

O Tio Sam de olho no Brasil: as representações dos think tanks estadunidenses a respeito da atuação internacional do Brasil no BRICS (2009-2016)



Uncle Sam looking toward Brazil: representations of US think tanks regarding Brazil's international performance in the BRICS (2009-2016)

La mirada del Tío Sam hacia Brasil: las representaciones de los think tanks estadounidenses sobre la actuación de Brasil en BRICS (2009-2016)

Luciana Wietchikoski¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n2.p57

Recebido em: 8 de junho de 2020

Aceito em: 19 august 2020

1. Graduada em História pela UPF, mestre e doutora em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea da UFSC. Orcid: 0000-0002-1629-4387.

RESUMO

O presente artigo analisa as representações dos *think tanks* estadunidenses a respeito da atuação internacional do Brasil através do BRICS durante as presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Entre os anos de 2003 a 2016 o Brasil desenvolveu uma política externa voltada a elevar sua relevância internacional. Como uma das estratégias centrais utilizadas para ampliar sua participação nas principais decisões de cunho multilateral bem como firmar-se como liderança do Sul Global, o país se envolveu na formação, com outros atores intermediários e reemergentes, do BRICS. Marcando uma grande inovação das relações internacionais no início do século XXI, a coalizão passou a ser uma referência à identificação das intenções e do potencial de influência desses novos atores no sistema internacional. Nesse contexto, buscamos reconhecer quais foram as opções estratégicas em relação a atuação do Brasil através do BRICS circulantes no ambiente político dos EUA, particularmente junto aos *think tanks*. A partir da análise de conteúdo verificamos que, para a grande maioria dos articulistas, o Brasil foi definido com um ator pouco comprometido com a manutenção do ordenamento internacional. Segundo essa visão, o Brasil questionava a posição dos EUA e atuava ao lado de países violadores dos direitos humanos e da democracia.

Palavras-chave: BRICS. Think tanks. Política Externa do Brasil. Construtivismo. Análise de conteúdo.

ABSTRACT

This article analyzes the representations of the American think tanks respect for the international performance of Brazil through the BRICS during the presidencies of Lula da Silva and Dilma Rousseff. Between the years 2003 to 2016, Brazil developed a foreign policy aimed at the top of its international relevance. As one of the central strategies used to increase its participation in the main multilateral decisions, as well as making Sul Global a leader, the country involved in the formation of new coalitions with other intermediate/emerging countries, among them or the BRICS. Making a major innovation in international relations at the beginning of the 21st century, a coalition BRICS has become a reference to the identification of intentions and the potential for influence of these new actors in the international system. In this context, the searchers recognize which are the strategic options in relation to the performance in Brazil through the BRICS circulating in the political environment of the US, particularly with the think tanks. From the analysis of the verifiable content that, for a great majority of writers, Brazil was defined as an actor with little commitment to the maintenance of the order. According to this view, Brazil questions the position of the US and acts alongside countries that violate human rights and democracy.

Keywords: BRICS. Think tanks. Brazilian Foreign Policy. Constructivism. Content analysis.

RESUMEN

El artículo analiza las representaciones hechas por los think tanks estadounidenses sobre la actuación internacional de Brasil a través del BRICS en las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Entre 2003 y 2016 Brasil ha desarrollado una política exterior centrada en impulsar su relevancia internacional. Brasil se ha involucrado junto con otros actores intermediarios y re-emergentes para formar el BRICS, una de las estrategias centrales usadas para ampliar su participación en las principales decisiones de carácter multilateral, asimismo para posicionarse como liderazgo del Sur Global. La coalición califica una gran innovación de las relaciones internacionales del inicio del siglo XXI, convirtiéndose en referencia para identificar las intenciones y el potencial de influencia de esos nuevos actores en el sistema internacional. En ese contexto, fue buscado reconocer cuáles opciones estratégicas relativas a la actuación de Brasil a través del BRICS circularon en el ambiente político de los EE.UU., particularmente en los think tanks. A partir del análisis de contenido fue verificado que para la gran mayoría de los articulistas Brasil fue definido como un actor poco comprometido con la permanencia del ordenamiento internacional. Según esa visión Brasil cuestionaba la posición de los EE.UU. y actuaba junto con países violadores de los derechos humanos y la democracia.

