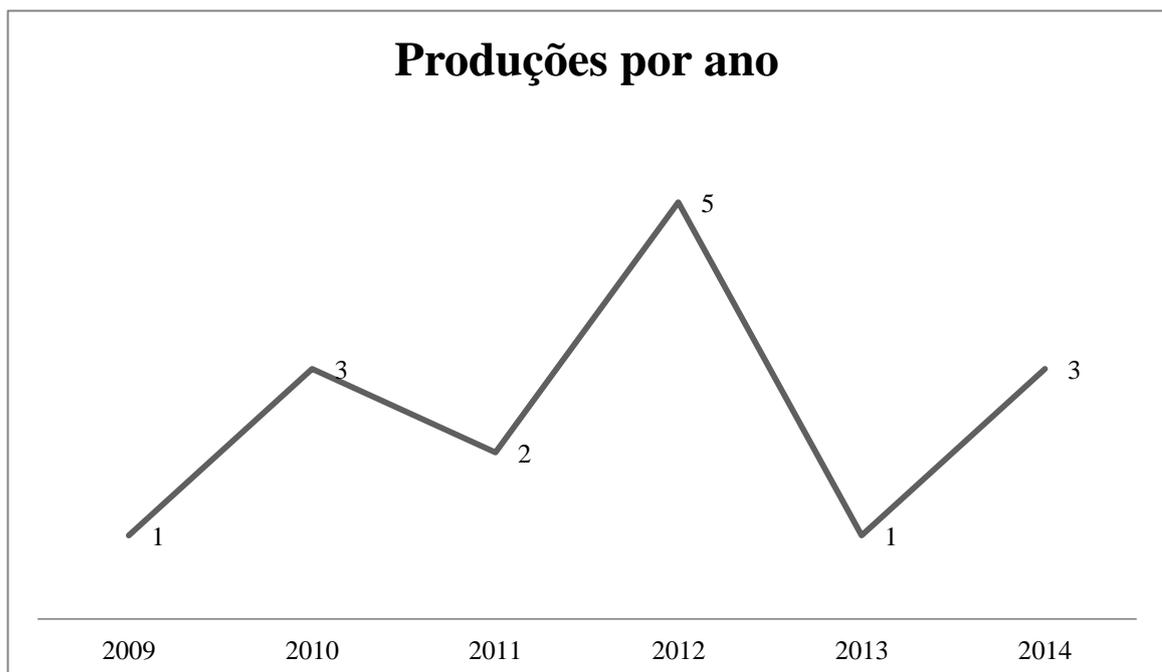
³ *Brazil, South Atlantic, South America, UNASUR, Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic* são alguns exemplos desses marcadores.

⁴ As produções discursivas incluem relatórios, *policy briefs* e páginas em *blogs* dos institutos.

⁵ Nos Estados Unidos, em vez de apartidarismo, o mais recorrente é a utilização do termo *bipartisanship*, dada a dominância dos partidos Republicano e Democrata no cenário político nacional e a identificação generalizada destes com a direita e a esquerda, respectivamente.

A escolha de 2001 como marco inicial do recorte temporal desse trabalho baseia-se em duas proposições comuns na literatura sobre as políticas externa do Brasil e dos Estados Unidos da América a essa época. Primeiro, de que a política externa de Fernando Henrique Cardoso assume novas diretrizes ao fim de seu segundo mandato, atribuindo menos ênfase às relações com os Estados Unidos, aproximando o Brasil dos grandes emergentes e retomando uma iniciativa integradora da América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; PECEQUILO, 2010; SILVA, 2010). Segundo, de que os ataques de 11 de Setembro de 2001 têm impacto direto sobre o comportamento assumido pelos Estados Unidos e sobre a agenda internacional, amplamente definida por esses (JACQUES, 2009; IKENBERRY, 2010; VEZIRGIANNIDOU, 2013) – alargando o distanciamento bilateral que já se desenhava. O gráfico 1 antecipa um achado da pesquisa. Não foram encontradas produções relevantes no período 2001-2008 sobre a política externa do Brasil, o que demonstra que o País entra no radar dos *think tanks* ao final do segundo mandato Lula – que, como se verá no capítulo segundo, corresponde a um período de forte ativismo internacional brasileiro.

Gráfico 1 – Produções discursivas selecionadas por ano



Fonte: Elaboração do autor (2015)

À parte desta introdução, o trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro dedica-se a capacitar o leitor a compreender plenamente o que são os institutos que produzem os documentos aqui analisados. Complementando as definições conceituais já apresentadas, apresentamos as abordagens teóricas alternativas do tema e suas contribuições para entender o

fenômeno dos *think tanks*. Na sequência, apresentamos o histórico da conformação dessas organizações como atores políticos nos Estados Unidos, discutimos a capacidade destas em influenciar de fato a tomada de decisão e, então, reunimos o perfil de cada *think tank* listado acima. No segundo capítulo, expomos duas contextualizações históricas e conjunturais dos documentos analisados: as principais correntes analíticas das mudanças em curso no sistema internacional e as implicações dessas para os Estados Unidos da América; os fatos e as interpretações sobre a política externa brasileira no período 2001-2014. No terceiro capítulo, explicitamos o conteúdo das produções discursivas analisadas, separadas por *think tanks* e em ordem cronológica, mantendo um enfoque descritivo das representações feitas do Brasil e de sua política externa nos textos. Nas considerações finais, consolidamos os resultados apresentados previamente e os articulamos com o conteúdo dos dois primeiros capítulos. Destacamos os consensos e dissensos das representações do Brasil, de sua política externa e do sistema internacional e sintetizamos as propostas feitas ao governo dos Estados Unidos com relação a sua política para o Brasil.

2 OS *THINK TANKS* NO AMBIENTE POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS

Muito embora o objetivo central deste trabalho atenda-se ao conteúdo das produções dos *think tanks*, dedicamos um espaço para que se empreenda a apresentação de elementos para a leitura externa dos documentos analisados – ou seja, das condições em que estes foram produzidos. Portanto, as subseções que seguem visam qualificar o leitor para uma análise crítica do conteúdo apresentado. Agregando as contribuições de teorias alternativas à escolhida nesse trabalho, a compreensão dos *think tanks* como fenômeno político e histórico estadunidense e a apresentação do perfil de cada um dos institutos compreendidos aqui, será possível compreender como, por quem, porque e para quem a matéria examinada foi elaborada.

2.1 Abordagens teóricas alternativas e suas contribuições

A produção científica sobre *think tanks* é dominada por análises pluralistas e por teóricos da elite; abordagem, essa, prevalecente nos estudos críticos. As primeiras focam no conflito e no uso de poder de forma evidente e observável, e consideram o objeto de estudo como uma entre diversas outras formas de organização, como sindicatos e grupos de interesse, que competem entre si para influenciar o processo de produção de políticas públicas (STONE, 1996). Essas seriam, por sua vez, o resultado da competição entre as organizações e, não, um reflexo de demandas específicas do governo. A principal deficiência das abordagens pluralistas é não serem capazes de explicar por que e como algumas organizações são mais capazes de influenciar o governo do que outras, apesar de explicarem a ausência de monopólio nesse mercado intelectual (ABELSON, 2006). Sua maior contribuição é lembrar-nos que os *think tanks* não estão sozinhos no “mercado de ideias”, como é chamado esse espaço de competição dos diversos institutos.

Os teóricos de elite, por sua vez, examinam o vínculo dos *think tanks* com as principais fontes de poder social e político, destacando como os membros das elites econômicas, burocráticas, militares e de planejamento político se inter-relacionam. Nessa abordagem, os *think tanks* são considerados frutos de um empreendimento da elite, interessada em promover valores e interesses próprios. Através de fundações pessoais ou empresariais, as elites econômicas financiam a pesquisa dos *think tanks*, cuja reputação científica e de imparcialidade empresta legitimidade ao avanço de seus objetivos de classe. Sua principal deficiência é não explicar o papel dos variados (e majoritários) casos de

pequenos *think tanks*, sem os vultosos orçamentos e a capacidade de influência de seus similares gigantes, mas que se dedicam ao mesmo trabalho; além de não explicar como é exercida a influência por esses institutos (STONE, 1996; ABELSON, 2006). Sem dúvida, no entanto, os estudos desta vertente contribuem ao revelar a limitada diversidade de origem dos membros de *think tanks* influentes e quão próximos são os círculos de poder que se envolvem com o Estado.

Também presentes estão os autores que se utilizam da teoria das comunidades epistêmicas – destacadamente Peter Haas – para o estudo dos *think tanks*. Estas são definidas como “[...] redes de especialistas com uma visão de mundo comum sobre relações de causa e efeito que relacionam seu domínio de experiência com valores políticos comuns sobre o tipo de políticas que deve ser aplicado.” (HAAS, 1989, p. 16⁶ apud STONE, 1996, p. 86, tradução nossa). Quatro são as características definidoras das comunidades epistêmicas:

- a) possuem crenças normativas e princípios compartilhados que fornecem racionalidades embasadas em valores para suas ações;
- b) possuem crenças causais ou julgamentos profissionais compartilhados;
- c) possuem noções comuns de validade baseadas em critérios intersubjetivos, internamente definidos para a validação do conhecimento;
- d) possuem um empreendimento político comum.

(HAAS, 1992, p. 3⁷ apud STONE 1996, p. 86, tradução nossa)

Think tanks não são, nessa abordagem, a materialização organizacional das comunidades epistêmicas. Essas potencialmente se expressam através de *think tanks*; ao passo que esses podem ajudar na definição de um problema e na criação de um consenso dentro de uma comunidade do que é conhecimento válido. Tampouco um grupo de *think tanks*, por mais que se dediquem aos mesmos temas, necessariamente forma uma comunidade epistêmica – no caso de um dos pré-requisitos acima não ser atendido. Mesmo dentro de uma organização, particularmente no caso daqueles com maior número de membros, pode não haver a presença de uma comunidade epistêmica única, dada a presença de diversos paradigmas que impeça a conformação de um consenso sobre as relações causais, por exemplo (STONE, 1996, p. 95-9).

Ainda é ausente a produção teórica brasileira sobre *thinks tanks* e mesmo escassos os estudos de caso de autores nacionais. Duas obras, no entanto, destacam-se tanto pela

⁶ HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, Winter 1992.

⁷ HAAS, Peter M. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. **International Organization**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 377-403, Summer 1989.

abordagem teórica quanto pelo enfoque nos institutos estadunidenses, também objeto de estudo desse trabalho. Freitas (2011) recorre aos estudos Michel Foucault sobre poder para analisar o papel dos institutos na governamentalidade pós-1989 da ordem internacional. Os *think tanks*, através de suas propriedades singulares de *expertise* socialmente validadas, são criadores de discursos que buscam estabelecer como “regimes de verdade” dominantes. Saber e poder se encontram por meio dos regimes de verdade. Nesta abordagem, a verdade não é absoluta e, sim, historicamente construída. A verdade é um discurso dominante. Como veremos no capítulo 3, a representação do Brasil está diretamente ligada a representações da transformações no sistema internacional, de outros países e do próprio Estados Unidos. No que toca esses grandes processos, os *think tanks* estão criando regimes de verdade, para usarmos o mesmo conceito que a autora.

Teixeira (2007), por seu turno, dedica-se a analisar a importância dos *think tanks* enquanto atores da política externa estadunidense e como esses foram instrumentais para a recuperação do neoconservadorismo no governo George W. Bush após o 11 de Setembro de 2001. Das já analisadas abordagens pluralista e de elite, a autora destaca o conceito de “elites orgânicas” de Dreifus, as quais se legitimam por aparecerem descoladas das classes dominantes no bloco de poder, com discursos apresentados como de interesse da nação. No entanto, esses institutos de pesquisa seriam o braço pensante e articulador da implementação dos interesses de classe. A autora também utiliza-se do conceito *foucaultiano* de regimes de verdade. Para Teixeira (2007), o papel dos *think tanks* é produzir o senso comum, ou “consenso obrigatório”. A autora faz diversos aportes teóricos, incluindo contribuições de Pierre Bordieu, Antonio Gramsci e Norberto Bobbio aos já citados Foucault e Dreifus.

Embora a diversidade de abordagens apresentadas contribuam para elucidar o que são os *think tanks*, as teorias pouco ou nada desenvolvem sobre as produções discursivas desses institutos – justamente, a mais tradicional de suas funções. É preciso ressaltar os casos das duas dissertações feitas por autoras brasileiras mencionadas acima: suas análises voltam-se justamente para o produto do trabalho dessas organizações. Contudo, entendemos que as abordagens teóricas adotadas pelas autoras não convém a este trabalho. Enquanto estas se dedicaram ao exame do papel dos *think tanks* na conformação de grandes consensos sociais nos Estados Unidos, o presente trabalho investiga as formulações sobre um dos diversos (e, pode-se dizer, menos destacados) pontos em aberto na agenda de política externa estadunidense. Em vista disso, optamos pelo aporte combinado de Medvetz – que além de apresentar a definição conceitual mais adequada, desenvolve uma bem formulada teoria da

emergência dos *think tanks*, apresentada na seção subsequente – e do construtivismo de Wendel.

2.2 A emergência dos *think tanks*: fenômeno histórico e ator político

Definir o ponto de origem desse fenômeno político nos Estados Unidos é um esforço comum da literatura, cuja dificuldade de execução e variedade de resultados advém diretamente da já citada problemática em operacionalizar o termo *think tank*, apesar da simplicidade de sua definição. Embora alguns autores remetam o nascimento dos *think tanks* a institutos da segunda metade do século XIX, as análises mais difundidas da área os definem como “[...] um fenômeno do século XX [...]” (WEAVER; MCGANN, 2009, p. 9), cujo início data de suas primeiras duas décadas, e aceitam a existência de protótipos ao fenômeno em décadas anteriores (ABELSON, 2006; WEAVER; MCGANN, 2009). Nessas análises, o histórico de existência dos *think tanks* seguiria uma evolução em gerações, cada uma com características próprias quanto à organização interna, à visão sobre suas próprias funções e seus objetivos no processo de tomada de decisão política e aos produtos que oferecem.

Grosso modo, o primeiro período da evolução dos *think tanks* é demarcado pelo início do século XX e o fim da Segunda Guerra Mundial. Nesse período, com o apoio financeiro de fundações de industriais e banqueiros, estabeleceram-se diversos institutos de pesquisa voltados à economia, à reforma do Estado e à política externa; cuja função visada era oferecer aos tomadores de decisão um “reservatório de ideias” para acessarem no esforço de formulação de política pública, sem o objetivo de formar alguma espécie de “lobby de ideias”. A segunda geração dataria do fim da guerra ao início dos anos 70, com o surgimento de *think tanks* que funcionariam como grandes braços de pesquisa do Estado (embora situados fora dele por serem instituições privadas), com financiamento público de diversas pesquisas e trabalho em conjunto com membros de agências governamentais. Ambas as gerações se voltaram a um mesmo tipo de produto: extensas pesquisas, de caráter muito próximo às produzidas na academia, mas diferenciam-se pelo tipo de financiamento e a relação entre agenda de pesquisa e suas fontes financeiras. Na primeira, a agenda de pesquisa seria definida pelos membros pesquisadores do instituto; na segunda, conforme a demanda específica do governo dos Estados Unidos (ABELSON, 2006).

A última grande onda inicia-se nos anos 70 e é uma das facetas da ascensão do conservadorismo político e do liberalismo econômico ao *mainstream* da política americana nesse período. Os institutos típicos dessa onda apresentam a maior quebra em relação ao

arquétipo de então e sua gênese se encontra na declarada intenção de seus criadores, não de aprofundar o conhecimento dos agentes públicos através de pesquisa na área das ciências sociais, mas de “avançar suas agendas ideológicas na arena política” (ABELSON, 2006, p. 78). Visando tal objetivo, os *advocacy think tank* (termo cunhado para defini-los) recorrem fortemente às técnicas de *lobby* para suas ideias, aproximando-se diretamente dos tomadores de decisão no Executivo e no Legislativo com breves produções sobre seus posicionamentos; e à atenção da mídia, comparecendo em programas de televisão, cedendo entrevistas a rádios e escrevendo editoriais em jornais. Seu objetivo era de declaradamente influir no processo decisório e consolidar um novo consenso, politicamente conservador e economicamente liberal, em política externa, econômica e social (ABELSON, 2006; MEDVETZ, 2012).

Nenhuma geração veio superar e substituir a outra; em verdade, cada uma estabeleceu novos padrões de ação e organização para os *think tanks* e foram responsáveis por algum grau de metamorfização dos institutos mais antigos, que buscaram adaptar-se a nova realidade; entretanto, na maioria dos casos, resguardando características próprias de suas origens. Com base nesse histórico criou-se uma tipologia, difundida nos estudos sobre *think tank*. Dado o processo supracitado, porém, tal classificação é de difícil operacionalização, sendo o mais comum que um instituto corresponda às características de mais do que uma categoria. Correspondente à primeira geração seriam os *think tanks* acadêmicos; à segunda, os contratantes de governo; à terceira, os já citados *advocacy think tanks*⁸ (WEAVER; MCGANN, 2009; ABELSON, 2006).

