

A política externa brasileira representada por *think tanks* especializados em defesa e segurança dos Estados Unidos (2001-2014)

André Morais França¹

Luciana Wietchikoski²

Resumo

O presente artigo centra-se na 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, propõe-se a caracterizar a maneira como o Brasil é representado nesses estudos, relatórios e publicações *online*; bem como correlacionar tais caracterizações com as representações do sistema internacional presentes nos mesmos documentos. Sintetizar-se-ão também as ações e políticas propostas ao governo estadunidense no tocante a sua relação com o Brasil. Busca-se, assim, compreender como é visto o País neste círculo de institutos de apoio à formulação de políticas externa e de defesa. Os trabalhos de Alexander Wendt e a teoria da construção do interesse nacional de Jutta Weldes compõem a base teórica deste artigo. Ademais, com base na literatura sobre *think tanks*, pontuar-se-á a capacidade de influência que estas organizações têm na formulação de políticas públicas, com vistas a entender o possível impacto dessas representações e proposições na política externa estadunidense. Concluímos 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 de gerenciar tensões políticas no subcontinente sul-americano.

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

Introdução

No início do século XXI, países intermediários, também denominados de emergentes, passaram a se destacar internacionalmente pela elevação de suas taxas de crescimento econômico interno. Concomitante, passaram também a apresentar forte ativismo político internacional caracterizado, principalmente, pela formalização de fóruns de discussão

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desenvolveu sua iniciação científica no âmbito do projeto "Visões Estratégicas para o Atlântico Sul: Estudo Prospectivo e Projeções para a Defesa Marítima Brasileira", pesquisando sobre *think tanks* e o *policy advising* no sistema político estadunidense. Autor também de artigos sobre democracia na América Latina, direitos humanos, entre outros. Ademais, trabalhou na Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Gabinete do Governador do Rio Grande do Sul entre 2012 e 2013.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS), possui mestrado em Ciência Política pela mesma instituição e graduação em História (LP) pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Possui pesquisas com a temática das relações militares entre Brasil e Estados Unidos ao longo do século XX e atualmente está pesquisando sobre a política externa brasileira e os *think tanks* estadunidenses.

com o objetivo da promoção de espaços de atuação nos processos decisórios dos organismos multilaterais e pela cooperação para o desenvolvimento entre países de uma mesma categoria. Associadamente à crise de hegemonia norte-americana, consequência dos desgastes nas suas formas de atuação internacional e da crescente crise econômica e financeira, esses fatores levam atualmente o sistema internacional a uma reconfiguração de seu ordenamento, então, mais multipolar.

Neste grupo de países intermediários identifica-se o Brasil. Desde os primeiros anos da década de 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o país já demonstrava sinais de transformações. A partir de 2003, na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil passou a ter uma diretriz mais clara e ativa em relação a sua forma de atuação internacional. Com o objetivo principal de resolver problemas de crescimento e desenvolvimento, o país procurou diversificar sua atuação externa, estabeleceu meios de ação nos organismos multilaterais e formou uma agenda pautada pela reforma nos organismos internacionais a fim de assegurar a participação brasileira no processo decisório desses organismos (REIS, 2012; CERVO, 2010; SOARES DE LIMA, 2005). Essas ações brasileiras ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e a continuidade das estratégias no governo de Dilma Rousseff (2011-2016) levaram o país a se destacar no meio externo com uma intensa articulação na formulação de agendas favoráveis a um mundo multipolar, conjugado com a participação de outros países emergentes.

Nesse contexto, o presente trabalho busca identificar as percepções estadunidenses sobre a projeção internacional do Brasil a partir da análise de um conjunto de documentos produzidos por *think tanks* especializados na temática de defesa e segurança prospectando a maneira como estes institutos de pesquisa em políticas públicas reportam ao governo americano a atividade externa do Brasil e quais recomendações políticas foram indicadas. Para tanto dividimos a apresentação da pesquisa e os resultados obtidos em quatro partes. Na introdução descrevemos a metodologia empregada, a problemática da pesquisa e a orientação teórica. Em seguida abordamos a capacidade de *think tanks* influenciarem a tomada de decisão nos Estados Unidos, identificando a importância do seu estudo. Na terceira seção, apresentamos os resultados obtidos. Encerramos com considerações acerca das representações constatadas e indicações de possíveis prosseguimentos a esse esforço de pesquisa.