Palabras clave: BRICS. Think tanks. Política exterior de Brasil. Constructivismo. Análisis de contenido.

Introdução

Ao longo do mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e — ainda que com intensidade e protagonismo reduzidos — no decorrer da gestão de Dilma Rousseff (2011-2016)², o Brasil desenvolveu um papel de destacado ativismo e diversificação de suas relações internacionais. Em busca de *status* e reconhecimento junto às grandes potências e na pretensão de liderança entre os países do Sul Global, o país conduziu a criação de fóruns regionais, intensificou suas relações com outros Estados do

2. Observa-se o encerramento desse perfil da política externa brasileira a partir de abril de 2016, quando o vice Michel Temer assumiu a presidência da república — primeiramente como interino e findo o processo de impeachment de Rousseff, como presidente oficial até o final de 2018. A partir da sua administração, houve a troca dos principais cargos-chave de política externa e realizou-se uma nova interpretação do sistema internacional. Nesse ambiente, o Brasil abandonou o discurso reformista, distanciou-se da África e América Central, privilegiou a solução de conflitos regionais via organismos multilaterais regionais tradicionais e assumiu um discurso voltado a priorização de acordos de livre comércio com a Europa e os EUA (CASARÕES, 2016; SVARTMAN; SILVA, 2016; NUNES; RODRIGUES, 2017). Ver também Wietchikoski (2018).

entorno regional latino-americano, fortaleceu o horizonte de ambições políticas, comerciais e, até mesmo, em assuntos de segurança, projetando os interesses nacionais à África, ao Oriente Médio e ao leste da Ásia. Ademais, a fim de obter melhores resultados nas negociações internacionais bem como impulsionar reformas institucionais para ampliação do número de membros nos principais espaços decisórios de cunho multilateral, o Brasil participou da criação de coalizões com outros países emergentes/reemergentes, destacando-se o BRICS, o qual foi formalizado em 2009 por Brasil, Rússia, Índia e China e, desde dezembro de 2010, também a África do Sul (AMORIM, 2015; CERVO; LESSA, 2014; CERVO 2010; FLEMES, 2010; SILVA; ANDRIOTTI, 2012; SILVA, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nas relações internacionais, este ciclo da política externa do Brasil se alinhou a novos acontecimentos que, em seu conjunto, conduziram a mudanças substantivas na distribuição de poder global. Além do crescente protagonismo de China e Rússia, verificou-se a paulatina erosão da legitimidade dos EUA como líder da ordem institucional global e o aumento da procura de países intermediários e emergentes por maior independência em suas relações externas. Nesse contexto, a formação e atuação do BRICS tornou-se uma das grandes novidades no cenário internacional na primeira década e meia do século XXI. Representando um importante esforço em nível global de cooperação de atores reemergentes — Rússia e a China — bem de países intermediários — Índia, Brasil e África do Sul — pela busca por legitimação no âmbito internacional e com reivindicações concretas por maior participação nas decisões multilaterais (principalmente no campo econômico e de segurança onde atuaram de forma concertada), o BRICS consolidou a discussão sobre a construção de uma ordem mais multipolar (HURRELL, 2006; FLEMES, 2010; KAHLER, 2013; VEZIRGIANNIDOU, 2013).

Todos esses acontecimentos não só suscitaram o interesse dos EUA — a potência líder e principal responsável pela criação e manutenção do ordenamento internacional então em questionamento — como também estavam exigindo do país a elaboração de possíveis respostas políticas para lidar com a nova realidade. A partir deste cenário, este trabalho identifica e investiga a recepção nos EUA destas mudanças, mais especificamente como a atuação internacional do Brasil através do BRICS (2009-2016) no decorrer deste ciclo de maior protagonismo internacional brasileiro foi representada no ambiente dos *think tanks* deste país.