Duas vertentes dominam a explicação histórica da emergência dos *think tanks* nos Estados Unidos da América. A primeira credita-a ao processo maior e geral de crescimento e racionalização da ação do Estado americano na Era Progressista. O aumento do envolvimento estatal na economia, desde o New Deal, e das obrigações no campo social, com a emergência do Estado de Bem-Estar Social; a expansão da ação diplomática e militar dos Estados Unidos advinda de sua ascensão como grande potência; a necessidade de inovação constante em tecnologia militar imposta pela Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria seriam todos processos que demandaram uma *expertise* dos tomadores de decisão em políticas públicas que nem o próprio Estado, nem os partidos políticos eram capazes de suprir. Assim, os *think tanks* encontrariam seu nicho como fornecedores privados de conhecimento especializado e politicamente neutro. A segunda vertente, ligada aos teóricos da elite, explica o surgimento desses institutos como um projeto da classe dominante de administrar o capitalismo e dirigir a

⁸ Utilizamos-nos da terminologia em inglês por entendermos que nenhuma tradução para o português dá conta do sentido da expressão *advocacy*.

política externa americana, em que os *think tanks* promoveriam seus interesses de classe com a legitimação de uma suposta neutralidade emprestada pelo emprego da ciência (MEDVETZ, 2012).

Medvetz (2012) critica as duas abordagens acima não pela falta de corroboração factual de suas interpretações, mas por limites apresentados em explicar o fenômeno histórico, propondo uma terceira base histórica para uma teoria da emergência dos *think tanks*, agregando contribuições de ambas as partes. Sinteticamente, o autor defende que os primeiros institutos surgiram de uma parceria tênue entre subgrupos específicos da elite dos Estados Unidos, mais especificamente, capitalistas politicamente moderados que rejeitavam o *laissez-faire* e membros da *intelligentsia* estadunidense comprometida com a pesquisa de meios técnicos para reformar a sociedade capitalista, unidos pela “[...] fé comum na ciência e na razão como veículos da do progresso humano.” (MEDVETZ, 2012, p. 75, tradução nossa). Cada grupo, no entanto, objetivava resultados diferentes: os primeiros, a modernização sociedade e do Estado para a Era Industrial; os segundos, a profissionalização de seus projetos.

Diferentemente de outros autores, contudo, Medvetz afirma que os *think tanks* se estabelecem como fenômeno autônomo, com uma expertise própria e diferenciada de outras áreas próximas, nos anos 1970. Os institutos de até então, que surgiram de contextos sócio-históricos específicos já citados, como os desafios de solucionar problemas sociais como a pobreza ou de qualificar a ação externa dos Estados Unidos, são classificados pelo autor como *proto-think tanks*. É com o surgimento do que Abelson (2010) nomeia como terceira geração, e o desafio imposta por ela aos institutos tecnocráticos mais antigos, que forma-se uma rede organizacional específica e que os membros dessa rede desenvolvem novos produtos e práticas, diferenciando-se mais claramente de outras instituições como a academia, a política, o setor privado e a imprensa (MEDVETZ, 2012).

Nos anos 1970, o surgimento e o sucesso de institutos empenhados na promoção de um novo pacto social no país, através de novos produtos e técnicas agressivas de promoção de suas ideias na mídia e junto ao Congresso e ao Executivo, forçou a revisão do modelo das instituições tecnocráticas, os *proto-think tanks*. Os novos institutos eram resultado da aliança de outro subgrupo de elites, fundamentalmente setores conservadores da classe capitalista estadunidense e pesquisadores da vertente liberal da economia, excluídos do consenso de políticas socioeconômicas vigente até então (MEDVETZ, 2012). A estagnação do crescimento econômico na década de 70 e as revoltas sociais dos anos 60, principalmente aquela motivada pelos insucessos da Guerra do Vietnã, constituíram os principais

condicionantes históricos para surgir, tanto à esquerda quanto à direita, fortes suspeitas contra a tecnocracia dos *proto-think tanks*, pouco transparente à sociedade e crescentemente caracterizada como promotora dos próprios interesses.

Nesse processo, não só os institutos tecnocráticos iriam adaptar suas táticas, absorvendo parte do modelo emergente ao promoverem-se na mídia, reverem o modelo de suas publicações e engajarem-se num *lobby* de ideias junto ao governo, como também a classe de *especialistas-ativistas* (termo cunhado pelo autor para caracterizar os intelectuais de novo tipo desse período) iria, de alguma, mimetizar a organização e os produtos dos *proto-think tanks*: “Questionar a autoridade de um especialista inevitavelmente significou constituir a *si mesmo* como um tipo de especialista.” (MEDEVETZ, 2012, p. 98, tradução nossa, grifo no original). No embate contra “[...] especialistas pouco transparentes e auto-interessados [...]”, os membros das novas instituições se afirmaram como o oposto disso, porém, ainda assim, alegavam algum tipo de conhecimento especializado.

E como esse subespaço [dos *think tanks*] se formou? Minha resposta tem sido que o principal processo que levou a seu desenvolvimento foi a convergência estrutural das organizações tecnocráticas de pesquisa do início e metade do século XX e a emergência de organizações de especialistas-ativistas (MEDVETZ, 2012, p. 114, tradução nossa).

2.3 A capacidade de influência sobre a tomada de decisão

Para entender os possíveis impactos da representação do Brasil na formulação de política externa americana é preciso entender como os *think tanks* influenciam o ambiente político nos Estados Unidos, no geral, e a tomada de decisão política externa, em específico. Muito embora a ideia de *think tank* mais comum esteja associada à contribuição de expertise para o governo em políticas públicas, de forma crescente nas últimas décadas esses institutos têm dedicado grandes esforços (e parcelas de seus orçamentos) a sua projeção midiática – através de comentários em programas televisivos e reportagens em revistas e jornais, publicação de editoriais e divulgação de vídeos e *podcasts* em seus *sites* e em redes sociais.

Destarte, atuam fortemente na primeira fase do processo de formulação de políticas públicas: a formação de agenda. Influenciam moldando a opinião pública, os parâmetros, os termos e as ideias presentes no debate. Em verdade, dada as dificuldades de acesso direto aos poderes Executivo e Legislativo, é através da exposição midiática que um *think tank* mais possivelmente ganha projeção – sem, necessariamente, ser capaz de influenciar a tomada de decisão (ABELSON, 2006). Ou seja, a representação do Brasil nas produções discursivas não

está potencialmente restrita aos círculos de poder decisório em Washington; abarcando também o público estadunidense, na medida em que os membros dos *think tanks* ganham espaço na mídia para comentar temas pertinentes a esta pesquisa.

Quanto ao governo, vários autores destacam, a principal porta de acesso dos *think tanks* é o Congresso estadunidense. Através das *legislative hearings*, diversas das quais são realizadas diariamente, membros dos institutos de pesquisa são capazes de expor aos parlamentares das diversas comissões suas visões e sugestões de política quanto a temas de interesse da Câmara e do Senado. Também através da divulgação de seus estudos e *policy briefs* a assessores de deputados e senadores, os *think tanks* podem informar a tomada de decisão (ABELSON, 2006; FONSECA, 2004).

O Executivo federal, com menos portas de acesso do que o Legislativo, porém com mais prestígio, é a grande ambição dos *think tanks*. Mais do que divulgar seus estudos a funcionários dos Departamentos e agências federais, membros de *think tanks* comumente são recrutados para posições nos diversos escalões da administração. Tornam-se, assim, tomadores de decisão em políticas públicas. Fonseca (2004, p. 143-5) lista o nome de cinquenta quadros do governo George W. Bush com vínculos com esses institutos, do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld ao Procurador-Geral Theodore Olson, passando por membros de comissões presidenciais e assessores da vice-presidência. Conquanto, a certeza de chegar aos círculos mais próximos da Presidência não é garantida a nenhum *think tank*. Como Abelson (2006) comprova em estudos de caso sobre as campanhas presidenciais e a participação de especialistas, não recorrer a esses institutos é uma opção à mesa para os presidentes – ao cabo, a influência direta ou não dessas organizações é uma decisão do próprio Executivo.

Um caso exemplar de influência de um *think tank* foi analisada por Abelson (2006). O governo Reagan foi responsável por elaborar e anunciar um projeto de escudo antimísseis (nunca concretizado), que redefiniu os termos da competição tecnológica na Guerra Fria e foi fundamental para a derrocada da União Soviética. Nesse empreendimento, Abelson aponta, especialistas do instituto High Frontier desempenharam “[...] um papel crucial em ajudar a administração Reagan [...]” (2006, p. 194, tradução nossa), a ponto de obterem um nível de acesso ao projeto que sequer os Secretários de Estado e de Defesa possuíam.

O que explicaria essa capacidade de influenciar a tomada de decisão em políticas públicas que, mais do que em relação à mídia, não encontra paralelos em outros países? Diversos autores apontam para as características do sistema político americano, altamente descentralizado e fragmentando, abrindo diversas janelas de oportunidade para a ação dos

think tanks. No Congresso, a baixa disciplina partidária, que não compele os congressistas a votarem em conjunto com seus partidos, mas segundo os interesses organizados, permite canais diretos de acesso aos parlamentares (ABELSON, 2006, p. 118; STONE, 2004, p. 6). Somado a isso, a limitada capacidade dos partidos políticos nos Estados de planejar políticas públicas (MEDVETZ, 2012) – ao contrário de países como a Alemanha, onde os grandes partidos contam com fortes instituições de pesquisa; por exemplo, a Fundação Korand Adenauer da União Democrática Cristã. E, principalmente, a ausência de um braço tecnocrático formal do Estado e de um funcionalismo público de altos cargos (*senior civil service*), requisitando a indicação de quase dez mil cargos na administração pública a cada novo mandato presidencial (ABELSON, 2006; MEDVETZ, 2012). Uma cultura de desconfiança do governo e de valorização dos meios privados sobre os públicos para a solução de problemas sociais completa este quadro.

2.4 Os *think tanks* selecionados

Os cinco primeiros *think tanks* apresentados abaixo seguem a ordem de seu alistamento entre os mais influentes em defesa e segurança nacional do mundo (MCGANN, 2015, p. 88-90). Três outros institutos foram incluídos no recorte analítico deste trabalho e a justificativa para tal decisão é apresentada abaixo, junto com seus perfis.

O Center for Strategic and International Studies (CSIS) é reconhecido pelo *Global Go To Think Tanks Report* como o instituto de pesquisa mais influente na área de defesa e política externa e o quarto no ranking geral global (MCGANN, 2015). Conta com afiliados como o ex-Secretário de Estado Henry Kissinger, o ex-Conselheiro de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski e Joseph Nye, renomado professor de relações internacionais da Universidade de Harvard. Com um *staff* de mais de 200 pesquisadores, seus membros apresentam diversas filiações políticas e ideológicas; mesmo assim, prevalecem posicionamentos conservadores. Em 2014 lançou, com apoio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o *Brazil Initiative*, dentro de seu *Americas Program*. Os resultados de suas pesquisas de grande porte são apresentados de diversas formas, tanto em curtos *policy briefings*, quanto em relatórios mais extensos; publica também quatro periódicos⁹. É um instituto híbrido das categorias analíticas apresentadas.

⁹ Os periódicos publicados pelo CSIS são *The Washington Quarterly*, *Critical Questions*, *Freeman Report Newsletter* e *New Perspectives on Foreign Policy*.

O Center for a New American Security (CNAS) teve sua fundação em 2007 e, apesar dos menos de dez anos de existência, a esse é creditada uma grande influência nas análises militares e de segurança nacional da administração Barack Obama. É conhecido por se encontrar no centro do espectro político americano, com membros próximos de influentes políticos dos dois grandes partidos dos Estados Unidos; contudo, já foi definido como “o paraíso dos Democratas beligerantes¹⁰” (BENGALI; GOLD, 2013). Suas publicações, um pouco mais longas e analiticamente mais profundas, afastam-no da classificação de *advocacy think tank*, mas seu pequeno *staff* e o fato de não participar de projetos públicos o afasta também das outras classificações.

Politicamente conservador, o Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) foi fundado em 1983 e tem desenvolvido diversos projetos contratados pelo Departamento de Defesa e pelas Forças Armadas. As análises deste instituto são as que mais se aproximam das produzidas pela academia. Nos documentos aqui analisados, o referencial teórico era bastante amplo. Situa-se entre as categorias de *think tank* acadêmico e contratante do governo.

O Woodrow Wilson International Center for Scholars, fundado em 1968, destaca-se na lista, junto ao CSIS, por possuir um programa voltado exclusivamente ao País: o *Brazil Institute*, sob direção do jornalista brasileiro Paulo Sotero. Além de *think tank*, é o memorial oficial do 28º presidente dos Estados Unidos. Muito embora seja um dos institutos habitualmente associados a um posicionamento neutro, ou de centro; ao evocar a figura e os valores de Woodrow Wilson, aproximar-se-ia mais da esquerda progressista caracterizada como idealista em sua visão das relações internacionais.

O Stimson Center, fundado em 1989, é um instituto frequentemente ligado a uma orientação política de centro, muito embora seus declarados objetivos de reduzir o número de armas nucleares no mundo aproxime-o mais da agenda política de parte da esquerda estadunidense. Seu trabalho é fortemente ligado ao esforço de pesquisa, mas não está envolvido em projetos do governo dos Estados Unidos.

O Center for Naval Analyses (CNA) é o mais antigo dos institutos abarcados nesse trabalho; fundado em 1942, é um exemplo típico da geração dos contratantes de governo. Seu orçamento é mantido pelo financiamento da Marinha dos Estados Unidos e de outras agências federais de defesa, e suas produções aproximam-se do modelo acadêmico. Pela ligação com o Estado, seus posicionamentos tendem a não se identificar com a esquerda ou a direita estadunidense; e suas análises, a ser de caráter mais técnico e menos político. Sua inclusão na

¹⁰ No original: “a haven for hawkish Democrats”.

análise se justifica por seu trabalho junto à Marinha estadunidense e a possibilidade de apresentar resultados pertinentes no que toca à presença brasileira no oceano Atlântico Sul.

O Institute for National Security Studies (INSS) da National Defense University é ligado ao Departamento de Defesa; e sua inclusão neste trabalho se justifica por essa proximidade aos tomadores de decisão da área. Por ser institucionalmente parte de uma universidade financiada por um departamento federal, seus documentos são resultados de pesquisas acadêmicas, embora apresentados em formatos próprio dos *think tanks*, e os posicionamentos políticos tendem a ser centristas. Foi fundado no mesmo ano que o Stimson Center e também tem sede em Washington.

Por fim, o Washington Office on Latin America (WOLA) é um instituto claramente posicionado à esquerda no espectro político americano e autodeclarado promotor da agenda de direitos humanos na América Latina, caracterizando-se como um *advocacy think tank*. Foi fundado em 1974, após o golpe de Augusto Pinochet no Chile, com o intuito de levar ao conhecimento do público e de membros do governo estadunidenses a situação das ditaduras latino-americanas. Por possuir um programa dedicado ao Brasil e outro, à América do Sul, foi incorporado na análise deste trabalho.

3 TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Nas subseções que seguem desenvolvemos a apresentação sucinta de dois pontos essenciais para a compreensão do contexto histórico e conjuntural da produção dos documentos analisados no próximo capítulo. Primeiro, apresentamos o corrente debate acadêmico americano sobre as transformações que ocorrem no sistema internacional na janela temporal desta pesquisa (ou seja, de 2001 a 2014) e as implicações para os Estados Unidos destas mudanças. O objetivo desta subseção não é definir uma análise única e superior para os acontecimentos analisados; é, em grandes linhas, apresentar ao leitor as principais correntes do debate que, como se verá no capítulo a seguir, apresentam-se em sua multiplicidade nas produções discursivas dos *think tanks*. Na segunda subseção, traçamos um histórico da política externa brasileira nesse mesmo período, destacando suas linhas de ação e as principais interpretações nacionais feitas nessa década e meia. Buscamos, assim, dar ao leitor o conhecimento dos fatos sobre os quais foram construídas as representações do Brasil e de sua política externa para seu entorno estratégico nas produções analisadas.

3.1 Transformações na ordem internacional pós-Guerra Fria: principais perspectivas

Diversas transformações operam-se globalmente nas últimas duas décadas e meia e são de conhecimento e alvo de debate não só da academia, como da política, da mídia e da sociedade civil. Nos anos 1990, o fim da bipolaridade da Guerra Fria com o desmantelamento político da União Soviética, sem que uma guerra direta com os Estados Unidos fosse travada, abriu um período inédito na história. A ordem internacional capitalista e liberal não enfrentava mais a concorrência de nenhuma alternativa política, os Estados Unidos da América se encontravam na posição de superpotência militar sem Estados rivais declarados – ou capacitados a questionar seu lugar no sistema internacional – e o regime democrático de governo e a economia de mercado, numa visão triunfalista ocidental sobre a Guerra Fria, eram os únicos modelos políticos e econômicos que avançavam para adoção em todo o globo. No discurso dominante à época, afirmava-se que o capitalismo, a democracia e a ordem internacional liberal haviam provado-se superiores e, por isso, “vencido”. À primeira impressão, os Estados Unidos estariam destinados a finalmente globalizar seu projeto de ordem internacional e a transformar o mundo a sua imagem.

Na sequência da euforia dessa década, os primeiros anos do século XXI viriam a apresentar uma série de desafios. Sendo o primeiro e publicamente mais reconhecido, o terrorismo internacional. Os ataques de 11 de Setembro de 2001 foram o símbolo de um novo perigo que assolava os Estados Unidos e a ordem que se consolidava até então. Ademais, grandes riscos advindos de pequenos Estados, através da proliferação de armas de destruição em massa e pelo ativo apoio a organizações terroristas; ou passiva proteção dessas – dada a incapacidade de combatê-las dentro de seu próprio território¹¹ – completavam o panorama de ameaças (IKENBERRY, 2010). Duas intervenções iniciadas pela administração do republicano George W. Bush, no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), simbolizaram o combate a esses respectivos desafios. No discurso da administração Bush, afirmava-se a superioridade bélica estadunidense, a inadequação das estruturas de poder vigentes em lidar com os novos perigos e que, somadas estas duas condições, seria necessária uma nova atitude: manter a própria primazia estadunidense agindo em qualquer parte do globo, a qualquer momento, preventivamente se necessário, e sem as amarras de regimes e instituições que lhe custavam a eficiência; e, em último caso, a própria segurança (IKENBERRY, 2010).