Metodologia

Neste trabalho adotamos a análise de conteúdo de produções discursivas como metodologia de trabalho, sobressaindo-se o caráter qualitativo da pesquisa (BARDIN, 2004). Os institutos abarcados aqui foram na sua maioria escolhidos a partir do relatório *Global Go To Think Tank Index* (MCGANN, 2015), publicação anual do *Think Tanks and Civil Societies* da Universidade da Pensilvânia, no qual se indexam os institutos mais influentes do mundo por área de pesquisa e localização geográfica. Para a nossa análise, baseamo-nos no *ranking Top Defense and National Security Think Tanks* (MACGANN, 2015, p.91). Neste *ranking*, encontram-se os *think tanks* mais importantes em matéria de defesa e segurança no mundo. Das organizações elencadas com sede nos Estados Unidos, excluímos aqueles que, apesar de constarem da lista, possuíam uma agenda de pesquisa muito ampla; assim nos detivemos nos especializados em defesa.

A amostra analisada neste trabalho compreende produções discursivas³ de cinco *think tanks* diferentes; são eles: *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA), *Center for a New American Security* (CNAS), *Institute for National Strategic Studies* (INSS) e *Center for Naval Analyses* (CNAS). Desse universo, os dois primeiros são de tendência conservadora e os três subsequentes de centro, ou cuja pluralidade de perspectivas políticas e ideológicas apresentadas não permite traçar um perfil. Nenhuma organização mais claramente ligada à esquerda americana é abarcada nesse recorte. Mesmo que todos os institutos se declarem bipartidários⁴ e politicamente independentes, acreditamos que é possível observar um viés geral em suas produções, que as identificam com posições diversas no espectro político estadunidense. Também incluímos dois *think tanks* ausentes no *ranking*, mas cuja relevância das produções sobre o Brasil justifica sua presença; são eles: *Institute for National Strategic Studies* e *Center for Naval Analyses*.

Levantamos as produções discursivas a serem analisadas por meio de buscadores presentes nos portais *online* de cada organização. Utilizamo-nos de um conjunto de palavras-chave formulado com base em revisão bibliográfica que nos permitiu identificar conceitos centrais referentes ao período e à temática em pesquisa. Assim, chegamos a sete marcadores: *Brazil*, *South Atlantic*, *South America*, *UNASUR*, *Zone of Peace and*

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

4 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.

Cooperation of the South Atlantic, BRICS, Latin-America. Após esta fase inicial 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 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 do presidente 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, os ataques de 11 de Setembro de 2001 têm impacto direto sobre o comportamento externo assumido pelos Estados Unidos e sobre a agenda internacional, amplamente definida por esses (JACQUES, 2009; IKENBERRY, 2010; VEZIRGIANNIDOU, 2013) – o que alargou o distanciamento bilateral que já se desenhava. Embora a pesquisa abarcasse um recorte a partir de 2001, não foram encontradas produções relevantes no período até 2008 sobre a política externa do Brasil. Isso demonstra que o País entra no radar dos *think tanks* ao final do segundo mandato Lula – correspondendo a um período de forte ativismo internacional brasileiro.

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, qual seja: "[...] a estrutura de identidades e interesses intersubjetivamente constituída [...]" (p. 401, tradução nossa)⁵. 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.

Em conjunto com o argumento construtivista segundo o qual "[...] as pessoas agem para com objetos, incluindo outros atores, com base nos significados que estes objetos

⁵ No original: "[...] the intersubjectively constituted structure of identities and interests [...]".

têm para elas." (WENDT, 1992, p. 396-7, tradução nossa)⁶, Weldes (1996) desenvolve uma teoria da construção do interesse nacional. Seu pressuposto é 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 – por meio das quais os oficiais do Estado e outros compreendem o mundo a sua volta. (1996, p. 280, tradução nossa)⁷.