Voltados a influenciar a opinião pública, a burocracia estatal, o Congresso e os governos, os *think tanks* desempenham um complexo papel no ambiente político estadunidense. Essas organizações da sociedade civil — com uma multifacetada rede de contatos e interação entre políticos, agentes do Estado, empresários e intelectuais — tornam-se espaços importantes para se investigar o debate público e as narrativas que informam decisões tomadas e políticas implantadas pelos governos estadunidenses e pelo setor privado. Identificar essas narrativas são relevantes na medida em que apontam quais foram as opções políticas em circulação

em Washington a respeito da atuação externa do Brasil, do que identificavam ser suas reivindicações e intenções internacionais. Portanto, consideramos os *think tanks* como fontes privilegiadas para reconhecer como a potência líder do ordenamento internacional representou o destacado ativismo internacional e diversificação de relações do Brasil, no caso desta pesquisa, em relação a sua atuação no BRICS.

Os questionamentos apresentados neste trabalho têm sua relevância fundamentada a partir da teoria Construtivista de Relações Internacionais. Para autores como Martha Finemore (1996), Jutta Weldes (1996), Jeffrey Legro (2000, 2007, 2009) e Ted Hopf (1998, 2002), o que se entende por interesse nacional — as noções que informam as formulações estratégicas, a identificação de oportunidades e ameaças, aliados e inimigos e, por fim, o desenho das políticas delas decorrentes — não são apenas decorrência da estrutura do sistema internacional, mas também de percepções e identidades socialmente construídas. Nesse enquadramento, o discurso tem um papel central: é nele que reside a prática de reprodução de significados intersubjetivos, ou seja, o que fornece conteúdo as identidades e interesses nacionais. Segundo Weldes (1996), nos discursos, elementos linguísticos — termos e ideias — são combinados para produzir um contingente e contextualizar representações específicas do mundo. Assim, um fenômeno particular é representado em formas específicas e com significados particulares em que então a ação dos Estados é baseada.

Desse modo, a teoria construtivista, ao ressaltar a importância das ideias nas relações internacionais/interesses nacionais, identifica como elas se materializam no plano da ação política. Nos EUA, os *think tanks* atuam em meio a esse processo de construção de identidades do país. Através de recursos/elementos linguísticos e estratégias de atuação e interação com importantes atores da elite nacional, essas instituições integram “o universo discursivo em que são construídas, testadas, debatidas e difundidas ideias que embasam o processo de modelagem de políticas externa/internacional nos EUA (SVARTMAN, 2018, p.3-4)”.

Para realização do objetivo proposto, este artigo foi organizado da seguinte maneira: além desta introdução, elaboramos uma seção em que identificamos o que são os *think tanks* e seu papel na construção das identidades nacionais dos EUA no que se refere as suas relações internacionais. Em seguida, descrevemos as opções teórico-metodológicas que pautaram a presente pesquisa e quais *think tanks* foram selecionados. Logo, apresentamos a análise da produção ideacional dos institutos selecionados e encerramos com as considerações finais.

Os think tanks como construtores sociais de identidades nacionais nos Estados Unidos

A história dos *think tanks* tem como marco as décadas iniciais do século XX, quando os primeiros institutos foram criados. Pensados como centros fornecedores de subsídio intelectual para promoção de racionalidade à administração pública e de soluções pacíficas aos conflitos, ao longo dos anos o fenômeno “think tanks” passou por intensas transfor-

mações, como por exemplo, ampliação de seus objetivos e interações com os ambientes governamentais, empresariais e midiáticos. Na atualidade, são mais de mil e oitocentos institutos e uma produção ideacional firmemente engajada na construção de significados a respeito dos EUA (*self*) assim como dos outros Estados (*others*) com ampla e intensa circulação nos espaços diplomáticos, empresas de consultoria, imprensa, associação de negócios, congresso, presidência e burocracia estatal.