Contudo, o fracasso das duas guerras e o criticismo crescente (de aliados, ou não) frente às ações dos Estados Unidos ressaltaram aos olhos da academia e da opinião pública a mudança na correlação de forças no mundo e jogaram luz sobre a ascensão de novas potências. A realidade não correspondia à euforia dos anos 1990. O forte crescimento econômico da China, rapidamente galgando postos no *ranking* das maiores economias do mundo, o desenvolvimento das capacidades militares desse país e a assertividade e ecumenismo de sua política externa levaram para o centro do debate das relações internacionais a nova distribuição de poder no mundo. Porém, não só restritas a China ficariam essas mudanças.

A emergência da Ásia como novo eixo de dinamismo econômico e comercial, as portentosas taxas de crescimento das economias em desenvolvimento da América Latina e da África, a reelevação econômica e política da Rússia, o fortalecimento das relações políticas, econômicas e culturais entre os países do Sul, o surgimento de uma multiplicidade de novas organizações e fóruns internacionais sobre os mais diversos temas da agenda internacional, sem o protagonismo (ou mesmo a participação) europeu ou estadunidense – todos esses

¹¹Nesse caso, trata-se do perigo representado pelos chamados *estados falidos*, cujas estruturas são incapazes de controlar o próprio território, conformando um grande risco para a segurança internacional. À luz das graves violações de Direitos Humanos e da emergência do terrorismo na agenda internacional, um forte debate desde a década de 1990 se dá sobre os limites dos princípios da soberania nacional e da não-intervenção e a necessidade da comunidade internacional não ficar indiferente frente a acontecimentos do tipo.

processos deixaram claro que mudanças significativas se operam no sistema internacional. A crise econômica de 2008, o fato de ter surgido nos Estados Unidos e serem esses, juntamente com as economias desenvolvidas europeias, os últimos países a dar sinais de recuperação consolidaram a impressão global, mesmo para aqueles que negavam evidências de intelectuais e movimentos políticos mais críticos, de que novas potências estariam se estabelecendo e que as mais antigas estavam em declínio, ainda que relativo (ZAKARIA, 2009). O acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e a maneira como seus constituintes se apossaram do termo para criar uma iniciativa política conjunta encerram o significado dessas mudanças.

O que explica, então, esses acontecimentos do último quartel de século e, mais especificamente, dos quatorze anos adentro do século XXI na ordem internacional? E, particularmente, o que acontece com o poder estadunidense nesse período? É possível sintetizar três grandes correntes de análise, que devotam suas interpretações a três graus diferentes de transformações no sistema internacional (IKENBERRY, 2010). Abaixo, explicamo-las e apresentamos as teses de três autores que se encaixam em cada uma das correntes – sem nenhuma intenção de esgotar a diversidade de análises existentes, tão vasta quando o número de publicações sobre o tema.

A primeira vertente interpretativa¹² alega que a hegemonia global dos Estados Unidos se esgarçou com a iniciativa unilateralista do governo americano ao desacreditar regimes e instituições internacionais e implantar uma agenda insustentável de combate ao terrorismo com base em um cálculo irrazoável do próprio poder e do tamanho dos novos desafios. A crise atual não seria do poder estadunidense e, mais especificamente, da unipolaridade, mas da sua maneira de exercício, que encontrou na administração W. Bush uma alternativa insustentável. Num horizonte previsível, os Estados Unidos da América continuariam como polo único de poder. Uma segunda linha argumentativa¹³ sustenta que se processa atualmente a derrocada da dominância estadunidense da atual ordem liberal e uma profunda redistribuição de poder com a ascensão de novas potências. Estaria em marcha a construção de uma multipolaridade e, como consequência, um enfrentamento pela atribuição de autoridade e a distribuição de direitos e benefícios dentro da ordem vigente. Por fim, uma

¹²Desta linha argumentativa é possível citar: POSEN, Barry R. *Restraint: a New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 2014. MEARSHEIMER, John J. *Imperial by Design*. *The National Interest*, Washington, D.C., n. 111, p.16-34, Jan/Fev 2011. Para uma análise brasileira, indicamos: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

¹³São exemplos desta linha: KHANNA, Parag. *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. New York: Random House, 2008; ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: Norton, 2009.

terceira via¹⁴ acusa o declínio total da potência estadunidense e, com isso, da ordem liberal criada por essa. Com a ascensão de novas potências não ocidentais, destacadamente a China, as bases dessa ordem internacional acabarão por ser destruídas. O sistema internacional seguirá para uma nova forma de organização, com novos atores.

Seguindo a primeira linha analítica, Ikenberry (2010) argumenta que a atual crise do poder estadunidense é uma crise de autoridade, levada a cabo por diversas transformações ocorridas nas fundações da ordem internacional liberal idealizada pelos próprios Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial. Operando em um nível mais profundo, a relativização do princípio de soberania e uma polaridade inédita do sistema internacional erodem a base de valores Westfalianos de organização do sistema. Respectivamente, os novos entendimentos de que os Estados não estão protegidos de intervenção externa em caso de graves descumprimentos dos direitos humanos e a existência de uma única potência no sistema, ao mesmo tempo em que são frutos do sucesso da ordem liberal pós-Segunda Guerra Mundial, estão corroendo os alicerces desta (IKENBERRY, 2010).

Para o autor, a unipolaridade pós-Guerra Fria alterou os incentivos que os Estados Unidos possuíam de obedecer aos tratados, regimes e instituições que eles mesmo haviam criado. Porque detinham um poder militar insuperável por qualquer outro Estado, aliado ou não, essa rede de obrigações que ligavam o resto do sistema a sua hegemonia passou a ser vista pelos tomadores de decisão estadunidenses como meros constrangimentos à própria capacidade de ação. Embora já se desenvolvesse no final da administração Clinton, o governo Bush representou o auge dessa tendência. Somado ao desafio das novas ameaças como o terrorismo, o governo estadunidense acreditou que era preciso refundar as bases da própria ação externa e do funcionamento do sistema internacional (IKENBERRY, 2010).

O presidente George W. Bush, então, ofereceu aos outros membros do sistema uma nova barganha: uma em que os Estados Unidos se advogavam o princípio de identificar ameaças e combatê-las, mesmo que sozinhos e preventivamente, em qualquer parte do mundo e sem amarras dos compromissos da antiga ordem. Contudo, em troca de assumirem o papel de polícia do mundo, ou Leviatã mundial, para utilizarmos a terminologia do autor, não ofereciam nenhum compromisso com regras – que não as definidas por eles mesmos. Aos outros caberia obedecer ou colocar-se na posição de inimigos. Afastaram-se, assim, da formulação liberal do pós-Segunda Guerra e assumiram, de acordo com o autor, um caráter

¹⁴Com argumentos mais nuançados nessa linha, recomendamos também: KISSINGER, Henry. *On China*. London: Allen Lane, 2011.; HALPER, Stephen. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books, 2010.

fortemente imperial. Acreditaram que sua larga vantagem de poder militar garantiria a obediência das novas regras, mas não foram capazes de compreender que em termos políticos e econômicos o mundo já não era unipolar. E por isso, aliados ou não-aliados foram capazes de contrariar ou desacreditar a redefinição de termos buscada pelos Estados Unidos (IKENBERRY, 2010).

Por conseguinte, o processo a ser seguido pelos Estados Unidos é dar resposta às pressões por realocação de autoridade e liderança dentro do sistema. As potências emergentes não só não oferecem uma ordem alternativa à atual, como possuem incentivos a manter esta e o papel hegemônico americano – dado que foi dessa ordem que se beneficiaram em suas ascensões. Inevitável, no entanto, seria renegociar os termos da relação com o resto do mundo, delegando autoridade e abrindo mão de alguns direitos e privilégios em uma coalizão mais ampla de democracias liberais – mesmo que alguns Estados, como a China, nunca cheguem a abraçar completamente a ordem liberal (IKENBERRY, 2010). Sinteticamente, a crise de autoridade exige uma renegociação da barganha do sistema, abrindo um espaço necessário para os emergentes e, mesmo assim, mantendo a unipolaridade estadunidense em termos militares.

A segunda linha de argumentação reconhece o declínio de poder americano e as mudanças na ordem global resultante da ascensão de novas potências que não são aliadas tradicionais dos Estados Unidos, implicando a emergência de novas visões de mundo e prioridades entre as grandes potências. Segundo Vezirgiannidou (2013), os Estados Unidos se encontram atualmente sem uma estratégia abrangente definida, despreparados para enfrentar a necessidade de reformulação da atual ordem. O fato de estes terem sido os conformadores da ordem pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria tornou-os capazes de afirmar para si mesmos a convicção de ser uma nação com o destino excepcional de moldar o mundo a sua imagem e de não poder aceitar a limitação da própria capacidade de ação por outros atores. De 1945 em diante, essas tendências se consolidaram na criação da Organização das Nações Unidas e na garantia do poder de veto para si mesmos no Conselho de Segurança (CSONU). Após a derrocada da União Soviética, o governo George W. Bush expressou o ápice dessas tendências, tendo os Estados Unidos se engajado numa violenta tentativa de disseminação da democracia e se descompromissado das instituições como a ONU, que julgavam obsoletas.

Contudo, a emergência de novas potências coloca um duplo dilema para os Estados Unidos: como manter a preponderância no sistema e ao mesmo tempo engajar os emergentes na solução de problemas globais? Na impossibilidade de preservar a atual ordem, o que fazer para assegurar seus interesses da melhor maneira possível? (VEZIRGIANNIDOU, 2013). Ao

mesmo tempo em que não há incentivos para ativamente abrir mão de poder de influência numa ordem global criada para servir ao avanço dos próprios interesses – além de que, domesticamente, esse não seria um movimento politicamente factível – os agentes políticos estadunidenses não estariam convencidos de que abrir espaço para os emergentes os tornarão fiéis adeptos da ordem¹⁵. Conter a ascensão das novas potências também não seria considerado uma opção viável, dados os custos dessa estratégia. Daí decorre a ausência de uma estratégia clara para o século XXI (VEZIRGIANNIDOU, 2013).

Durante governo Bush, absorto em uma agenda unilateralista de combate ao terrorismo global e disseminação da democracia, rearranjos na governança global e a emergência de Estados poderosos, com exceção da China, estavam fora do radar político estadunidense. Já a administração Barack Obama, eleita no contexto de clara frustração das intervenções no Oriente Médio e de crise financeira, colocaria as duas questões supracitadas no centro das preocupações de sua política externa. O governo, então, abraçaria a tese da socialização dos emergentes, promoveria o multilateralismo e buscaria a colaboração daqueles (VEZIRGIANNIDOU, 2013).

Não obstante, a retórica de engajamento das novas potências não se encaminharia para sua efetiva realização. Embora reconhecida a necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a diplomacia estadunidense não se empenha nas negociações por sua concretização e se limitou a publicamente apoiar a candidatura da Índia, mantendo silêncio quanto ao pleito brasileiro – dando indícios de que essa opção estaria mais ligada a uma preocupação com a ascensão chinesa do que a um verdadeiro ímpeto de reformas nas instituições multilaterais. Quanta à governança dos organismos financeiros, limitou-se a dar voz a outros países de peso, com a adoção do G20 em lugar do G8¹⁶, e a fazer pequenas mudanças nas cotas no Fundo Monetário Internacional em prol dos emergentes sub-representados. Na área de ajuda ao desenvolvimento, o mesmo padrão: promoção de instituições informais para oferecer alguma paridade de poder às novas potências e poucos comprometimentos em arranjos legalmente vinculantes, que requisitam o constrangimento da própria capacidade e poder (VEZIRGIANNIDOU, 2013).

Para Vezirgiannidou (2013), o emprego de uma retórica de promoção do multilateralismo ao mesmo tempo em que demonstra relutância em outorgar autoridade –

¹⁵Essa opção política costuma ser referida como “hipótese da socialização dos emergentes”.

¹⁶O G8 e o G20 são dois fóruns internacionais das maiores economias do planeta, que reunidas debatem temas prementes da agenda econômica internacional. A criação do G20, no final dos anos 1990, já assinalava a necessidade de coordenação das nações mais desenvolvidas com os emergentes para uma efetiva governança global no tema. Com a crise financeira de 2008, o G20 passa a ser o fórum central para esse objetivo.

sintoma da falta de uma estratégia global para a ascensão de novas potências – possui limites. Ao passo que as novas potências enxergam a dubiedade americana, torna-se claro que o comportamento atual reflete um cálculo político voltado ao próprio poder e, não, ao interesse global – como colocado pela retórica. Mesmo assim, ausentes alterações, a atual política encaminha mudanças em relação ao atual arranjo institucional global. Nas palavras do autor,

[...] a ordem resultante se tornará mais plurilateral do que multilateral, com a exclusão de poderes menores e a maior parte das decisões movendo-se para fóruns como o G20. Também haverá uma mudança em direção a normas não vinculantes, dado que instruções informais serão menos intrusivas na soberania, mas também menos capazes de ir além de declarações políticas a serem seguidas de maneira voluntária. Finalmente, é também provável que [a ordem resultante] seja mais fragmentada, com cada potência estabelecendo sua ‘esfera de poder’ em sua região [...] (VEZIRGIANNIDOU, 2013, p. 651, tradução nossa).

Por fim, um terceiro grupo, ainda que minoritário nos Estados Unidos, defende que o crescimento econômico asiático, destacadamente o chinês, marca o início da construção da *Pax Sinica*: um processo histórico mais profundo de erosão da ordem internacional criada pelo Ocidente. Martin Jacques (2009) sustenta que, com uma população muitas vezes maior do que a americana ou a europeia, ainda longe de se estabilizar numericamente; e com um potencial de crescimento econômico também distante de se esgotar, a China estaria fadada a mudar a balança de poder global a seu favor. E porque toda potência econômica, cedo ou tarde, utiliza de seu poder para fins políticos, culturais e militares, no longo prazo, a China estaria fadada a se tornar hegemona.

O autor descarta a tese predominante nos Estados Unidos de que o desenvolvimento econômico chinês significará sua ocidentalização em termos políticos e culturais e sua consequente transformação em defensora da ordem internacional criada pelo Ocidente. Para Jacques (2009), essa é uma hipótese fundamentada na falta de perspectiva histórica e na presunção de superioridade civilizacional da maioria dos analistas, que supõem que o processo de modernização de um país é um de aproximação do modelo de economia, sociedade e cultura ocidentais. Mesmo que o desenvolvimento econômico do sudeste asiático seja fruto da globalização encampada pelo Ocidente, o que escaparia aos analistas ocidentais é a compreensão de que a ascensão da China é ascensão de outra civilização, cujas características e história são profundamente diferentes da ocidental.

“Como no caso dos Estados Unidos, a hegemonia global chinesa refletirá as características, históricas e contemporâneas, particulares do país.” (JACQUES, 2009, p. 381, tradução nossa). O autor dedica grande parte de sua obra a destrinchar essas diferenças para,

ao cabo, oferecer uma visão de como essa hegemonia pode vir a ser. Apresentar aqui tal elaboração, contudo, foge aos objetivos desse trabalho. Cabe, no entanto, observar algumas colocações feitas por Jacques quanto ao despreparo do Ocidente, no geral, e dos Estados Unidos, em específico, para a “[...] mudança histórica que, embora ainda relativamente incipiente, está destinada a transformar o mundo.” (JACQUES, 2009, p. 15, tradução nossa).

A já citada miopia histórica do Ocidente, causada por séculos de dominância do sistema internacional é, para o autor, o principal impedimento para esse grupo de países compreenderem a própria posição em que se encontram e formularem uma estratégia para seu declínio. Se a transferência do centro do sistema da Grã-Bretanha para os Estados Unidos no século XX já obriga há algumas décadas a Europa a aceitar sua própria decadência; aos estadunidenses, acostumados a uma dominância ressaltada desde o fim da Guerra Fria, “[...] a crise material e existencial [...]” será muito mais forte e potencialmente perigosa (JACQUES, 2009, p. 423, tradução nossa). Muito embora a administração Obama emitisse sinais ao início de seu primeiro mandato de compreender algumas das mudanças em curso, a longa duração do processo de transição de hegemonia coloca o risco que os Estados Unidos assumam uma postura agressiva em relação à China – o que constitui o maior risco à paz nos próximos decênios.

A abordagem especulativa de Jacques, conforme o mesmo reconhece, pressupõe que o crescimento da economia chinesa manter-se-á forte e significativamente maior do que o Ocidental por diversas décadas no século XXI. Se uma China ainda mais poderosa e influente aceitará a ordem internacional atualmente constituída ou se tornará uma potência revisionista “[...] é uma questão impossível de se responder com convicção porque estamos ainda na fase inicial da ascensão da China [...]” (JACQUES, 2009, p. 28, tradução nossa). Não obstante, não restariam dúvidas de que as mudanças que se operam neste século serão de grande monta para as relações internacionais.