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 primariamente, mas não exclusivamente, por tomadores de decisão em política externa," (WELDES, 1996, p. 281, tradução nossa)⁸. 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 deste artigo 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: correlacionar

6 No original: "[...] people act toward objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objects have for them."

7 No original: "[...] that national interests are social constructions created as meaningful objects out of the intersubjective and culturally established meanings with which the world, particularly the international system and the place of the state in it, is understood. More specifically, national interests emerge out of the representations — or, to use more customary terminology, out of situation descriptions and problem definitions — through which state officials and others make sense of the world around them."

8 No original: "[...] national interest is produced primarily, although not exclusively, by foreign policy decision-makers."

as representações do Brasil às do sistema internacional que são apresentadas nas produções; apontar as ações e políticas propostas pelos *think tanks* ao governo estadunidense em relação ao Brasil.

Neste trabalho, apropriamo-nos do conceito de entorno estratégico, de concepção do Ministério da Defesa brasileiro, 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 limítrofes da África [...]" (BRASIL, 2005, p. 3). Nas palavras de Fiori (2013, p. 2) o conceito representa "[...] a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática."

A influência dos *think tanks* sobre a tomada de decisão

Para entender os possíveis impactos da representação do Brasil na formulação da 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) à sua projeção midiática – por meio de comentários em programas televisivos e reportagens em revistas e jornais, pela 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, dados os desafios de acesso direto aos poderes Executivo e Legislativo, é por via 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 o Congresso como a principal porta de acesso dos *think tanks*. Este acontece nas *legislative hearings* onde 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. Os *think tanks* também informam suas recomendações pela divulgação de seus estudos e *policy briefs* a assessores de deputados e senadores (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 primeiro mandato presidencial de 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. No entanto, 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. Segundo Abelson aponta, especialistas do instituto High Frontier desempenharam "[...] um papel crucial em ajudar a administração Reagan a avançar na causa da Iniciativa Estratégica de Defesa [...]"⁹ (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 fragmentado, o que abre diversas janelas de oportunidade para a

⁹ No original: "[...] a critical role in helping the Reagan administration advance the cause of SDI."

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).

Soma-se a isso a limitada capacidade dos partidos políticos nos Estados Unidos 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 Konrad 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*), o que requisita 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 a valorização dos meios privados sobre os públicos para a solução de problemas sociais completa o quadro de fatores que abre espaço para o trabalho desses institutos.

As representações da Política Externa Brasileira nas produções analisadas

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. 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, do *Center for a New American Security*, apontam que "[...] a atual ordem internacional enfrenta numerosos desafios"¹⁰ (2012, p. 5, tradução nossa). Em documento publicado às vésperas do início do segundo mandato de Barack Obama na presidência, a tese central dos autores era de que Brasil, Indonésia, Índia e Turquia formam um grupo de países-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*¹¹ do cenário político doméstico estadunidense: com posições tanto "céticas" quanto "apoiadoras" da ordem

10 No original: "The current international order confronts numerous challenges."

11 Nas 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)

internacional vigente; somados ao peso de suas economias, à localização estratégica em suas regiões geográficas e ao comprometimento com instituições democráticas, "[...] poderiam, juntos, influenciar decisivamente a trajetória da ordem internacional vigente."¹² (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 6, tradução nossa).

Por outro lado, para Edelman, do *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, "[...] parece provável que a predominância dos EUA possa continuar em um sistema unipolar [...], porém, a primazia americana será mais constrangida por limitações econômicas internacionais e domésticas e mais contestadas por poderes regionais" (2012, p. 75, tradução nossa)¹³. Ou seja, o dissenso se dá sobre a profundidade das mudanças em marcha no sistema, ou, até que ponto nos encontramos num processo de construção de uma multipolaridade ou de apenas declínio relativo da unipolaridade.

Nesse contexto de mudanças, o Brasil é 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 colocados em contraste com a distância em relação à China (EINAUDI, 2011; KLIMAN, FONTAINE, 2012).

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 à participação brasileira em âmbito global, o *status* de grande potência está sempre representado como um projeto, algo em construção. Em vista disso, o

12 No original: "may, together, decisively influence the trajectory of the current international order".

13 No original: "[...] it seems likely that US predominance could continue in a unipolar system [...] however, American primacy will be more constrained by US domestic and international economic limitations and more contested by regional powers."

termo mais utilizado para definir o *status* atual do Brasil é ator global. Quando mencionadas, as limitações da projeção brasileira em nível global dizem respeito às suas capacidades militares: "Se o Brasil pode ser uma potência estratégica global ainda está sendo testado."¹⁴ (FORMAN; JOHNSON, 2012, sem página, 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.