O surgimento destas organizações ocorreu a partir das iniciativas e financiamentos de grandes magnatas. Os primeiros *think tanks* — como a *Brookings Institution* (1924), a *Carnegie Endowment International for Peace* (1910) e o *Council on Foreign Relations* (CFR) (1921) — foram gerados como centros de produção de trabalhos voltados a orientação de políticas públicas. Empregando profissionais oriundos das Ciências Sociais e justificando a legitimidade de suas produções na expertise, cientificidade e neutralidade³, estes documentos permaneciam à disposição dos políticos, que de tempos em tempo eram consultados.

Na década de 1930 o próprio Estado, no contexto da implementação do *New Deal*, introduziu uma nova dinâmica de interação/aproximação com esses institutos. Em busca da expertise dos membros dos *think tanks* (nomeados de *policy experts*), o governo passou a convidá-los para integrar as diversas comissões de discussão e implementação dos projetos então em andamento. Neste período, os *policy experts* também se voltaram mais intensamente às atividades políticas assessorando os candidatos em campanhas eleitorais (elaborando discursos políticos ou formulando programas de governo) e ocupando cargos públicos nas administrações. Por outro lado, estes estariam em cargos de primeiro escalão, algo bastante comum na atualidade, só a partir da década de 1960⁴ (ABELSON, 2006; MACGAN; WEAVER, 2000; RICH, 2004; SMITH, 1991).

Durante a Segunda Guerra Mundial, juntamente com acadêmicos, muitos *policy experts* foram novamente convidados a fazer parte, ao lado dos militares, do processo de gestão das estratégias e ações dos EUA no conflito (SMITH, 1991). Nesse contexto surge também uma nova geração de *think tanks* que se tornaram responsáveis pela implementação de um novo tipo de interação entre essas organizações, o Estado e a política de forma geral. A partir de 1945, idealizadores de projetos civis que haviam participado da gestão administrativa criaram instituições sem fins lucrativos mediante demanda e por via de financiamento estatal, continuaram a elaborar soluções políticas para o país então voltadas exclusivamente a assuntos de segurança e defesa internacionais. Mantendo os princípios e o formato de apresentação dos trabalhos advindos dos primeiros institutos, estes *think tanks* incorporaram técnicas de análise desenvolvidas pelas Ciências Exatas (principalmente Engenharia e Física). No período da Guerra Fria, *think tanks* desse tipo, como a *Rand Corporation* (1948), apresentaram papel relevante nas opções para condução da política externa do país, a partir, por exemplo, do desenvolvendo uma metodologia de análise amplamente utilizada pelas administrações no período: a análise sistêmica (*system analysis*) (ABELSON, 2006; SMITH, 1991).

Entre o fim dos anos 1960 e início de 1970, em meio a uma reação nacional contrária aos avanços do papel do Estado predominantes

3. Princípios que até hoje são utilizados pelos think tanks como forma de legitimação de seus discursos.

4. Por exemplo, diversos membros da Heritage Foundation fazem (ou fizeram) parte da administração Trump, tais como Rick Perry (Secretário de Energia) e Betsy DeVos (Secretária da Educação) ou John Bolton (ex- Conselheiro de Segurança Nacional) (HERITAGE FOUNDATION, 2020; MAHLER, 2018).

no ambiente político nos EUA, é criada uma terceira geração de *think tanks*: os *think tanks* conservadores, entre os quais, destacam-se a *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation* (CRITCHLOW, 2007; NASH, 1996). Financiadas por grandes corporações ou doações individuais de empresários, estas organizações implementaram estratégias de ação que acabaram intensificando ainda mais a interação dos *think tanks* com os espaços políticos, midiáticos e empresariais (ABELSON, 2006; SMITH, 1991).