3.2 A política externa brasileira no período 2001-2014

A já mencionada euforia liberal-kantiana dos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, teve um efeito de alcance global sobre os formuladores de política externa; não apenas pelo papel das ideias de autores como Francis Fukuyama e seu “O Fim da História e o Último Homem”, mas fundamentalmente pelas abordagens de fato assumidas nessa década pelos governos dos Estados Unidos, que, por seu estatuto de superpotência do sistema internacional,

detém a capacidade de moldar a realidade para os diversos Estados do sistema. Essa nova representação do sistema internacional foi disseminada e consolidada porque as administrações George Bush (1989-1993) e Clinton (1993-2001) corroboraram essa percepção. Trabalharam para a promoção das instituições multilaterais criadas nos pós-Segunda Guerra Mundial, utilizando, por exemplo, o Conselho de Segurança da ONU como espaço de solução de conflitos, e para o desenvolvimento novos temas da agenda internacional, como promoção da democracia, direito humanos, meio ambiente e, fundamentalmente, comércio e fluxos econômico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; IKENBERRY, 2010). Ademais, pela dominância dos novos temas e pelo ativo trabalho do Conselho de Segurança, fez-se parecer que os temas securitários estariam fadados à obsolescência.

No Brasil, após mais de vinte anos de distanciamento dos regimes internacionais e de fechamento econômico durante a ditadura militar (1964-1985); desde a presidência de Fernando Collor de Mello, o governo passou a pensar a sua inserção internacional sobre um novo prisma: o da autonomia pela participação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Seguindo os princípios historicamente consolidados na diplomacia brasileira de universalismo e autonomia¹⁷ (RAMANZINI JÚNIOR, 2010; VIGEVANI, 2011), esse novo paradigma entendia que, num cenário de redefinição da ordem global nos termos em que se apresentava e dado o fechamento brasileiro das décadas anteriores, incondizente com um novo momento de abertura geral, a melhor estratégia a ser seguida pelo País seria o de ser um partícipe ativo na definição de normas e regras. Além do ativismo nas instituições multilaterais, essa estratégia visava à representação do Brasil como um ator profundamente integrado à ordem internacional e como um líder que se credenciava pelo exemplo. Ademais, evitou-se uma postura confrontante com os Estados do centro, acreditando que o auto engajamento serviria melhor à capacidade de influência brasileira junto a estes (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Fortemente simbólico dessa orientação é a assinatura de diversos tratados com os quais o País havia se absterido de comprometimento, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, ambos restritivos ao desenvolvimento do setor de defesa. Embora ainda haja críticas de alguns setores mais nacionalistas pela ausência de barganhas no processo de adoção desses regimes de segurança, o cálculo feito pelo governo à época era de que tal postura renderia prestígio e capital político

¹⁷“O conceito de autonomia de liga à busca de manutenção ou aumento das margens de manobra do país no sistema internacional. A noção de universalismo [...] consiste em diversificar os canais de interação e diálogo com o mundo.” (RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 62-63).

geral para o Brasil, inclusive para ser investido em outros temas nos quais o País se engajava, em consonância com as diretrizes supramencionadas (FUCCILE, BARRETO, THOMAZELLA, 2015). A busca ativa por boas relações com os países do Primeiro Mundo, sobretudo os Estados Unidos, almejava colher benefícios do desenvolvimento de uma “aliança especial” – a suposta única saída para o Brasil num contexto de hegemonia estadunidense e unipolaridade (PECEQUILO, 2010).

Contudo, uma nova postura do governo dos Estados Unidos frente à ordem internacional, a qual já se delineava no final do governo Bill Clinton e se assentou na administração Bush, mudaria o cenário sob o qual as projeções do governo brasileiro se baseavam. Com os atentados de 11 de Setembro de 2001 e a reação militarista e unilateralista dos Estados Unidos, o tema da Segurança, embora centrado no terrorismo internacional, voltaria ao topo da agenda e as instituições e regimes internacionais em que o País havia apostado seriam fortemente desprestigiadas. No final de seu mandato, então, Fernando Henrique Cardoso assume uma nova postura de política externa, cujo ponto de partida não era mais a percepção de unipolaridade estadunidense, mas o reconhecimento das tendências à multipolaridade advindas do declínio econômico relativo dos Estados Unidos e da ascensão de novas potências. Nessa fase, seria dado um novo destaque para a América do Sul na política externa, com o lançamento de iniciativas de integração do subcontinente, ainda que restritas, no contexto de militarização da presença estadunidense na região (Plano Colômbia) e de crescentes críticas a ações mais autonomistas de governos como o de Hugo Chávez na Venezuela. A aproximação aos grandes países emergentes, como Índia e China, também começou a se desenhar nesse momento. As novas diretrizes viriam a ser aprofundadas e fortalecidas nos governos Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SILVA, 2010; PECEQUILO, 2010).

A Política Externa do Presidente Lula, embora mantendo algumas das características de seu antecessor, investiu em novas ênfases, demarcadamente a diversificação de parceiros e de opções estratégicas através da aproximação a países do Sul. Sem abandonar o ativismo nas instituições multilaterais, que foram marca da gestão anterior, o governo Lula da Silva investiu em novas estratégias para atuação naquelas, buscando formar alianças com países mais periféricos e os grandes emergentes – parceiros não tradicionais do Brasil – como forma de reduzir assimetrias com as grandes potências e aumentar a própria capacidade negociadora. É o que Vigevani e Cepaluni (2007) nomeiam de autonomia pela diversificação, cujo objetivo último é o maior equilíbrio nas relações internacionais, marcadas pela unipolaridade e pelo unilateralismo dos Estados Unidos.

Diferentemente da orientação anterior de buscar autonomia pelo engajamento com os países do centro, a política externa do novo governo entendia as relações internacionais mais marcadamente em termos de divisão Norte-Sul, assumindo uma postura mais crítica das relações assimétricas entre os Estados e, também, mais demandante dos países do Norte (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; PECEQUILO, 2010; SILVA; SPOHR, 2015). Esse sentido revestiu diversas das iniciativas tomadas nos oito de governo Lula, que em diferentes graus demarcaram o objetivo de construção de uma ordem multipolar. A formação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e do grupo BRICS segue uma diretriz de aproximação com outros grandes países emergentes, também reclamadores de reforma para sua maior participação nas organizações multilaterais dominadas pelo Centro, e considerados novos centros de poder. A aproximação com os vizinhos da América do Sul, o principal pilar da política externa do governo, também foi colocada numa perspectiva de união dos mais periféricos pelo desenvolvimento – nesse caso, a ser alcançado de maneira conjunta e articulada. A aproximação a regiões pouco tradicionais, exemplificada pelas Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes e a abertura de diversas novas representações diplomáticas, é exemplo de um universalismo sem precedentes na história da política exterior brasileira.

As iniciativas de integração sul-americana após 2003 passariam a ser mais profundas e com uma maior diversidade de temas, dos quais destacamos o político e o securitário. Não apenas o contato entre os governos, o comércio e o investimento seriam incrementados, como também a institucionalidade das relações seria fortificada. A expansão do Mercado Comum do Sul e a criação, em 2008, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), são os maiores símbolos desse movimento, que crescentemente capacitaram o Brasil e os outros países da região a formular autonomamente a agenda política e securitária subcontinental, até então centrada em organismos dominados pelos Estados Unidos, como a Organização dos Estados Americanos. A crescente assertividade brasileira inscreve-se num quadro maior de projeção global do País, o qual, no campo da segurança, articula o projeto regional ao nacional de desenvolvimento de capacidades militares e tecnológicas, como o reequipamento das Forças Armadas e a revitalização da Base Industrial de Defesa, previsto nos documentos nacionais de Defesa (SVARTMAN, 2014). É notória a exclusão da participação estadunidense nos projetos políticos como securitários brasileiros, que, para além do discurso de desenvolvimento regional consertado, busca criar um espaço estratégico em que o Brasil se constitui como ator

mais poderoso, ainda que preocupado com a possível conformação de sua imagem como um hegêmona pelos outros países sul-americanos.

Complementando os esforços de aproximação e ativismo em política externa com as regiões de seu entorno estratégico, o Brasil lançou mão de diversos empreendimentos com a África e no âmbito do Oceano Atlântico Sul. Às já mencionadas Cúpula América do Sul-África, formação do IBAS e multiplicação das representações diplomáticas brasileiras somam-se diversas iniciativas, como os crescentes investimentos de empresas privadas e estatais brasileiras em países africanos, a cooperação técnica para o desenvolvimento, a abertura de linhas de crédito internacional para esses países por bancos estatais brasileiros e o perdão da dívida de países, sobretudo, da costa ocidental africana (VISENTINI; PEREIRA, 2014). O ativismo do Brasil também se estende a aspectos geoestratégicos, destacadamente o aumento dos intercâmbios técnico-militares com países da região. Podemos citar os exercícios conjuntos das marinhas brasileira, sul-africana e indiana (IBSAMAR), a retomada da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a venda de diversos equipamentos militares brasileiros, a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e da Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar em Guiné-Bissau, o apoio à estruturação e equipamento da Marinha da Namíbia e o desenvolvimento conjunto Brasil-África do Sul de um míssil ar-ar. Como no caso das iniciativas para a América do Sul, o plano regional se articula com projetos nacionais de reequipamento e incremento tecnológico da Marinha brasileira, conforme expresso nos vários documentos de Defesa (VISENTINI; PEREIRA, 2014).

A diversificação e o universalismo da política externa brasileira também se traduziram na ampliação de temas de sua agenda, com o envolvimento com questões de alto nível e sem reflexos políticos ou econômicos imediatos para Brasil: “[...] questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos.” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O desenvolvimento da capacidade de influência em temas de interesse regional e internacional ganhou duas fortes expressões na área da segurança: o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e a Declaração de Teerã de 2010. Ambos os casos refletiam a convicção brasileira de que o País seria capaz de assumir riscos e contribuir até para os temas mais sensíveis da agenda internacional, tradicionalmente dominados pelas grandes potências – com reflexos óbvios para seu pleito ao assento permanente no CSONU. No caso haitiano, a iniciativa contou com o prévio e expresso apoio dos Estados Unidos, constituindo um ponto de convergência dos dois países em seus interesses de, respectivamente, aumentar o perfil de sua atuação internacional e delegar custos e responsabilidades. As negociações para um acordo acerca do programa nuclear iraniano

representam a mais ousada iniciativa brasileira recente em política externa por motivos diversos: a proximidade apenas recente com o Oriente Médio, em geral, e o Irã, em específico; a pouco usual participação brasileira em decisões-chave relacionadas ao regime de não-proliferação nuclear; e a visibilidade e sensibilidade da questão, envolvendo interesses de segurança estadunidenses do mais alto nível.

Apesar das divergências ocorridas, a manutenção de boas relações com os países desenvolvidos era parte integrante das diretrizes da política externa de Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) – embora na visão de alguns atores políticos e sociais brasileiros, a aproximação dos países periféricos fosse feita em detrimento da relação com o Centro e, além disso, constituísse a marca de uma partidarização da política externa do País. Prova do contrário é a participação de países como a França e a Inglaterra em projetos estratégicos da Defesa nacional, como o desenvolvimento de equipamentos para a marinha brasileira. Mesmo assim, é inegável que a postura de maior defesa do princípio de soberania nacional, marca do governo Lula da Silva (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), resultou em oposição às potências que, como mencionado na subseção anterior, integram um esforço de relativização desse princípio através do intervencionismo (IKENBERRY, 2010). A opção pelo fortalecimento dos organismos internacionais se justifica pela compreensão que o direito internacional é também uma forma de frear o exercício discricionário de poder pelas maiores potências e, assim, de proteger os países mais fracos.

Em específico aos Estados Unidos, a relação bilateral foi marcada pelo fortalecimento de laços e, não, por alguma forma de distanciamento dada pelas divergências de posicionamento. Segundo Pecequilo (2010), após um período de afastamento do Brasil, e já claros os efeitos negativos de seu comportamento hegemônico unilateralista (2003-2005), os Estados Unidos empregaram um esforço de aproximação do País num quadro geral de busca de melhoria das relações com outros grandes centros de poder regional. O estabelecimento oficial do “Diálogo Estratégico” com o Brasil em 2005 equiparou a relação bilateral ao nível de outras como com a China, a Índia e o Reino Unido, por exemplo. A elevação de status simbolizava o reconhecimento por parte dos Estados Unidos da estatura brasileira na América do Sul e no mundo; assim, o País passou a ser convidado para as conversas sobre o Oriente Médio, e sua liderança, reconhecida como uma alternativa responsável frente a projetos regionais considerados perigosos, como o Chavista (PECEQUILO, 2010).

A percepção do Brasil pelo governo estadunidense como força política moderadora e mediadora de conflitos regionais¹⁸, onde a presença dos Estados Unidos não é bem quista, é um dos grandes motivos da aproximação bilateral. Reconhecidas as limitações da capacidade estadunidense de gerenciamento da região e a persistência de problemas em outras regiões no mundo, como o Leste Asiático e o Oriente Médio, a liderança brasileira é vista com bons olhos (PECEQUILO, 2010). O bom recebimento do papel exercido pelo Brasil, regional e globalmente, é possível na medida em que a política externa “ativa e altiva” (AMORIM, 2015), para utilizarmos das palavras do Chanceler de Lula, representa um revisionismo morno da ordem internacional, caracterizado pela busca de um maior espaço de manobra para o Brasil e para os países periféricos. De certa maneira, a ordem projetada pelas ações externas brasileiras é uma em que a diversidade de parcerias possíveis é ampliada, em alguma medida, para todos os seus membros daquela. “Criação de alternativas” caracteriza melhor a política externa brasileira do que alguma “substituição das opções atuais”.

O fortalecimento das relações, sem embargo, não constituiu alguma espécie de alinhamento da política externa dos dois países, ou a solução das mais profundas divergências – significou, sobretudo, a construção de entendimentos comuns onde foi possível e o respeito às diferenças (PECEQUILO, 2010). A crescente militarização da presença na Colômbia e a reativação da Quarta Frota da Marinha dos Estados Unidos, para patrulhamento do oceano Atlântico Sul, constituem duas fontes importantes de desconfiança brasileira em relação aos Estados Unidos em seu entorno estratégico – mormente a segunda, ocorrida no contexto de descobrimento das grandes reservas de petróleo na camada pré-sal da costa brasileira e de revitalização da ZOPACAS.

Somam-se ainda dois casos de protagonismo político internacional brasileiro opostos pelo governo estadunidense. Na crise em Honduras (2009), Brasil e Estados Unidos inicialmente denunciaram o golpe contra a presidência de Manuel Zelaya, tendo este encontrado refúgio na embaixada brasileira. Porém, o governo estadunidense viria a mudar de posição e reconhecer o novo governo de Porfírio Lobo, ao passo que o Brasil ainda reconhecia Zelaya como presidente legítimo (PECEQUILO, 2010). No ano seguinte, inicialmente incentivados pelo próprio presidente Barack Obama, Brasil e Turquia empenhar-se-iam em uma exitosa iniciativa de conseguir do governo do Irã um comprometimento por escrito de engajamento em um processo de construção de confiança com os negociadores

¹⁸Caso exemplar dessa atitude brasileira é dada já no primeiro mês da presidência de Lula. Em janeiro de 2003 é criado, sob sugestão do novo presidente brasileiro e em sequência de esforços coordenados com o governo FHC, o grupo “Amigos da Venezuela”, com vistas à estabilização política do país. O Grupo contava também com a participação de Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

internacionais sobre seu programa nuclear (os cinco membros permanentes do CSONU mais a Alemanha) através da transferência de combustível físsil para a Turquia (AMORIM, 2015). Alcançado o acordo, que poderia vir a alçar fortemente o estatuto brasileiro e turco como negociadores internacionais, os Estados Unidos criticaram fortemente o acordo, acusando o Brasil de inocência por dar mais tempo ao avanço do programa nuclear iraniano, e apoiaram sanções contra o Irã no Conselho de Segurança (AMORIM, 2015).

Embora mantidas as diretrizes já citadas, a política externa brasileira não conseguiu manter a proatividade, que a caracterizou nos anos Lula, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Muito embora tenha sido eleita pela promessa de continuidade do governo Lula da Silva em diversos aspectos, a mudança dos cenários doméstico e internacional adicionou novos constrangimentos à ação externa do Brasil, tornando-a essencialmente reativa (SARAIVA, 2014) a ponto de alguns autores definirem esse período como de declínio do protagonismo brasileiro (CERVO; LESSA, 2014). A começar pelas novas condições econômicas: a retomada de crescimento dos Estados Unidos e o encaminhamento da crise europeia, somada à desaceleração geral dos países emergentes – sentida de forma mais acentuada no Brasil – retirou parte do brilho das novas potências. Acrescenta-se a dominação da agenda internacional pelas crises síria e ucraniana, que tanto passaram ao largo do protagonismo das instituições multilaterais, quanto não contaram com algum papel para o Brasil. Por fim, e como uma das variáveis mais influentes, a abordagem da presidente em relação à política internacional, menos interessada no tema e mais focada em ações de curto prazo do que de sentido estratégico, completa os limitadores à política externa brasileira (SARAIVA, 2014).