Foi possível perceber que, na maioria dos documentos, há uma grande receptividade à aproximação dos Estados Unidos ao Brasil. O conceito mais utilizado para se referir ao País é o de parceria: "[...] Brasil, Índia, Indonésia e Turquia representam parceiros particularmente promissores." (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 13, tradução nossa)¹⁵; "[...] há, sem dúvida, mais a ser ganho por meio de uma parceria colaborativa [...]" (MEACHAN, 2014, tradução nossa)¹⁶. Edelman, do *Center for Budgetary Assessment*, propõe reavaliar o portfólio de alianças estadunidenses "[...] considerando desenvolver relações com países que possam contribuir mais em capacidade e utilidade do que os aliados tradicionais."¹⁷ (2008, p. 78, tradução nossa). Nesse novo portfólio, inclui-se o País como um aliado valioso na estabilização regional em colaboração com os Estados Unidos.

Nessa circunstância, a relação bilateral é destacada pelo seu grande potencial futuro pelo *Center for International and Security Studies*: "No entanto, a relação é importante, em última análise, por causa do que *pode ser* – mas, não, no momento, pelo que *é*." (MEACHAN, 2014, tradução nossa, grifo do autor)¹⁸. E pelo CNAS: "[...] um foco em Brasil, Índia, Indonésia e Turquia pode gerar uma grande recompensa geopolítica porque suas abordagens com relação à ordem internacional são mais fluidas e abertas do que aquelas de China ou Rússia."¹⁹ (KLIMAN; FONTAINE; 2012, p. 5-6, tradução nossa).

14 No original: " Whether Brazil can be a global strategic power is still being tested."

15 No original: "[...] Brazil, India, Indonesia and Turkey represent particularly promising partners."

16 No original: "[...] there is, without a doubt, more to be gained through a collaborative partnership [...]"

17 No original: "[...] with an eye to developing relationships with countries that might contribute greater capability and utility than the traditional allies."

18 No original: "Still, the relationship is important, ultimately, because of what it can *be* - but not, at the moment, because of what it *is*."

19 No original: "[...] a focus in Brazil, India, Indonesia and Turkey can deliver a large geopolitical payoff, because their approach to the international order is more fluid and open than those of China or Russia."

E é importante ressaltar também como 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 País ser engajado, é preciso reconhecer e aceitar as divergências de posicionamento: "[...] convivência de seus interesses distintos e às vezes divergentes [...]" (EINAUDI, 2011, p. 2); "[...] aceitação de desentendimentos em certos assuntos."²⁰ (ESPACH, TULCHIN, 2010, p. 22, tradução nossa). Nesse sentido, percebemos que a ausência, na bibliografia revisada, de uma condenação brasileira ao episódio do Acordo Brasil-Turquia-Irã seja um relevante exemplo dos interesses e das visões de mundo diferentes, embora objetivasse resultados próximos.

No que toca às 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 à emergência do Brasil, em nível regional e global, acompanhados de elevação do nível da relação bilateral e do aumento do diálogo entre os dois países. Nas produções discursivas do CSIS, afirma-se haver 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."²¹ (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."²² (WIARDA, 2012, p. 2, tradução nossa). Enquanto para Einaudi, do INSS,

[...] 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).

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 à necessidade de um esforço diplomático estadunidense em apoiar o Brasil nessa iniciativa. Em apenas um documento, do INSS, houve menção direta a um apoio à reivindicação por um assento permanente brasileiro no Conselho

20 No original: "[...] acceptance of disagreement on some issues."

21 No original: "[...] a new approach to Latin America and a new, more mature U.S. policy toward countries that merit it."

22 No original: "Put our ties with certain Latin American countries like Brazil and Mexico on the same regular, normal, and mature basis that we have long maintained with Europe, Japan, and other countries."

de Segurança da ONU: "[...] 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).

Sobremaneira, o Brasil é representado como uma força política moderadora, com grande potencial para mediação e resolução de conflitos regionais e globais. "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." 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 [...]"²³.