Incorporando a linguagem midiática e política, os *think tanks* conservadores substituíram os tradicionais extensos relatórios por pequenos textos contendo de forma clara e concisa recomendações políticas (de uma ou duas páginas em média) que passaram a ser sistematicamente entregues antes das principais votações a todos os legisladores/assessores dispostos a recebê-los. Também criaram mecanismos de contato entre os institutos e os políticos, tais como: encontros privados informais, reuniões nas suas sedes ou recebendo-os como integrantes/membros após o término de seus mandatos. Além de procurar inserir seus membros em cargos de alto escalão nos governos conservadores, essas organizações investiram intensamente na divulgação de suas ideias e recomendações políticas nos principais jornais e debates televisivos, algo inédito até aquele momento (CRITCHLOW, 2007; NASH, 1996).

Com o passar dos anos, tanto os *think tanks* da primeira como da segunda geração absorveram muitas das estratégias dos *think tanks conservadores*. Desse modo, a partir do final dos anos 1980 — mesmo com diferenças históricas, formas de financiamento e posições ideológicas — todas essas organizações passaram a ter estratégias comuns de ação e interação com os espaços políticos e midiáticos. Classificadas em ações públicas (aquelas que são de conhecimento compartilhado a todos) e reservadas (restritas ao contato interpessoal entre políticos, burocratas, empresários e membros dos institutos), todos os *think tanks* atualmente procuram atuar de diversas formas. São elas: apresentar suas recomendações aos tomadores de decisões por meio de *policy briefings* ou em audiências públicas no Congresso; fornecer opiniões a legisladores através de encontros privados; organizar eventos para discutir temas específicos de política externa/internacional; promover ideias e agendas em redes compostas pela elite política, dos negócios, da mídia e do meio intelectual nacional e; atuar ativamente na mídia nacional (se posicionando como interpretes de grandes questões políticas internacionais em pauta). Além do mais, em cada ciclo eleitoral acolhem e fornecem quadros a governos (ABELSON, 2006; MACGANN, WEAVER, 2000; MACGAN; SABATINI, 2011; SMITH, 1991).

Portanto, através dessa breve narrativa histórica, é possível dimensionar como os *think tanks* são organizações bastante diversas, sejam nas formas de financiamentos, posições ideológicas ou históricas. Em meio a essas diferenças, identifica-se como os *think tanks* interagem e visam influir no processo decisório bem como modelar o debate e a opinião pública nos EUA (ABELSON, 2006). Segmentando suas produções sobre política externa/internacional em áreas temáticas ou por

regiões, cada *think tank* divulga determinada identidade (significados intersubjetivos) e procura “naturaliza-la” inserindo-a sistematicamente nos espaços que precedem e formulam as identidades do Estado. No cenário político de Washington onde se observa uma relativa ausência de “especialistas”, a produção ideacional difundida pelos *think tanks* é consumida por quadros da diplomacia estadunidense, das empresas de consultoria, das agências de classificação de risco, da imprensa e de associações de negócios (SVARTMAN, 2018).

Considerações metodológicas

Para analisar uma produção cuja amostra possa ter relevância e impacto, buscou-se no indexador *Global Go to Think Tank Index* (MACGANN, 2019) os *think tanks* mais reputados entre aqueles especializados em política externa/internacional. Após essa primeira etapa, procuramos identificar as organizações com produção significativa a respeito da temática divulgadas entre o início das atividades informais do BRICS (2006) até o ano de 2016, ano em que marca importantes inflexões na política externa brasileira. Para tanto, a partir dos marcadores “Brazil”, “BRICS”, “Brazil global player”, “multilateralism”, “global governance”, “international system reform”, “New Development Bank”, “south south cooperation” realizamos uma busca nos *sites* de cada um dos *think tanks* pré-selecionados⁵. O resultado foi a seleção e análise de seis *think tanks* e o total de oitenta e sete documentos/atividades, compostas por artigos escritos para jornais ou boletins editados pelos *think tanks*, transcrições/resumos/vídeos de eventos promovidos na sede dos institutos, relatórios e trechos de livros. Os *think tanks* selecionados foram: *American Enterprise Institute (AEI)*; *Brookings Institution (Brookings)*; *Carnegie Endowment International for Peace (Carnegie)*; *Council on Foreign Relations (CFR)*; *Heritage Foundation (Heritage)* e; *Wilson Center*.