A manutenção de uma postura defensora da não-intervenção e da solução diplomática de controvérsias agregou algumas tensões à relação do Brasil com as grandes potências, que se viram em lados opostos nos casos da Líbia, da Síria e da Ucrânia. Não obstante, a diplomacia brasileira buscou uma posição de liderança na agenda internacional no que toca o tema das intervenções ao sugerir um novo conceito, de “responsabilidade ao proteger” – voltada à colocação de limites a ação interventora com vistas à população que aquela justifica querer resguardar. No entanto, tal proposta não obteve sucesso. De maneira geral, a frente que mais avançou no governo Dilma foi a do grupo BRICS, com a criação de instituições financeiras complementares à arquitetura atual – e que denotam o avanço em ao menos um aspecto de um projeto de governança alternativo que o Brasil propunha há década e meia. No plano regional, a sensível queda na vontade política brasileira paralisou o movimento de estruturação institucional e de definição de agenda na América do Sul. A relação com os

Estados Unidos, que prometia retomar o compasso através da boa vontade de Obama e de Dilma ao início do mandato, complicou-se ainda mais com as revelações públicas de espionagem americana da presidência brasileira e da Petrobrás (SARAIVA, 2014). Na esteira das revelações, a visita de Estado de Dilma aos Estados Unidos foi cancelada e a licitação do programa FX-2 de compras de novos jatos caça para a Força Aérea brasileira foi concedida à sueca Saab.

Por fim, é preciso observar que a opção por diversificar parcerias e enfatizar a relação com novos centros de poder, assim como qualificar as Forças Armadas brasileiras, tem reflexos diretos na diminuição da dependência histórica brasileira em relação aos Estados Unidos como balizador da formulação de política externa. A capacidade ampliada de dizer não a propostas de agenda e posicionamentos estadunidenses (BRAUN, 2008) advém do fortalecimento da capacidade de perseguir interesses nacionais próprios, em vez de mimetizar a postura de Washington ou contrapô-la como um objetivo em si. Embora o governo estadunidense reconheça a reestruturação de poder global como um processo em curso (UNITED STATES OF AMERICA, 2010), do qual o Brasil faz parte com um projeto de integração e liderança de uma região tradicionalmente dominada pelo poder dos Estados Unidos, sem dúvida o objetivo de sua política externa destes é maximizar o próprio poder. Assim, a iniciativa de reconhecer e bem receber a emergência brasileira como potência sul-americana e ator global em seu documento oficial de defesa (UNITED STATES OF AMERICA, 2010, p. 44), começada no segundo mandato Bush e continuada nos mandatos Obama, não objetiva a consecução dos interesses nacionais brasileiros, quais sejam a constituição do Brasil e da América do Sul como polo independente num sistema internacional multipolar (GUIMARÃES, 2006), senão a “divisão do fardo” pelo engajamento e a contenção de estratégias que diminuam relativamente o poder estadunidense (PECEQUILO, 2010).

4 AS REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PRODUÇÕES DISCURSIVAS DOS *THINK TANKS*

Após explorarmos em profundidade o fenômeno dos *think tanks*, apresentarmos um panorama do debate acadêmico sobre as transformações em curso no sistema internacional e os efeitos destas para os Estados Unidos, e revisarmos a política externa brasileira no período apreendido nesse trabalho; apresentamos as representações produzidas pelos *think tanks* estadunidenses especializados em Defesa sobre o Brasil e sua política externa em cada documento da amostra. O conteúdo relevante de cada documento é apresentado de forma resumida e na ordem cronológica daqueles, subdivididos por instituto. Mantemos um enfoque descritivo nas próximas seções, embora pontuemos algumas análises no decorrer do texto. Na posterior e última seção desse trabalho, consubstanciamos uma análise qualitativa das representações contidas nestes documentos a luz de aportes dos capítulos primeiro e segundo.

4.1 Center for a New American Security

Em novembro de 2012, às vésperas do início do segundo mandato de Barack Obama na presidência, o *Center for a New American Security* (CNAS) publica um extenso estudo intitulado *Global Swing States: Brazil, India, Indonesia, Turkey and the Future of International Order*, com o apoio da *German Marshall Fund of the United States*, a *Smith Richardson Foundation* e o Ministério de Relações Exteriores da Suécia. A tese central dos autores é que os quatro países mencionados são a chave para a defesa e o fortalecimento de uma ordem internacional liberal, benéfica aos interesses dos Estados Unidos, tal qual como tem sido nas últimas seis décadas. Os quatro países se comportariam como os *swing states*¹⁹ do cenário político doméstico estadunidense: com posições tanto “céticas” quanto “apoiadoras” da ordem internacional vigente; somados ao peso de suas economias, a localização estratégica em suas regiões geográficas e o comprometimento com instituições democráticas, “[...] poderiam, juntos, influenciar decisivamente a trajetória da ordem internacional vigente.”²⁰ (KLIMAN; FONTAINE; 2012, p. 6, tradução nossa). “Um foco em Brasil, Índia, Indonésia e Turquia pode gerar uma grande recompensa geopolítica porque suas

¹⁹Nas palavras dos autores: “In the American political context, swing states are those whose mixed political orientation gives them a greater impact than their population or economic output might warrant. Such states promise the greatest return on investment for U.S. presidential campaigns deciding where to allocate scarce time and resources” (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 5)

²⁰No original: “may, together, decisively influence the trajectory of the current international order”.

abordagens com relação à ordem internacional são mais fluídas e abertas do que aquelas de China ou Rússia.” (KLIMAN; FONTAINE; 2012, p. 5-6, tradução nossa).

Posto de outra forma, o relatório identifica quatro potências emergentes de caráter mais reformista do que revolucionário em relação ao sistema internacional, com as prerrogativas econômicas, geopolíticas e políticas já mencionadas, com potencial de aderência à ordem vigente, contrabalançando aquelas potências em ascensão cujas posições são mais rigidamente contrárias às estadunidenses. Como se verá a seguir, as proposições seguem a linha da “socialização dos emergentes” e os autores sugerem os “*global swing states*” como um enquadramento conceitual para a política externa americana na lide de uma transição hegemônica pacífica, sem nenhuma sugestão de que estes países formariam um bloco coeso.

Além da ascensão das potências supracitadas, a conjuntura internacional seria marcada, ainda, por uma série de desafios globais pontuais, como a estagnação das negociações comerciais internacionais, uma fraca arquitetura financeira global e as ambições nucleares norte-coreanas e iranianas. A estes se somariam outros relacionados aos constrangimentos fiscais e políticos sofridos por Estados Unidos e Europa, apoiadores ativos e tradicionais da ordem liberal. E, por fim, também estão colocados alguns desafios devido à ascensão da China e seu comportamento frente à ordem vigente, como reivindicações marítimas “exageradas” e o esvaziamento das instituições financeiras internacionais tradicionais (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 5).

Os autores desenvolvem uma caracterização da ordem internacional atual, subdividida em cinco componentes: a ordem comercial, a ordem financeira, a ordem marítima, a da não-proliferação nuclear e a dos direitos humanos. Esses cinco pilares seriam pressionados por elementos da ascensão chinesa, embora não exclusivamente por ela: as empresas estatais, o impulso doméstico por inovação e o aproveitamento de furos nas regulações da Organização Mundial do Comércio; os empréstimos bilaterais a países do Terceiro Mundo, alienando o Fundo Monetário Internacional, e a promoção do *renmibi* como moeda internacional; as reivindicações no Mar do Sul da China e tentativas de cerceamento da liberdade de navegação (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 9). A isso se adicionariam iniciativas brasileiras e indianas de estagnação da rodada Doha, reivindicações turcas no Mediterrâneo oeste e, russas no Ártico; os programas nucleares de Irã e Coreia do Norte e desafios aos Direitos Humanos na América Latina, África e países da antiga União Soviética.

Não cabe ao escopo deste trabalho a análise das representações dos outros três países incluídos no relatório. Quanto ao Brasil, este é definido como “[...] um líder regional e influente potência global [...]” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 13, tradução nossa), cujas

fronteiras terrestres e marítimas “econômica e culturalmente ligam a América do Sul à África Ocidental” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 13, tradução nossa). A expansão do MERCOSUL, a criação da UNASUL, a liderança da missão de paz da ONU no Haiti, as negociações nucleares com o Irã, a fundação do BRICS e do IBAS e o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU seriam todos exemplos dessa liderança regional e ativismo global. Suas reivindicações por uma ordem global mais inclusiva e representativa “[...] decorrem mais de um desejo do Brasil em ganhar um papel mais proeminente no sistema existente – para si mesmo e outros países emergentes – do que de um interesse em perseguir novas regras e arranjos.” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 13, tradução nossa). Aqui fica bem explícita a representação brasileira como potência limitadamente revisionista, mais interessada num cálculo de aumento de poder para si do que numa profunda alteração do *status quo*.

Em relação às cinco ordens citadas, o Brasil é caracterizado por procurar modificá-las “através das instituições e arranjos existentes” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 17, tradução). Assim sendo, toma medidas econômicas protecionistas, mas as faz dentro do escopo das obrigações da OMC. Ao mesmo tempo em que advoga por controle de capitais e um sistema monetário menos dependente do dólar, contribui com instituições financeiras, como o FMI, e provê assistência aos países pobres. Posiciona-se inflexivelmente contrário ao uso da força como solução para crises humanitárias – e até mesmo ofereceu apoio político a violadores de Direitos Humanos durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva – porém tem dado crescente foco aos direitos políticos e civis, não mais se restringindo aos econômicos, sociais e culturais (KLIMAN; FONTAINE, 2012).

Quanto aos temas da área de defesa, nomeadamente as ordens marítima e da não-proliferação nuclear, é caracterizado por buscar alterar as regras marítimas para seu próprio interesse (a expansão de sua Zona Econômica Exclusiva²¹), entretanto dando “[...] passos modestos para apoiar a segurança marítima [...]” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 18, tradução nossa) – como no caso do reequipamento e treinamento da Marinha da Namíbia. Opõe-se a novas medidas de não-proliferação nuclear sob alegação de proteção da soberania e de não-legitimação de uma ordem nuclear injusta, mas defende a redução e o banimento de todas as armas nucleares. Aqui cabe ressaltar que as tratativas com o Irã em 2010, fortemente

²¹ A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982) reconhece as duzentas milhas náuticas da costa de um país como sua Zona Econômica Exclusiva, aonde detém direitos especiais de uso e exploração de recursos marítimos. Aos países cuja plataforma continental se estende ao mar além das duzentas milhas, é reconhecido o direito de requer junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU a extensão da área cujos recursos se encontram sob soberania. Em 2004, o Brasil entregou seu pleito à Comissão e atualmente aguarda decisão do órgão.

desaprovadas pelo governo estadunidense, “[...] não foram um prenúncio de sua abordagem a futuras questões nucleares [...]” (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 19, tradução nossa), mas um erro em política externa.

De forma geral, os autores propõem a Washington:

[...] capitalizar em áreas em que Brasil, Índia, Indonésia e Turquia já assumem responsabilidades globais; resolver algumas de suas demandas por maior representação em instituições internacionais; ajudar os quatro países a fortalecer suas capacidades domésticas para apoiarem ativamente a ordem internacional; aumentar os recursos e a atenção que o governo dos Estados Unidos devota a essas nações para melhor equiparar a suas importâncias estratégicas crescentes [...] (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 6, tradução nossa).

No que toca ao Brasil, seu entorno estratégico e temas de Defesa, os autores recomendam estabelecer um modelo de desenvolvimento para a África, em conjunto com o País, a Índia e a Turquia, em contraposição às iniciativas chinesas no continente; Washington apoiando “[...] os três países em expandir suas presenças na África [...]” (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 29, tradução nossa). Aumentar o orçamento em treinamento militar anual para o Brasil, equiparando-o aos US\$ 4 milhões disponibilizados à Turquia. Reconhecer a necessidade de reforma do CSONU e publicamente defender que sua expansão é desejável; sem, no entanto, os autores indicarem um apoio específico ao pleito brasileiro.

Reduzir as barreiras à transferência de tecnologia militar ao Brasil, aumentar a frequência dos exercícios navais conjuntos e explorar uma iniciativa marítima regional. [...] Washington deve ajudar a acelerar a emergência marítima do Brasil provendo assistência e equipamento. Olhando mais longe, os *establishments* de Defesa de ambos os países deveriam avaliar a viabilidade de uma Iniciativa Sul Atlântica de liderança brasileira, e apoiada pelos Estados Unidos, que levaria às Marinhas e Guardas Costeiras da região a tratar o tráfico de drogas, de pessoas, a pirataria e outras formas de crimes transnacionais marítimos [...] (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 29, tradução nossa).

4.2 Center for Strategic and International Studies

Por circunstância da visita da presidenta Dilma Roussef aos Estados Unidos em abril de 2012, Johanna Mendelson Forman e Stephen Johnson publicam no portal do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) uma breve análise sobre o estado das relações bilaterais e o *status* internacional brasileiro. Aqui cabe ressaltar alguns trechos que demarcam a representação do Brasil nas produções discursivas do CSIS. De acordo com os autores, um resultado importante da visita do Presidente Barack Obama ao Brasil em 2011

[...] poderia ser que os Estados Unidos irão trabalhar para criar ‘uma parceria igualitária’ [...] Obama deveria também encorajar o Brasil a continuar seu papel como força moderadora em um hemisfério em que as relações multilaterais entre as nações cresceram em complexidade e, em alguns aspectos, tornaram-se mais anti-americanas. [...] O Brasil já é mais do que apenas uma potência regional. [...] [Porém] Se o Brasil pode ser uma potência estratégica global ainda está por ser provado. (FORMAN; JOHNSON, 2012, tradução nossa)

Entre os pontos que os autores destacam como de mútuo interesse figuram: o combate ao tráfico de drogas e o papel do Brasil em cooperar com os países andinos nesse tema, o futuro da estabilização e reconstrução do Haiti, a compra de caças para a Força Aérea do Brasil, a liderança brasileira como principal organizador da UNASUL e a expandida atuação brasileira no Sul global, funcionando como ponte entre as potências ocidentais desenvolvidas e países como Índia e Turquia – mas principalmente a África (FORMAN; JOHNSON, 2012).

Meses mais tarde, uma série de *policy briefs* orientados a recomendações para o segundo mandato Obama são publicados pelo *Center for Strategic and International Studies*; sendo um destes voltado à revisão das bases das relações hemisféricas e o outro, à construção de uma parceria entre Brasil e Estados Unidos. O primeiro, condenando a atitude estadunidense perante a América Latina desde o 11 de Setembro, que alguns chamariam de “negligência benigna”, chama atenção não somente para o desenvolvimento socioeconômico alcançados nos anos anteriores, como também para as novidades em termos de política externa dos países latino americanos. Ao citar a maior assertividade e independência de alguns países em relação aos EUA, exemplifica-nas pela tentativa brasileira de solução da questão nuclear iraniana e as novas organizações regionais sem a participação americana, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a UNASUL (WIARDA, 2012).

Sob a necessidade “[...] de uma nova abordagem para a América Latina e uma política nova e mais madura dos EUA para os países que a merecem.” (WIARDA, 2012, p. 2, tradução nossa), o autor sugere “[...] distinguir cuidadosamente entre os países [...]” e “[...] colocar nossas relações com certos países latino-americanos, como Brasil e México, na mesma base regular, normal e madura que há tempos temos mantido com a Europa, o Japão e outros países.” (WIARDA, 2012, p. 2, tradução nossa). Estas recomendações chamam a atenção, pois, apesar de não serem explícitas em quais medidas específicas devem ser tomadas, a equiparação do Brasil às parcerias europeia e japonesa é bastante significativa. Colocada em perspectiva, o País é representado como merecedor de uma relação “tão madura” (WIARDA, 2012) quanto à existente com as maiores economias e potências militares aliadas dos Estados Unidos desde a Guerra Fria.

Na publicação voltada especificamente ao Brasil, Forman e Suni afirmam que “[...] áreas de acordo e possibilidades de cooperação superam os desacordos e merecem maiores esforços na sua exploração [...]” (2012, p. 1, tradução nossa). A capacidade da relação bilateral em superar incidentes, como a concessão de refugio ao presidente deposto Manuel Zelaya em meio à crise política em Honduras e o acordo Brasil-Turquia-Irã sobre troca de combustível nuclear, estaria assentada “[...] num reconhecimento mútuo de que nessa dinâmica [de aprofundamento de relações], o ambiente internacional multipolar mais nos une do que nos divide.” (FORMAN; SUNI, 2012, p.1, tradução nossa). “Nosso grande desafio talvez seja como lidar com as expectativas do que o Brasil pode entregar em termos de engajamento estratégico em temas geopolíticos difíceis. Se esperarmos muita coisa muito cedo, talvez nos desapontemos no curto prazo.” (FORMAN; SUNI, 2012, p. 2).

A afirmação acima é fundamental, ao deixar implícito que a construção de uma parceria estratégica entre os dois países é uma empreitada de médio a longo prazo, com diversos revezes esperados no futuro próximo. Com os escândalos de espionagem da National Security Agency (NSA) americana ainda desconhecidos à época da publicação do documento, estresses como este na relação bilateral não deveriam impedir a aproximação, que se justificaria por necessidades comuns a ambos os países na construção de uma multipolaridade.

Explorando temas da segurança energética, comércio bilateral, cooperação em segurança, antinarcóticos e a agenda multilateral brasileira, a recomendações ao governo dos Estados Unidos são variadas. O aproveitamento de iniciativas existentes na produção de etanol e, no futuro, um foco nas novas reservas brasileiras de petróleo “[...] mudaria o eixo energético global para o Hemisfério Ocidental [...]” (FORMAN; SUNI, 2012, p. 2, tradução nossa). “Questões sobre quais tecnologias [de defesa] podem ser compartilhadas necessitam de uma cuidadosa revisão e atualizações à luz de nossas respectivas necessidades de segurança.” (FORMAN; SUNI, 2012, p. 2, tradução nossa), podendo o Brasil e sua crescente base industrial de defesa “[...] ajudarem a estender a influencia dos EUA em uma maneira não intrusiva.” (FORMAN; SUNI, 2012, p. 2, tradução nossa) numa região de pouca penetração da indústria americana. Os autores também sugerem uma comissão conjunta antinarcóticos, possibilitando a ambos liderar uma discussão internacional sobre tráfico e crimes transnacionais, respondendo aos pedidos de líderes latino-americanos por um novo foco para o tema.