Embora raros, os aconselhamentos pertinentes ao Atlântico Sul e à 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. Para os pesquisadores do CNAS, os EUA devem estabelecer um modelo de desenvolvimento para a África, em conjunto com o Brasil, a Índia e a Turquia, em contraposição às iniciativas chinesas no continente; Washington apoiando "[...] os três países em expandir suas presenças na África [...]"²⁴ (KLIMAN, FONTAINE, 2012, p. 29, tradução nossa). E também sugerem

umentar 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, apoiada pelos Estados Unidos, que levaria às Marinhas e Guardas Costeiras da região a combater o tráfico de drogas, de pessoas, a pirataria e outras formas de crimes transnacionais marítimos [...]"²⁵ (KLIMAN; FONTAINE, 2012, p. 29, tradução nossa).

Em uma publicação para o *Institute for National Strategic Studies*, Downes (2012, p. 2, tradução nossa, grifo nosso) defende que "pensando globalmente, os interesses comuns incluem o desenvolvimento de energias alternativas, o comércio, as operações de

²³ No original: "Brazil has already played a leading role in managing hemispheric security issues like the crises in Haiti and more recently in Honduras".

²⁴ No original "[Washington should] help the three countries to expand their presence in Africa."

²⁵ No original: "[...] increase the frequency of joint naval exercises and explore a regional maritime initiative. [...] Washington should help to accelerate Brazil's maritime emergence by providing training and equipment. Looking farther out, the defense establishments of both countries should begin to evaluate the feasibility of a Brazilian- led, U.S. backed South Atlantic Initiative that would bring together regional navies and coast guards to address drug trafficking, human smuggling, piracy and other forms of maritime-based transnational crime."

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".²⁶

No 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. Forman e Suni defendem que "Questões sobre quais tecnologias [de defesa] podem ser compartilhadas necessitam de uma cuidadosa revisão e atualizações à luz de nossas respectivas necessidades de segurança." (2012, p. 2, tradução nossa)²⁷. O segundo artigo publicado pelo INSS, intitulado *Trust, Engagement and Technology Transfer: Underpinnings for US-Brazil Defense Cooperation*, defende inclusive 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 (DOWNES, 2012).

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 à 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. 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. Por exemplo, em artigo para o INSS, Einaudi afirma que a "[...] abordagem brasileira da ‘América do Sul para os sul-americanos’ não encoraja a cooperação eficaz com os Estados Unidos [...]" e que a afirmação de poder do

26 No original: "Looking globally, common interests include alternative energy development, trade, peacekeeping, cybersecurity, nuclear nonproliferation, international terrorism, narcotics-trafficking, the environment, and development in Africa."

27 No original: "Questions over what technology can be shared need a careful review and updating in light of our respective security needs."

Brasil nas iniciativas com a exclusão da participação estadunidense e a inclusão e governos antiamericanos, como a UNASUL, "[...] convidam à incerteza [...]" (2011, p. 14). Ressaltamos que, em algumas produções discursivas, o aceite à liderança brasileira fica em aberto e reflete essa realidade (ESPACH, TULCHIN, 2010; ARNISON; SOTERO, 2010), como faz Leslie Bethel:

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 encrenqueiros e manter a estabilidade numa região de baixa prioridade[?]28 (apud ARNISON; SOTERO, 2010, p. 13, tradução nossa).

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 influência; 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* à UNASUL no tema da mediação de tensões políticas regionais encerraria o significado da coordenação entre os dois países

CONCLUSÃO

Constatamos que a representação do Brasil e de sua política externa para seu entorno estratégico é homogênea, positiva e associada à capacidade do País em gerenciar tensões políticas no subcontinente sul-americano. A ascensão brasileira deve ser saudada e é uma oportunidade para os Estados Unidos e o Brasil estabelecerem parcerias.

Como fora supracitado nesse 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. Elas 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.

28 No original: "Is the United States prepared to allow Brazil to assume a leading role in South America at least, especially if Brazil is able to control its more troublesome neighbors and maintain stability in a region of low priority [...]".