Propondo-se fazer uma análise de conteúdo qualitativa dos documentos, nos orientamos pela metodologia Análise do Conteúdo desenvolvida pela Laurence Bardin (2004). Desse modo, a fim de identificar os elementos presentes na documentação selecionada, primeiramente realizamos diversas leituras das mesmas. Com o resultado obtido, pudemos classificar o conteúdo da produção em duas grandes unidades de registros temáticas as quais intitulamos de acordo com o significado do seu conteúdo obtidos através das leituras: (1) a atuação da coalizão BRICS; (2) as intenções e o impacto internacional do Brasil através de sua atuação no BRICS.

Na primeira unidade de registro, foram classificados todos aqueles conteúdos que, não fazendo distinção entre membros, definiram as intenções e impactos do BRICS para os EUA e o atual ordenamento multilateral internacional. Na segunda unidade de registro, estão os conteúdos relacionados as análises específicas do Brasil através do BRICS, onde definiu-se as intenções e impactos internacionais do Brasil por da coalizão. Para melhor dimensionar este conteúdo apresentamos a seguir uma tabela resumo com as duas unidades de registros e seus respectivos conteúdos:

5. Cato Institute; Hoover Institution; Pew Research for American Progress; National Bureau of Economic Research; Atlantic Council. American Enterprise Institute, Brookings Institutions, Carnegie Endowment for International Peace, Center for a New American Security, Council on Foreign Relations, Heritage Foundation, Peterson Institute for International Economic, Woodrow Wilson Center e Woodrow Wilson Center.

Tabela 1 - Unidades de registros identificadas e seus conteúdos

UNIDADE DE REGISTRO	DESCRIÇÃO
A atuação da coalizão BRICS	<p>- as intenções do BRICS: a formação e atuação da coalizão como sinônimo de instabilidade a ordem liberal, principalmente em razão da coalizão estar pouco comprometida com a manutenção dos seus valores basilares (em específico a democracia, direitos humanos e a liberdade econômica) como por questionar a permanência dos EUA como <i>primus inter pares</i>.</p> <p>- estruturas institucionais da coalizão- Novo Banco de Desenvolvimento (NBD): interpelação se o Banco seria uma expressão de concorrência ao sistema financeiro já estabelecido (concorrência ou complementação aos organismos tradicionais como OMC, FMI e Banco Mundial), com moeda concorrente, ou, um sistema complementar, o qual adotaria as regras e visões dos organismos tradicionais a fim de se integrar ao sistema. *Notamos que nessas análises, os autores não fizeram uma distinção clara entre o NBD e o Arranjo Contingente de Reservas, anunciados juntos pelo BRICS.</p> <p>- a validade do grupo enquanto coalizão internacional: validade ou não do grupo e da multipolaridade no ordenamento internacional; ideia de que o BRICS não tinha capacidades de exercer relevante influência nas relações internacionais (falta de coesão ou convergência de interesses internacionais dos países membros; as crises econômicas que a época dominou a maioria dos integrantes do grupo).</p>
As intenções e o impacto internacional do Brasil através de sua atuação no BRICS	<p>- os fatores domésticos que levaram o Brasil a participar do BRICS: crescimento econômico, estabilidade política e uma política externa orientada a desempenhar um papel mais protagônico internacionalmente.</p> <p>- a participação/intenções do Brasil através do BRICS: o Brasil questionador das bases que estruturam o atual ordenamento; Brasil aliado a países definidos como anti-democráticos e violadores dos direitos humanos; Brasil como ator pouco alinhado aos interesses estadunidenses (manutenção da ordem liberal); X o Brasil como um ator internacional aliado dos EUA, comprometido com a manutenção dos valores e a organização do atual ordenamento; o Brasil distinto da Rússia e da China; os fatores domésticos que levaram o Brasil a participar do BRICS: crescimento econômico, estabilidade política e uma política externa orientada a desempenhar um papel mais protagônico internacionalmente.</p>