Por fim, com relação à agenda multilateral brasileira e, especificamente, a participação de fóruns regionais sem a presença estadunidenses, Forman e Suni (2012, p. 3, tradução nossa) recomendam “[...] encorajar o Brasil a pressionar por mecanismos mais fortes dentro

desses grupos para atender os compromissos globais com a democracia e os direitos humanos [...]”. Sem maiores especificações, sugerem também “[...] engajar o Brasil em conversas sobre seu futuro papel nas Nações Unidas, onde já mantém grandes compromissos com a manutenção da paz no Haiti [...]” (FORMAN; SUNI, 2012, p.3, tradução nossa).

As observações sobre a transferência de tecnologia de Defesa para o Brasil e sobre a participação deste em fóruns sub-regionais sem a presença americana apontam para um entendimento de que as iniciativas brasileiras com relação a seu entorno estratégico não são obstáculos à política externa estadunidense na região e, sim, oportunidades de, alguma forma, influenciar os acontecimentos numa região crescentemente independente. Embora careçam apreciações sobre o caráter democrático brasileiro e seu interesse na promoção desse regime na região, fica subentendido no texto que o País comungue-os com os Estados Unidos.

Os documentos publicados em 2012 pelo CSIS, então, representam o Brasil como um país crescentemente assertivo e independente dos Estados Unidos, merecedor de uma atenção especial em relação aos outros países da América Latina e de esforços para construção de uma parceria profunda como a dos aliados estadunidenses mais antigos; construção essa que demanda uma visão de longo prazo, evitando frustrações com os percalços esperados no curto prazo. Definitivamente uma potência regional, o País ainda teria que provar seu valor estratégico (em outras palavras, militar) mundial. Justamente por isso, a parceria é um projeto de longo prazo, sustentada pela grande coincidência de interesses que uma ordem multipolar trás aos dois países. A sugestão de discutir um maior papel futuro para o Brasil na ONU vai ao encontro dessa perspectiva.

Em 2014, o Brasil volta a ser tema da análise do CSIS na esteira das iniciativas de privacidade *online* após o caso da NSA e das eleições presidenciais no mesmo ano. Em uma publicação no portal do CSIS, intitulada *What could Brazil's “internet bill of rights” mean for U.S.-Brazil relations?*, Carl Meachan repete argumentos feitos por Forman e Suni em 2012. Dadas as tensões dos casos de espionagem americana no Brasil e outros temas domésticos de maior urgência para ambos os países, a vontade política para a relação bilateral estaria em baixa.

No entanto, a relação é importante, em última análise, por causa do que *pode ser* – mas, não, no momento, pelo que *é*. O Brasil está buscando uma maior participação em temas globais e os Estados Unidos estão procurando parceiros confiáveis no exterior. Com tudo que os dois têm em comum, parece, então, que podem ser parceiros ideais. (MEACHAN, 2014, tradução nossa, grifo do autor).

Em outubro é publicado um relatório sobre as expectativas para a política externa dos três principais candidatos presidenciais nas eleições brasileiras: Dilma Rousseff, Aécio Neves

e Marina Silva. Foge ao escopo deste trabalho trazer a caracterização de cada um dos candidatos e de seus programas políticos; buscamos, então, ater-se às representações que dizem respeito ao Brasil e sua política externa, independente de partido político ou candidato. Nesse sentido, o País é representado como “[...] um ator essencial nas relações regionais [...]” (MEACHAN; KALOUT, 2014, p. 3, tradução nossa), que “[...] ganhou seu lugar como um grande ator internacional [...]”, cujas mudanças “[...] os Estados Unidos têm que reconhecer [...]” num esforço de superar a limitação de uma agenda para a América Latina dominada “[...] pelo tráfico de drogas, a imigração e a promoção de tratados de livre-comércio [...]” (MEACHAN; KALOUT, 2014, p. 15, tradução nossa).

4.3 Center for Strategic and Budgetary Assessments

Em 2010, o CSBA, sob autoria de Eric S. Edelman, publica um relatório intitulado *Understanding America's Contested Primacy*, em que analisa as capacidades e as intenções dos Estados descritos como contestadores da primazia americana no sistema internacional, coloca-as em perspectiva com o poder americano e vislumbra como deverá ser o mundo em 2025. A publicação vem em resposta ao relatório *Global Trends 2025* produzido pelo órgão governamental estadunidense *National Intelligence Council* (NIC) em Novembro de 2008, que também objetiva prever a estrutura do sistema internacional no ano apontado e definir uma estratégia para os Estados Unidos. Neste documento o NIC argumenta que

[...] o sistema internacional – como construído na esteira da Segunda Guerra Mundial – estará irreconhecível por volta de 2025 devido à ascensão de potências emergentes, uma economia globalizada, uma transferência histórica de riqueza e poder econômicos relativos do Ocidente para o Oriente e a crescente influência de atores não-estatais. Em 2025 o sistema internacional será **global e multipolar** com o *gap* de poder nacional entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento continuando a diminuir [...] (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008, p. vi, tradução nossa, grifo no original).

Em contraposição ao relatório do governo americano e ao que o autor aponta como uma literatura “declinista”, que enfatiza a decadência do poderio estadunidense e a ascensão de outras potências, em particular os BRICs, Edelman (2008, p. x, tradução nossa) defende que “[...] parece mais provável que o declínio relativo do poder americano ainda resultará nos Estados Unidos como o ator mais poderoso do sistema internacional [...]”. O autor estima que “[...] o sistema global, após o fim da atual Grande Recessão, continuará unipolar, porém com alguns desafios adicionais à liderança dos EUA [...]” (p. xi, tradução nossa); e que “[...] a primazia americana será mais estrangida por limitações econômicas internacionais e

domésticas e mais contestada por potências regionais [...]” (EDELMAN, 2008, p. 75, tradução nossa). O autor busca, então, fazer uma avaliação das capacidades das potências habitualmente reconhecidas como competidoras: Europa, Japão, Rússia, Índia, China e Brasil. Foge aos objetivos deste trabalho avaliar as representações dos cinco primeiros países dessa lista.

Na mais curta das seções dedicada aos “contendores” americanos, o Brasil é descrito como uma grande economia com forte crescimento, detentora de grandes reservas de petróleo, que – repetindo as palavras do *Global Trends 2025* – destaca-se em relação aos outros BRIC por ser uma democracia, sem insurgentes, conflitos étnicos e religiosos ou vizinhos hostis, ter uma pauta de exportação diversificada e tratar os investidores externos com respeito. As maiores barreiras para a ascensão brasileira como uma potência global seriam econômicas e sociais: baixos índices de educação, de gastos com pesquisa e desenvolvimento e com infraestrutura e taxa de investimento cronicamente baixa (EDELMAN, 2008, p. 43-44).

Segundo o autor, o Brasil guarda um grande potencial em sua relação com os Estados Unidos, por servir de exemplo de integração à economia global e contra movimentos “populistas” latino-americanos, como o liderado pelo Chavismo venezuelano; e por poder contribuir com a gestão da segurança no hemisfério, “[...] assim como a Índia pode emergir como parceiro americano na Ásia [...]” (EDELMAN, 2008, p. 44, tradução nossa). Para Edelman (2008, p. 44, tradução nossa):

[...] o Brasil já desempenha um papel de liderança nos temas securitários hemisféricos, como nas crises no Haiti e, mais recentemente, em Honduras; no entanto, como sugere o NIC, um papel mais global aparenta ser uma demanda excessiva, particularmente dadas as vulnerabilidades econômicas mencionadas acima.

Na sessão final do relatório, onde estão incluídas as sugestões de políticas ao governo americano – que abarcam a reorganização econômica doméstica, lidar com os desafios a sua reputação internacional, como o futuro do Iraque e do Afeganistão e do programa nuclear iraniano, e manter-se preparado para lidar com a defesa dos comuns; a recomendação mais importante, nas palavras do próprio autor, tem consequências para o Brasil. Reavaliar o portfólio de alianças estadunidenses “[...] considerando desenvolver relações com países que possam contribuir mais em capacidade e utilidade do que os aliados tradicionais [...]” (EDELMAN, 2008, p. 78, tradução nossa, grifo nosso). O País é representado novamente como um aliado valioso na estabilização regional em colaboração com os Estados Unidos, embora maneiras pelas quais essa parceria possa ser desenvolvida não são apresentadas.

Três anos mais tarde, o mesmo *think tank* divulga um relatório voltado à reformulação da defesa hemisférica conforme as necessidades securitárias do século XXI. Baseando-se fortemente em exemplos históricos, os autores argumentam que os maiores perigos à segurança estadunidense são representados pelo controle territorial por cartéis de droga, bem como o crescente poder de seu armamento, e a influência de poderes extra-regionais na América Latina. Adversários americanos, incapacitados de projetar poder militar convencional nos hemisférios ocidental, utilizar-se-iam de governos locais antiamericanos e atores não-estatais como forma de dividir atenção e recursos estadunidenses de regiões mais vitais em termos de segurança. No passado, a Alemanha teria utilizado essa estratégia, apoiando ações das forças paramilitares de Pancho Villa na fronteira de México e Estados Unidos, levando os últimos a despachar tropas em território mexicano e colocando os dois governos em oposição às voltas da entrada estadunidense na Primeira Guerra Mundial. Hoje, o risco se repetiria com a aproximação dos países pertencentes à ALBA, em especial a Venezuela, de Irã e Rússia e os supostos laços daqueles com o narcotráfico (KREPINEVICH; LINDSEY, 2013).

À luz da escassez de recursos e de prioridades concorrentes, os Estados Unidos devem perseguir uma abordagem de “economia de forças” na América Latina, fundamentada na negação de acesso de seus rivais à região e na preferência por ações preventivas às medidas reativas. Porque cenários estratégicos mudam rapidamente e o planejamento se faz necessário, períodos de “negligência benéfica” estadunidense em relação ao hemisfério seriam, justamente, as janelas de oportunidade para o desenvolvimento de desafios à segurança dos Estados Unidos. Por isso, é preciso estar atento aos riscos das tendências securitárias regionais: o controle de grandes porções de território por cartéis de droga na Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia; a ALBA, que apesar de militarmente fraca, pode dar suporte a países como Irã, Síria e Rússia e atores não-estatais como o Hezbollah; a crescente influência iraniana e russa na América Latina (KREPINEVICH; LINDSEY, 2013).

As recomendações de política destrincham os termos da estratégia hemisférica imaginada pelos autores: trabalhar com governos latino-americanos amigáveis para suprimir os cartéis, proliferando o modelo do Plano Colômbia; conter rivais regionais, nomeadamente os países da ALBA, através de estímulos econômicos e pressão militar; e minimizar a influência de potências externas, pelo aumento da atratividade estadunidense como parceiro econômico e aliado militar. Os autores ressaltam que, embora uma intervenção militar direta na América Latina deva ser a última opção e, na melhor das hipóteses, feita em parceria com

Estados da região; os Estados Unidos devem manter capacidade de implementar essa medida (KREPINEVICH; LINDSEY, 2013).

O que se destaca nesse documento é a citação do Brasil, de forma relevante aos propósitos deste trabalho, uma única vez: desenvolvendo o ponto três, acima, Krepinevich e Lindsey (2013) alegam que a cooperação com o País poderia aumentar significativamente no campo da defesa cibernética e da infraestrutura marítima para exploração de petróleo – tornando os EUA um parceiro para estes temas críticos de segurança. Nenhuma outra menção significativa ao Brasil é feita nas oitenta e quatro páginas do texto, fazendo supor que, diferentemente do defendido por outros *think tanks* e, apesar das recomendações do relatório de 2010 do próprio instituto, o País é equiparado a todos os outros países da América Latina, com exceção do destaque acima, no que toca a necessidade de seguranças do Hemisfério Ocidental para os Estados Unidos.

Muito embora seja preciso considerar que as mudanças no Sistema Internacional não sejam o ponto de partida da análise, como no relatório de 2010, é revelador da posição dos autores que não seja elaborado ao Brasil – ou a qualquer outro país do Hemisfério – uma função relevante na manutenção da segurança regional. Ou seja, estaria fundamentalmente a cargo dos Estados Unidos. No primeiro documento, um papel de parceiro na gerência securitária regional é vislumbrado para um país – papel este mais próximo a de um sócio minoritário do que de um aliado de mesmo nível. No segundo, a hegemonia americana sob o continente, colocadas em termos muito próximos daqueles pensados pelo governo americano em sua fase mais unipolarista e unilateralista.

4.4 Institute for National Strategic Studies

Num período de cerca de um ano e meio (em março de 2011 e em agosto de 2012), dois artigos relativos ao tema desse trabalho foram publicados pelo INSS. O primeiro deles, intitulado “Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico”²² é de autoria de Luigi R. Einaudi, membro do *think tank* Woodrow Wilson Center for Scholars. O argumento central de Einaudi (2011) é que, como ator global e líder regional, o Brasil tem cada vez mais pontos de contato (conflitivos ou harmônicos) com os Estados Unidos nos temas da agenda internacional; fazendo-se necessário o aumento do diálogo entre os países para conhecimento dos posicionamentos de cada um e coordenação de suas ações, quando

²² O instituto disponibiliza o artigo em versões em inglês e português.

possível. Einaudi representa o Brasil como “[...] tão singular quanto [os Estados Unidos e a China] [...]” (2011, p. 1), com diversas características que o aproxima dos Estados Unidos e tantas outras que o afastam, fazendo com que “[...] a ‘aliança automática’ do passado já não exist[a] [...]” (2011, p. 2) e que seja necessária “[...] a convivência de seus interesses distintos e às vezes divergentes, à medida que o Brasil se desenvolva e prepare seu próprio lugar no mundo [...]” (2011, p. 2, grifo nosso).

O autor sublinha a contribuição brasileira a diversas operações de manutenção de paz da ONU na África e à liderança da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a preocupação de longa data com o desenvolvimento tecnológico e industrial e sua ligação com a segurança nacional, a liderança política brasileira na América do Sul, materializada na UNASUL e nos esforços de apaziguamento de tensões entre os vizinhos da região, e a preocupação de diversos líderes brasileiros com a possibilidade de “congelamento de poder” por parte dos Estados Unidos, de forma a deixar o País de fora das estruturas de poder internacional (EINAUDI, 2011). Nesse sentido, a insistência do Brasil nos BRIC poderia “acabar sendo uma tentativa parcialmente ilusória de negar a relevância dos Estados Unidos” (EINAUDI, 2011, p. 8).

Segundo o autor, no atual contexto de descongelamento de poder,

[...] o Brasil desempenha um papel importante. Os Estados Unidos têm interesse em encontrar todos os meios possíveis para não só cooperar com o Brasil, mas também engajar-se com Brasília como parceiro regional e global na manutenção da paz e prosperidade. [...] Um engajamento mutuamente benéfico requer que os Estados Unidos aceitem que o Brasil emerja como potência global. O Brasil, é mais do que uma China tropical, está cultural e politicamente mais próximo dos Estados Unidos e da Europa [...] (EINAUDI, 2011, p. 11).

Apesar da variedade de interesses comuns que aproximam os dois países, seria necessário colocar a relação com o Brasil em perspectiva com o universo de relações dos Estados Unidos, que inclui países e regiões que demandam maior atenção política, como a Ásia, o México e a Europa. Por isso, e porque “[...] pode-se dizer com justiça que os interesses do Brasil precisam se distinguir dos Estados Unidos [...]” (EINAUDI, 2011, p. 11), “[...] uma parceria estratégica formal está provavelmente fora de cogitação para ambos os países [...]” (EINAUDI, 2011, p. 11). A chave para o desenvolvimento da relação bilateral estaria no desenvolvimento de “[...] um hábito de ‘consulta permanente’ [...]” (EINAUDI, 2011, p. 11) e o grande potencial de ganho para os Estados Unidos está na “[...] reserva importante para a solução de conflitos [da história do Brasil e de sua tradição de bom cidadão da ONU] [...]” (EINAUDI, 2011, p. 14). O autor recomenda ao governo estadunidense “[...]”

uma aceitação maior [...] das alternativas multilaterais à ação unilateral [...]” e “[...] apoiar a candidatura do Brasil [a um assento no Conselho de Segurança da ONU].” (EINAUDI, 2011, p. 12).

Centro da política externa brasileira nas últimas décadas, e alvo de maior ênfase nos últimos quinze anos, o autor é crítico da política para a América do Sul. Segundo ele, a “[...] abordagem brasileira da ‘América do Sul para os sul-americanos’ não encoraja a cooperação eficaz com os Estados Unidos [...]” e a afirmação de poder do Brasil através de iniciativas com a exclusão da participação estadunidense e a inclusão e governos antiamericanos, como a UNASUL, “[...] convidam à incerteza [...]” (EINAUDI, 2011, p. 14). Em vista disso, o autor sugere a ambos os países o apoio às instituições interamericanas como a Organização dos Estados Americanos (OEA) (EINAUDI, 2011).