Devemos ressaltar que 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 diversas organizações de outras naturezas devem também imprimir esforço semelhante – destacadamente os lobistas, procuradores de interesses privados setoriais, atuantes no Congresso. Salientamos que essas representações são formuladas por uma elite intelectual e são comunicadas a elites políticas restritas, tendo em vista a baixa visibilidade midiática do Brasil nos Estados Unidos. Caso contrário, esta serviria para alguma popularização de tais visões – algo mais fortemente observável nos casos da Rússia e da China, tópicos quentes da agenda externa estadunidense.

Devido à homogeneidade de representações do Brasil nos documentos analisados acima, não foi possível encontrar alguma correspondência clara entre a orientação política do *think tank* e suas proposições. É importante denotar a prevalência, durante nosso levantamento, de temas de direitos humanos e segurança pública na agenda de pesquisa sobre América Latina de *think tanks* mais à esquerda do espectro político americano – justificando a ausência destes nessa análise. É reveladora a dominância centrista e conservadora sobre a produção no tema da defesa e, conseqüentemente, o destaque nas análises sobre as mudanças na ordem internacional e o impacto destas no poder dos Estados Unidos.

Por fim, apontamos que, longe de buscar exercer um esforço de futurologia, as conclusões deste trabalho nos permitem ter alguma ideia de quais podem vir a ser as perspectivas do governo dos EUA sobre o Brasil. Servem, portanto, de termômetro da relação bilateral aos olhos dos pensadores de política externa nos Estados Unidos. Ficar atento aos movimentos dos autores aqui citados, rastreando sua circulação no governo dos Estados Unidos (a citada porta giratória), nos dará alguma noção de quais os conselhos que chegam aos ouvidos dos tomadores de decisão. Outro encaminhamento aberto por essa pesquisa é a atualização desse esforço analítico a partir das mudanças já em curso na política externa brasileira com a destituição do governo de Dilma Rousseff.

Referências

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

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.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

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

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.

ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. *Brazil's Rising Influence and Its Implications for Other Latin American Nations*. 2010. Disponível em: <www.cna.org/sites/default/files/CNA%20Brazils%20Rise%20and%20Implications%20for%20Neighbors.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

FIORI, José. Luis. O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI. In: SADER, Emir. (Org.) 10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 31-51.

FONSECA, Carlos da. Os think tanks e a política americana. *Política Externa*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 133- 154, jun./ago. 2004.

FORMAN, Johanna Mendelson; JOHNSON, Stephen. Brazil's President Rousseff Comes to Washington. 2012. Disponível em: <csis.org/publication/brazils-president-rouseff-comes-washington>. Acesso em: 24 fev. 2015.

FORMAN, Johanna Mendelson; SUNI, Alek. Recommendations for a New Administration: Building a Dynamic US-Brazil Partnership. 2012. Disponível em: <csis.org/publication/recommendations-new-administration-3>. Acesso em: 24 fev. 2015.

IKENBERRY. G. John. *Liberal Leviathan: the origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

JACQUES, Martin. *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. London: Allen Lane, 2009.

KLIMAN, Daniel M.; FONTAINE, Richard. *Global Swing States: Brazil, India, Indonesia, Turkey and the Future of International Order*. 2012. Disponível em: <www.cnas.org/files/.../CNAS_GlobalSwingStates_KlimanFontaine.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

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

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.

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.

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

STONE, Diane. 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.

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.

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

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.

Brazilian Foreign Policy as Represented by American Think Tanks Specialized in Defense And Security (2001-2014)

Abstract

This essay focus on 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 a content analysis of the discursive productions of the most influent institutes in the area, the purpose of this study is to define the manner that Brazil is represented in these researches, reports and online publications; as well as correlate them to the representations of the international system presented in these documents. It also summarizes the actions and policies proposed to the government of the United States of America towards its relation with Brazil. Thus aiming to understand how Brazil is seen in the circuit of institutes that support the making of foreign and defense policy. The works of Alexander Wendt and Jutta Weldes's national interest construction model make up the theoretical basis of this article. Furthermore, based on the literature on think tanks, this article analyses the influence of these organizations on the policy making process, thus enabling the comprehension of the possible impact of these representations on the American foreign policy. This research finds that the representation of Brazil and its foreign policy to its strategic interest surrounding area is homogeneous, generally positive and associated with Brazil's capacity of managing political tensions in South American subcontinent.

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