Os apontamentos acima conformam uma representação do Brasil como um líder regional, cujos planos de ascensão a um status global não são contrários aos interesses nacionais dos Estados Unidos. Pelo contrário, diferenças necessárias a parte, os EUA se beneficiariam grandemente da capacidade negociadora brasileira (embora não de forma explícita, nos remete aos casos de mediação de tensões diplomáticas regionais e ao acordo Brasil-Turquia-Irã) e do reforço às organizações multilaterais. Dado o conteúdo exposto, seria possível dizer que Einaudi vislumbra uma futura configuração da ordem internacional em que o Brasil é um polo independente, com interesses próprios, mas que em muito poderia cooperar com os EUA; e, por isso, ambos devem dialogar mais. Chama a atenção, contudo, que as maiores reticências do autor sejam com as instituições que fazem parte do projeto integracionista sul-americano – justamente a base do governo brasileiro para sua projeção ao status de potência global. Revela o desconforto daqueles que pensam o interesse nacional dos Estados Unidos com um projeto de liderança alternativo para área tradicionalmente dominada por estes, os limites do que hoje se vê como custos necessários para dividir o fardo da governança global.

O segundo artigo, intitulado *Trust, Engagement and Technology Transfer: Underpinnings for US-Brazil Defense Cooperation*, também defende o engajamento do Brasil em temas securitários, argumentando que a transferência de tecnologia no setor de Defesa pode ser a base para o processo de construção de confiança com os Estados Unidos. A ampla *expertise* do setor produtivo estadunidense e a experiência com inovações institucionais poderiam contribuir com o desenvolvimento tecnológico do País, um dos objetivos centrais da Estratégia Nacional de Defesa de 2008, e aumentar as oportunidades estadunidenses de “[...]”

colaborar com um importante novo ator global numa variedade de temas de segurança internacional [...]” (DOWNES, 2012, p. 2, tradução nossa). Segundo o autor:

O escopo de interesses estratégicos comuns no hemisfério incluem o gerenciamento pacífico de desafios postos por instabilidades nacionais e conflitos locais, o desenvolvimento democrático e a necessidade de extinguir redes transnacionais de crime organizado. Pensando globalmente, os interesses comuns incluem o desenvolvimento de energias alternativas, o comércio, as operações de manutenção da paz, a ciber-segurança, a não-proliferação nuclear, o terrorismo internacional, o tráfico de drogas, o meio ambiente e o desenvolvimento na África. (DOWNES, 2012, p. 2, tradução nossa).

O autor apresenta o Brasil como um país de “[...] economia forte, estabilidade política e vitalidade cultural [...]” (DOWNES, 2012, p. 3, tradução nossa), líder de processos de integração na América do Sul, onde busca “[...] criar uma 'hegemonia consensual' para salvaguardar [seus] interesses regionais e ganhar apoio para um maior papel na política internacional e participação de alto nível em organizações globais [...]” (DOWNES, 2012, p. 3, tradução nossa). Os planos do País de reequipamento de suas Forças Armadas e de fomento a sua base industrial de Defesa, argumenta, esbarrariam na falta de recursos, nos repetidos cortes orçamentários e na necessidade de *expertise*; cobrando o preço da falta de poder militar brasileiro.

“Entre as potências emergentes, o Brasil é a mais próxima política e culturalmente dos Estados Unidos [...]” (DOWNES, 2012, p. 1, tradução nossa). Não obstante, haveria dúvidas, do lado americano, quanto às intenções brasileiras de longo prazo no uso de tecnologia nuclear avançada; motivadas pela recusa em assinar o protocolo adicional do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, pela linguagem ambígua presente na Estratégia Nacional de Defesa ao lamentar a privação do uso de energia nuclear para fins não pacíficos, além de outras declarações suspeitas. A recusa de Washington em cooperar com os programas espacial e nuclear brasileiros – “[...] uma irritação importante [...]” (DOWNES, 2012, p. 10, tradução nossa) para Brasília – adviria de lembranças “[...] não muito dormentes [...]” do papel brasileiro na modernização de mísseis iraquianos antes da invasão do Kuwait em 1991 (DOWNES, 2012).

A superação de desconfianças mútuas por líderes políticos, diplomatas, burocratas e militares de ambos os países em relação um ao outro deveria fundamentar-se em “Uma transferência mais fluída de tecnologia de Defesa dos EUA, entendendo-se os termos brasileiros [...]” (DOWNES, 2012, p. 14, tradução nossa). A cooperação securitária entre os dois países poderia englobar os setores nuclear e energético, “[...] contribuindo de forma

substancial para acelerar o desenvolvimento de uma indústria de energia nuclear brasileira de ponta, podendo aumentar a apoio do Brasil à não-proliferação.” (HAKIM, 2012²³ apud DOWNES, 2012, p. 13, tradução nossa). Logo, “Os Estados Unidos deveriam receber o Brasil como um parceiro igual e verdadeiro nas relações internacionais [...]”:

Se o Brasil ganhar a confiança de que um vizinho poderoso ao Norte é seu parceiro em defesa, ao invés de um observador indiferente ou pior, o país sul-americano poderá focar no avanço de sua segurança nacional e no desenvolvimento sem fardos de defesa desnecessários. Os Estados Unidos se beneficiariam de ter a confiança de uma nova potência regional e internacional, embora não deva haver acordo completo em todos os assuntos [...]” (DOWNES, 2012, p. 14, tradução nossa).

4.5 Washington Office on Latin America

As produções discursivas do *Washington Office on Latin America* não costumam lidar com temas de política externa e segurança internacional do escopo deste trabalho. A agenda de pesquisa do instituto está centrada em assuntos como direitos humanos, imigração, segurança pública e, em alguma medida, o tráfico de drogas. Também é notável a ausência de publicações em que o Brasil seja alvo de análise; a América Latina *hispanohablante* costuma protagonizar essas análises. Não obstante, duas produções do *think tank* sobre o reequipamento das Forças Armadas na América Latina merecem atenção.

A primeira, um artigo *online* de Adam Isacson, diretor do programa de segurança regional do WOLA, analisa o reequipamento das forças armadas latino-americanas em anos anteriores a 2011 e descarta a hipótese de uma corrida armamentista na região, ressaltando que o aumento dos orçamentos de Defesa acompanharam o aumento de disponibilidade de recursos públicos advindo do crescimento econômico. Os recentes projetos brasileiros na área de Defesa são explicados, na visão do autor, por sua busca “[...] em se tornar a potência predominante da região e um significativo ator global [...]”. Além de caracterizar o Brasil dessa forma, o autor afirma que, apesar das obrigações internacionais assumidas e da proibição constitucional do desenvolvimento de uma bomba atômica, “[...] é bem possível que as ambições nacionais brasileiras incluam o desenvolvimento da capacidade de montar um artefato nuclear caso venha a sentir a necessidade de fazer isso.” (ISACSON, 2011).

Na segunda, uma entrada de março de 2014 no *blog* do WOLA, relata o desenvolvimento da indústria de Defesa na América Latina e sustenta que esse é decorrência

²³ HAKIM, Peter. Brazil and the U.S. Security Agenda. **Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 3, 2012, p 125-132.

do processo de desenvolvimento das estruturas econômicas dos países latino-americanos em anos recentes, que buscam aproveitar as oportunidades comerciais do comércio internacional de materiais de defesa. Nesse quadro, o Brasil é o maior exemplo do citado processo, sendo o maior e mais avançado produtor. As preocupações do autor, entretanto, residem na ausência de exigências, quanto ao respeito aos direitos humanos e à democracia, por parte do governo brasileiro para a venda a governos estrangeiros (PELZER, 2014).

Assim, o maior risco colocado pelo desenvolvimento da indústria bélica latino-americana é tornar-se fornecedora indireta de armamento avançado a países não confiáveis ou atores não-estatais. E quanto a isso, o autor aponta que a criação dos controles sobre a destinação dos novos armamentos avançados viria com o desenvolvimento institucional e regulatório desses países, até por necessidade de sua projeção internacional. Conclui apontando aos EUA que cabe às sociedades latino-americanas a preocupação com o tema, havendo limitados meios daqueles forçosamente mudarem isso (PELZER, 2014).

As produções do *think tank* mais claramente identificado à esquerda do espectro político estadunidense e, além disso, dedicado ao estudo da América Latina, em duas raras análises sobre o Brasil levanta duas suspeitas politicamente importantes sobre a proliferação de armas nucleares e convencionais. Embora o caso de um instituto não possa ser generalizável para representar todo um setor, é possível que seja um indicativo das objeções de movimentos ligados aos Direitos Humanos com a política externa brasileira.

4.6 Center for Naval Analyses

O CNA publicou em junho de 2010 um texto de análise da política externa brasileira, suas implicações para os vizinhos sul-americanos e o reflexo dessa dinâmica para a relação dos Estados Unidos com países da região. Além de adequar-se ao tema desse projeto, o documento reveste-se de grande importância por ser produto de um pedido do Comando da Quarta Frota dos Estados Unidos; ou seja, reflexo direto do interesse do Estado americano.

Segundo os autores, o projeto de liderança regional do Brasil calca-se no desejo de uma “[...] América do Sul estável, pacífica e economicamente vibrante para que Brasília possa focar seus esforços diplomáticos em estabelecer seu papel de grande potência [...]” (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 6, tradução nossa). A efetivação de sua liderança, no entanto, dependeria apenas de sua disposição em assumir os custos de proteger a estabilidade regional, dado que “Não há dúvidas sobre a capacidade do Brasil para a liderança da América do Sul [...]”

(ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 21, tradução nossa). Espach e Tulchin ressaltam que há limites para a atual estratégia brasileira de exercício de influência sem grandes comprometimentos políticos ou militares. Nesse sentido,

Uma crise regional seria um enorme teste para a política externa do Brasil, suas forças armadas e seu *status* como líder regional. Nesta crise, o Brasil poderia buscar apoio dos Estados Unidos, colocando ao mesmo tempo um teste e uma grande oportunidade para a relação Brasil-EUA. (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 21, tradução nossa).

Aos estrategistas estadunidenses os autores afirmam que a pergunta a ser respondida é se é preferível uma região sob a liderança brasileira, especialmente em temas securitários, ou uma região com uma estrutura de poder mais solta, com a administração *ad hoc* de crises securitárias (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 21). Frisam que, embora o Brasil deva manter uma relação positiva e cooperativa com os Estados Unidos, mantêm-se pela parte brasileira dúvidas quanto ao interesse sincero dos Estados Unidos em apoiar as ambições do País. Por isso, sugere não apenas uma linguagem que indique respeito e parceria, mas também “[...] ações que demonstrem respeito, confiança e aceitação de desentendimentos em certos assuntos [...]” (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 22, tradução nossa).

A construção de confiança é um objetivo de longo-prazo. Exigirá a anuência dos Estados Unidos ao Brasil em algumas questões de política sul-americana, até mesmo em momentos em que a retórica ou as ações brasileiras deixem os líderes dos EUA desconfortáveis. Se os Estados Unidos preferirem uma América do Sul liderada pelo Brasil, devem estar confortáveis em permitir ao Brasil liderar. (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 22, tradução nossa).

Não obstante não concluem se uma América do Sul sob liderança do Brasil seria ou não mais benéfica aos Estados Unidos do que outra configuração de poder, é importante ressaltar que no caso da primeira seria mister ao governo estadunidense aceitar a liderança brasileira a sua maneira. Ou seja, não caberia aos líderes dos EUA esperar por um parceiro que fizesse as vezes de embaixador americano para a América do Sul e lidasse de implementar os interesses daqueles na região – o que revela a expectativa de um elevado grau de autonomia para o Brasil.

4.7 Stimson Center

Embora o instituto não tenha publicado até o momento do levantamento de fontes para essa pesquisa alguma análise abrangente da política externa brasileira para seu entorno estratégico, cabe incluir neste trabalho um artigo publicado sobre o Brasil e o regime de não-proliferação nuclear; dada a relevância deste tema para a política externa dos Estados Unidos e os estresses na relação bilateral causados pelo imbróglio da Declaração de Teerã. O artigo integra uma série de produções realizadas pelo projeto *Unblocking the Road to Zero* que visa encorajar governos a negociar um acordo para eliminação de todas as armas nucleares. A edição cujo artigo sobre o Brasil integra é dedicada aos países que, apesar de não serem detentores de bombas atômicas, são fundamentais em qualquer negociação multilateral devido a seus programas civis pacíficos.

Azambuja (2009) representa o País como sendo defensor da não-proliferação nuclear e do desarmamento, que vê o Tratado de Não-Proliferação como um instrumento injusto de hierarquização internacional entre países detentores e não-detentores de artefatos nucleares; e que, por evitar instrumentos que possam limitar sua ascensão como grande potência, atrela o aumento dos controles sobre os programas nucleares pacíficos ao desmantelamento do arsenal das potências nucleares. O fato de não ter assinado o Protocolo Adicional ao TNP é minimizado pela diversidade de compromissos legais assumidos contra o desenvolvimento de um programa nuclear ofensivo. Desprovido de riscos em seu entorno estratégico, ao País “[...] sempre faltaram motivações militares para o desenvolvimento de armas de destruição em massa [...]” (AZAMBUJA, 2009, p. 9, tradução nossa) – os interesses brasileiros sempre foram quanto aos ganhos tecnológicos, científicos e comerciais. A articulação desses interesses com um projeto de liderança regional e atuação global fica claro quando o autor afirma que

Num regime de desarmamento [...] o Brasil provavelmente tentaria tornar-se um desses fornecedores [de urânio enriquecido] e principais parceiros em qualquer arranjo latino-americano que emergisse dessa drástica mudança de ambiente [...] (AZAMBUJA, 2009, p. 14, tradução nossa)

A representação do Brasil como uma potência regional, com ambições globais de participação nos mais diversos temas da agenda internacional, repete-se nesse documento, conforme colocado acima. O compromisso com o multilateralismo, o empenho com a negociação de tratados, os objetivos pacíficos de seu programa nuclear – em suma, o compromisso com o regime de não-proliferação – são reforçados. A inclusão de deste artigo em um volume dedicado a países indispensáveis à não-proliferação já dá conta da grande importância atribuída ao País. Combinado com os elementos mencionados anteriormente, fica patente que

qualquer divergência parte de um cálculo legítimo de interesse nacional. Nas palavras do autor, “[...] o Brasil e a América Latina não desenvolverão armas nucleares e continuarão construtivos e ativos parceiros no estabelecimento de um mundo livre de armas de destruição em massa [...]” (AZAMBUJA, 2009, p. 14, tradução nossa, grifo nosso).

4.8 Woodrow Wilson International Center for Scholars

O Woodrow Wilson International Center for Scholars, apesar de ter estabelecido um instituto dedicado ao estudo do Brasil, não havia publicado nenhum estudo do tema aqui abordado até fevereiro de 2015. A produção discursiva aqui analisada é o relatório de um evento promovido pelo instituto voltado às visões de outros países do hemisfério sobre o Brasil como potência regional. Por sua natureza, o documento conta com uma variedade de representações do Brasil construídas por especialistas de diversas funções (pesquisadores, diplomatas, políticos, empresários), não necessariamente afiliados ao Centro. Dada essa realidade, o presente trabalho ater-se-á às opiniões emitidas por membros do *think tank*.

Na introdução ao relatório, Arson e Sotero representam o Brasil como possuindo “[...] um papel crescentemente proeminente tanto em assuntos hemisféricos quanto nos globais.” (2010, p. 1), como comprovado pela liderança brasileira da MINUSTAH, a mediação da crise hondurenha de 2009 e a criação da UNASUL e da CELAC. Segundo os autores, impressionantes dados econômicos recentes, como o crescimento do Produto Interno Bruto, fortaleceriam a demanda regional e global por liderança, com um florescente envolvimento na governança global, incluindo a segurança internacional.

No entanto, Arson (2010²⁴ apud ARNSON; SOTERO, 2010) realça que a liderança brasileira na América do Sul, embora aceita por Estados menores, é disputada por projetos de outros países da região, como o do presidente venezuelano Hugo Chávez, e a forte ligação de alguns países com os Estados Unidos – caso da Colômbia. Não obstante, a liderança brasileira não se restringiria ao subcontinente sul-americano, com uma crescente presença e interesse na América Latina e no Caribe – onde já possui mais representações diplomáticas do

²⁴Fala proferida na conferência *Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere*, realizada em 12 de março de 2010 no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, D.C., Estados Unidos.

que os EUA (SOTERO, 2010²⁵ apud ARNSON; SOTERO, 2010). Por fim, Leslie Bethell (2010)²⁶ conclui:

Os Estados Unidos estão começando a se dar conta do fato que pela primeira vez outro estado americano tem sérias aspirações a se tornar tanto uma potência regional – na América do Sul, talvez até mesmo na América Latina, uma região em que os Estados Unidos tem sido uma hegemonia indisputada por mais de um século – quanto global. Os Estados Unidos estão preparados para permitir ao Brasil assumir um papel de liderança na América do Sul, ao menos, especialmente se o Brasil for capaz de controlar seus vizinhos mais encenqueiros e manter a estabilidade numa região de baixa prioridade[?] (apud ARNSON; SOTERO, 2010, p. 13, tradução nossa, grifos nossos).

É notório que além da apresentação das credenciais brasileira recorrentes (economia, ativismo diplomático, integração regional) os membros do WWICS repitam a abordagem de Espach e Tulchin, do CNA, perguntando-se se os Estados Unidos querem ou não a liderança brasileira da América do Sul. Embora, nesse caso, pressuponha-se de forma mais marcante que caiba aos EUA a decisão última sobre o destino político do subcontinente – Bethell fala em permitir ao Brasil um papel de líder – em ambos os documentos tal decisão se atrela a capacidade brasileira estabilizar a região.

²⁵Fala proferida na conferência *Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere*, realizada em 12 de março de 2010 no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, D.C., Estados Unidos.

²⁶Fala proferida na conferência *Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere*, realizada em 12 de março de 2010 no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, D.C., Estados Unidos.

5 CONCLUSÃO

Examinadas a detalhe as representações constantes de cada produção discursivas da amostra deste trabalho, é possível, com o apoio de contribuições das análises do capítulo primeiro e segundo, sintetizar os resultados.

Ao apresentarem a necessidade de se repensar as políticas para o Brasil em suas produções, os autores costumam contextualizá-las em meio a mudanças diversas ocorridas no mundo – o que nos remetem às interpretações expostas no ponto 2.1 deste trabalho. No entanto, essas perspectivas estão colocadas em outros termos, mesmo porque o público-alvo dessas produções não são os membros da academia. Muito embora as representações sobre o sistema internacional e sua transformação sejam diversas, é possível identificar um consenso em torno da ascensão de novas potências e da limitação da capacidade de ação unilateral estadunidense. Assim, Kliman e Fontaine apontam que “[...] a atual ordem internacional enfrenta numerosos desafios. Alguns desses largamente relacionados à ascensão da China.” (2012, p.5, tradução nossa); e para Edelman, “[...] parece provável que a predominância dos EUA possa continuar em um sistema unipolar [...], porém, a primazia americana será mais constrangida [...] e mais contestada [...]” (2012, p. 75, tradução nossa).

Ou seja, o dissenso se dá sobre profundidade das mudanças em marcha no sistema, até que ponto nos encontramos num processo de construção de uma multipolaridade (como alega a segunda corrente abordada no segundo capítulo) ou de apenas declínio relativo da unipolaridade (conforme alega a primeira vertente). Em nenhuma produção discursiva encontramos proponentes da terceira linha, que destacam o futuro da China como grande potência; embora Kliman e Fontaine deem destaque especial aos desafios postos pela ascensão chinesa. Acreditamos que a linha representada por Jacques (2009) não seria politicamente viável no contexto político americano, pois demandaria o reconhecimento da decadência do poder dos próprios Estados Unidos que talvez nenhum político ousaria afirmar.

Nesse contexto de mudanças, o Brasil é sempre reconhecido como uma das potências ascendentes. O portentoso crescimento econômico e o ativismo diplomático são duas credenciais fortemente ressaltadas e que, em verdade, são típicas de todos os emergentes. No entanto, algumas particularidades brasileiras o destacam desse grupo em geral: o seu regime democrático e a proximidade cultural e política dos Estados Unidos, normalmente colocada em contraste com a distância em relação à China. De certa forma, os autores dos *think tanks* concordam implicitamente com a colocação de Martin Jacques (2009) de que a ascensão chinesa representa a ascensão de outra civilização; por isso mesmo, “[...] os Estados Unidos

estão procurando por parceiros confiáveis no exterior [...]” (MEACHAN, 2014, tradução nossa).

É unânime a representação do Brasil como uma potência regional, líder na América do Sul. Essa liderança está fortemente ligada a iniciativas diplomáticas de visibilidade na região, sendo frequentemente citado o papel brasileiro de coordenação na UNASUL. Destacamos que do recorte geográfico deste trabalho, condensado na proposição de entorno estratégico, o oceano Atlântico Sul e o continente Africano recebem muito menos menções do que a América do Sul. Ainda assim, quando incluídas nas análises dos *think tanks* (uma e três vezes, respectivamente), as iniciativas brasileiras para o Atlântico Sul e a África são representadas sob uma luz positiva, refletindo-se na indicação de apoio à presença do País nessas regiões. No que toca a participação brasileira em âmbito global, o status de grande potência está sempre representado como um projeto, algo em construção. Em vista disso, o termo mais utilizado para definir o *status* atual do Brasil é “ator global”. Quando mencionadas, as limitações da projeção brasileira a nível global dizem respeito às suas capacidades militares: “Se o Brasil pode ser uma potência estratégica global ainda está por ser provado.” (FORMAN; JOHNSON, 2012, tradução nossa).

A mediação na crise política em Honduras, o sucesso em conseguir um compromisso de cooperação da parte iraniana com a Declaração de Teerã e, sobretudo, a participação do Brasil na MINUSTAH e em diversas outras operações de paz da ONU são os maiores exemplos dados pelos *think tanks* do ativismo diplomático brasileiro, de seu compromisso com as organizações internacionais e do ímpeto de assumir responsabilidades globais. Apesar dos fortes desconfortos na relação bilateral advindos da contrariedade estadunidense de apoiar o acordo obtido em 2010 e do forte criticismo ao Brasil gerado pelo episódio, é importante notar que o evento foi sempre minimizado, nunca colocado como fonte de suspeita das intenções brasileiras. Mesmo que o tema da não-proliferação nuclear fuja ao escopo deste trabalho, destacamos no terceiro capítulo que todas as menções a posição brasileira foram positivas, sempre representando o País como um defensor do regime, um parceiro em potencial no tema.

Foi possível perceber que na maioria dos documentos há uma grande receptividade à aproximação dos Estados Unidos ao Brasil. O conceito mais utilizado para referir-se ao País é o de parceria: “Brasil, Índia, Indonésia e Turquia representam parceiros particularmente promissores [...]” (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 13, tradução nossa); “[...] há, sem dúvida, mais a ser ganho através de uma parceria colaborativa.” (MEACHAN, 2014, tradução nossa). Nessa circunstância, a relação bilateral é destacada pelo seu grande potencial futuro: “No

entanto, a relação é importante, em última análise, por causa do que *pode ser* – mas, não, no momento, pelo que *é*.” (MECHAN, 2014, tradução nossa, grifo do autor). E é importante destacar também que o desenvolvimento de uma parceria Brasil-Estados Unidos não é vista como a busca do “alinhamento automático” brasileiro; pelo contrário, os autores destacam que para o Brasil ser engajado, é preciso reconhecer e aceitar as divergências de posicionamento: “[...] a convivência de seus interesses distintos e às vezes divergentes [...]” (EINAUDI, 2011, p. 2, grifo nosso); “[...] aceitação de desentendimentos em certos assuntos [...]” (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 22, tradução nossa). Nesse sentido, acreditamos que a não-condenação brasileira no episódio do Acordo Brasil-Turquia-Irã seja um relevante exemplo dos interesses e visões de mundo diferentes, mesmo que objetivando resultados próximos.

No que toca as políticas e ações recomendadas ao governo dos Estados Unidos em relação ao Brasil, é possível afirmar que de forma geral, e em alguns casos explícita, os *think tanks* defendem o reconhecimento e apoio a emergência do Brasil, em nível regional e global; acompanhado de elevação do nível da relação bilateral, do aumento do diálogo entre os dois países. Muito embora o envolvimento brasileiro com as instituições multilaterais seja apresentado como uma credencial de confiança e a reforma dessas instâncias decisórias seja um pleito brasileiro, poucas foram as menções a necessidade de um esforço diplomático estadunidense em apoiar o Brasil nessa iniciativa. Em apenas um documento houve menção direta a um apoio ao assento permanente brasileiro no CSONU. Sobremaneira, o Brasil é representado como uma força política moderadora, com grande potencial para mediação e resolução de conflitos regionais e globais.

Embora raros, os aconselhamentos pertinentes ao Atlântico Sul e a África são todos positivos, no sentido de apoiar as iniciativas brasileiras e desenvolvê-las em conjunto com os Estados Unidos – tanto no tema da segurança marítima quanto no do desenvolvimento. Tocante ao desenvolvimento de tecnologias de defesa, ponto central da estratégia brasileira de inserção internacional no tema da segurança, foram unânimes as recomendações de aumentar a transferência de tecnologia militar. Essa mensagem deve ressoar principalmente no Congresso dos Estados Unidos, responsável último por aprovar essas operações. Os planos de reequipamento das Forças Armadas brasileiras e de fomento a base industrial de defesa nacional são apresentados como oportunidades comerciais e políticas para os EUA. Vale notar que em nenhum momento a ascensão global brasileira é representada como em antagonismo aos Estados Unidos, nem mesmo no aspecto militar. A já mencionada divergência de interesses é apresentada como centrada em cálculo de poder próprio e legítimo do Brasil, calcado em um revisionismo moderado da ordem internacional focado no aumento do espaço

brasileiro nas instituições internacionais – e no fortalecimento do papel dessas. Como foi colocado por Pecequillo (2010) e mencionado no segundo capítulo, são os limites da ambição brasileira que em última instância permitem essa representação positiva.

As reticências quanto à exclusão dos Estados Unidos de processos de integração regional liderados pelo Brasil, ou seja, da formação da América do Sul como uma área de projeção diplomática e securitária predominante brasileira, apontam para um diálogo necessário nos EUA sobre a hegemonia nas Américas. Ressaltamos que em algumas produções discursivas o aceite à liderança brasileira fica em aberto e refletem essa realidade. As abordagens conceituais distintas para a segurança do continente, no Brasil pensada em relação à América do Sul e, nos EUA, num recorte que envolve todo o hemisfério, apontam para um descompasso nas formulações políticas dos dois países. Não que no futuro uma parceria Brasil-Estados Unidos devesse envolver alguma forma de divisão de esferas de poder, como Verzigiannidou (2013) aponta como tendência dos arranjos institucionais atuais; porém, há de haver maior diálogo entre as proposições políticas de ambos os lados. Alguma resolução, formal ou não, do papel da OEA *vis-à-vis* a UNASUL no tema da mediação de tensões políticas regionais encerraria o significado da coordenação entre os dois países.

Como já apontamos na introdução deste trabalho, as representações produzidas pelos *think tanks*, voltadas a conformar o interesse nacional dos Estados Unidos, não se restringem ao Executivo federal, aos órgãos como o Departamento de Defesa, o Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional. São comunicadas também à mídia e aos membros do Congresso. Mormente, acreditamos que o Legislativo estadunidense pode ser o segundo grande alvo dessas produções, dada a baixa visibilidade midiática da relação com o Brasil, enquanto ao Congresso cabe aprovar diversas medidas tomadas pelo Presidente em política externa.

As representações do Brasil e de sua política externa aqui apresentadas não esgotam todas as possibilidades existentes, seja porque trabalhamos com um universo restrito de institutos, seja porque, como destaca a teoria pluralista, diversas organizações de outras naturezas devem também imprimir esforço semelhante – destacadamente os lobistas, “procuradores” de interesses privados setoriais, atuantes no Congresso. Ressaltamos que essas representações são formuladas por uma elite intelectual e são comunicadas a elites políticas restritas, até mesmo pela baixa visibilidade midiática do Brasil nos Estados Unidos, o que serviria para alguma popularização dessas – algo que mais fortemente observável nos casos da Rússia e da China, tópicos “mais quentes” da agenda externa estadunidense. Apesar da divergência sobre o futuro da ordem internacional – o que afeta diretamente o formato da

relação bilateral – grande homogeneidade das representações do Brasil e das ações propostas sugere a existência de uma comunidade epistêmica nos Estados Unidos cujo empreendimento político é aproximar o país do Brasil.

Devido à homogeneidade supracitada das representações do Brasil não foi possível encontrar alguma correspondência entre a orientação política do *think tank* e suas proposições. Contudo, o predomínio de instituições reconhecidas à esquerda e centro na produção de documentos – conforme apontado na introdução deste trabalho – podemos supor que o tema mais amplo das mudanças na ordem internacional e o impacto destas no poder dos Estados Unidos – mais especificamente, a relação destes com seus aliados e concorrentes – ganhe maior destaque nesse lado do espectro político. A maior preocupação com a redistribuição de poder global na política externa trazida com a eleição do democrata Barack Obama em 2008, apontada no capítulo segundo, corrobora nossa tese.

Por fim, apontamos que, longe de buscar exercer um esforço de “futuurologia”, as conclusões deste trabalho nos dão alguma ideia de quais podem vir a ser as perspectivas do governo dos EUA sobre o Brasil. Servem, portanto, de termômetro da relação bilateral nos olhos dos pensadores de política externa nos Estados Unidos. Ficar atento aos movimentos dos autores aqui citados, rastreando seu movimento em direção ao governo dos Estados Unidos (a citada porta giratória), nos dará alguma noção de quais os conselhos chegam aos ouvidos dos tomadores de decisão. E é um encaminhamento aberto por essa pesquisa àqueles que se interessam pelo tema.

REFERÊNCIAS

ABELSON, E. Donald. **A Capitol Idea**: Think Tanks and US Foreign Policy. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e ativa. São Paulo: Benvirá, 2015.

ARNSON, Cynthia; SOTERO, Paulo. **Brazil as a regional Power: Views from the Hemisphere**. 2010. Disponível em: <www.wilsoncenter.org/publication/brazil-regional-power-views-the-hemisphere> Acesso em: 22 mar. 2015.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Ed. Universidade Federal de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

AZAMBUJA, Marcos C. de. A Brazilian Perspective on Nuclear Disarmament. In: BLECHMAN, Barry M. (Ed.) **Unblocking the Road to Zero**: Brazil, Japan, and Turkey. Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 2009. p. 5-15.

BENGALI, Shashank; GOLD, Matea. Policy ace Michele Flournoy could be first female Defense chief. **Los Angeles Times**, Los Angeles, 4 jan. 2013. Disponível em: <www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-flournoy-profile-20130104,0,7163092,full.story#tugs_story_display>. Acesso em: 19 set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRAUN, Frank. Brazil exercises the option to say 'no'. **Brown Journal of World Affairs**, Providence, v. 14, n. 2, p. 239-246, Spring/Summer 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 131-151, 2014.

DOWNES, E. Richard. **Engagement and Technology Transfer**: Underpinnings for US-Brazil Defense Cooperation. 2012. Disponível em: <ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-279.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

EDELMAN, Eric S. **Understanding America's Contested Primacy**. 2008. Disponível em: <csbaonline.org/publications/2010/10/understanding-americas-contested-primacy/>. Acesso em: 15 fev. 2015.

EINAUDI, Luigi. R. **Brasil e Estados Unidos**: a necessidade de um engajamento estratégico. 2011. Disponível em: <ndupress.ndu.edu/Portals/68/.../SF266_Portuguese.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<www.cnas.org/files/.../CNAS_GlobalSwingStates_KlimanFontaine.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

KREPINEVICH, Andrew F.; LINDSEY, Eric. 2013. **Hemispheric Defense in the 21st Century**. 2013. Disponível em: www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2014/01/Hemispheric-Defense-in-the-21st-Century.pdf. Acesso em: 15 fev. 2015.

MATTOS, Fernando Preusser de. **Agendas de Segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para o Entorno Estratégico Brasileiro**. 2013. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MCGANN, James G. **The Global Go To Think Tanks Report**. 2015. Disponível em: <repository.upenn.edu/think_tanks/8>. Acesso em: 20 mar. 2015.

MCGANN, James G.; SABATINI, Richard. **Global Think Tanks: Policy Networks and Governance**. New York: Routledge, 2010.

MEACHAN, Carl. **What could Brazil’s “internet bill of rights” mean for U.S.-Brazil relations?**. Disponível em: <csis.org/publication/what-could-brazils-internet-bill-rights-mean-us-brazil-relations>. Acesso em: 24 fev. 2015.

MEACHAN, Carl; KALOUT, Hussein. **Brazil Presidential Election: Expectations for Foreign Policy**. 2014. Disponível em: <csis.org/files/publication/141001_Meachamu_BrazilPresElections_Web.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

MEDVETZ, Thomas. **Think Tanks in America**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, p. 132-150, dez. 2010.

PEIZER, M. **Bullets from Brazil: Growing Military Industrialism in Latin America**. 2014. Disponível em: <www.wola.org/commentary/bullets_from_brazil_0>. Acesso em: 22 fev. 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma Análise da Política Externa do Governo Lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 60-80, jul./dez. 2010.

RICH, Andrew. **Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, 2014.

SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47**, Brasília, v. 120, p. 1-10, 2010.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. Os Percalços ao Diálogo Estratégico: As Relações Entre o Brasil e os Estados Unidos desde 2003. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.4. n. 7, p. 69-91, jan./jun., 2015

STONE, Diane. **Capturing the Political Imagination: Think Tanks and Political Process**. London: Frank Cass, 1996.

_____. Introduction: think tanks, policy advice and governance. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Org.). **Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas**. New York: Palgrave, 2004, p. 1-16.

SVARTMAN, Eduardo. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 48-65.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os Think Tanks e Sua Influência na Política Externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. National Intelligence Council. **Global Trends 2025: A Transformed World**. 2008. Disponível em: <www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. White House. **National Security Strategy**. 2010. Disponível em: <www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2015.

VEZIRGIANNIDOU, Sevasti-Eleni. The United States and rising powers in a post-hegemonic global order. **International Affairs**, v. 89, n. 3, p. 635-651, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevickz. O Atlântico Sul como Espaço Estratégico para o Brasil: Política Externa e de Defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 84-98.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State, and War: a Theoretical Analysis**. 2nd ed. New York: Columbia University Press, 2001.

WEAVER, R. Kent; MCGANN, James G. Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change. In: MCGANN, James. G.; WEAVER, R. Kent. **Think Tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions**. 1 ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, p. 1-35.

WELDES, Jutta. Constructing National Interests. **European Journal of International Relations**, Sussex, v. 2, n.3, p. 275-318, set. 1996.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring 1992.

WIARDA, H. J. **Recommendations for a New Administration: Base Hemispheric Relations on Opportunities, not Threats**. 2012. Disponível em: <csis.org/files/publication/121128_HWiarda_HemisphericRelations_HemFocus.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

ZAKARIA, Fareed. **The Post-American World**. New York: Norton, 2009.