Fonte: Elaboração própria

Ainda sobre as produções, é importante destacar que os *think tanks* não acompanharam os primeiros passos da organização da coalizão. Embora os primeiros encontros tenham acontecido em setembro de 2006 e de 2007, com reuniões informais dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Rússia, Índia e China, evoluindo para ações mais coordenadas a partir de 2008 e em 2009, com o início das reuniões de Cúpula (STUNKEL, 2017), foi só a partir de 2010, em meio à crise financeira internacional, que os *think tanks* passaram a produzir análises sobre o BRICS.

A atuação da coalizão BRICS

Identificamos no conteúdo da produção discursiva da *Brookings Institution* a construção do BRICS como uma coalizão cujas intenções e ações estavam promovendo a instabilidade à governança global e fragmentando o diálogo entre os Estados. A produção ideacional também se referiu a alguns de seus membros, nomeadamente a Rússia e a China, como Estados não comprometidos ao que consideraram ser os valores fundamentais do ordenamento: democracia e direitos humanos (FISHLOW, 2011; JONES, 2015; JONES; WRIGHT 2015; LINN, 2013; MARES; TRINKUNAS, 2016; PICCONE, 2015; TRINKUNAS, 2015).

Por exemplo, em meio a recomendação da necessidade de reformas nas estruturas de participação das instituições multilaterais financeiras tradicionais, Johannes Linn (membro da *Brookings* e ex funcionário do Banco Mundial) associou as iniciativas de governança do BRICS a uma divisão e enfraquecimento do atual ordenamento:

O G20 deveria rever as tendências, pontos fortes e fracos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento nas últimas décadas e esforçar-se para criar novos mandatos, estruturas de governança e financiamento que os façam servir como pilares efetivos do sistema institucional global no século XXI. Se feito corretamente, isso também significaria o fim da necessidade de novas instituições, como o banco de desenvolvimento dos BRICS (...). Seria muito melhor consertar as instituições existentes do que criar novas que, na maioria das vezes, contribuem para a já esmagadora fragmentação do sistema institucional global (LINN, 2013, não paginado, tradução nossa)⁶.

Em outro artigo do *think tank*, Harold Trinkunas (um dos principais especialistas em política internacional do Brasil da *Brookings*) associou o reordenamento internacional em construção pelo BRICS como uma proposta na qual se suprimia a participação dos EUA. Para o autor, “as cúpulas dos BRICS são um [...] exemplo de novas iniciativas que excluem as principais potências tradicionais [...]” (TRINKUNAS, 2015, não paginado, tradução nossa)⁷.

No *Council on Foreign Relations* (CFR) o conteúdo dos trabalhos sublinhou fundamentalmente a incapacidade da coalizão em se manter como uma força política e econômica a médio e longo prazo. Para a construção dessa representação, os trabalhos associaram o BRICS a argumentos tais como: coalizão de membros com limitadas afinidades internacionais comuns e a inabilidade da manutenção do elevado crescimento econômico dos Estados constituintes. O conteúdo da produção do CFR também buscou representar o BRICS como uma coalizão com valores distintos daqueles promulgados pelas instituições multilaterais tradicionais, em específico, destacou o que considerou ser uma ausência do princípio de “transparência” das ações do grupo nas ações em nível de Cooperação Sul-Sul (COLEMAN, 2012; GAYOU, 2014; KAHN, 2014; KURLANTZICK, 2011; PATRICK, 2012; SWEIG, 2014).

Nesse sentido, Stewart Patrick — membro da equipe de planejamento de políticas do secretário de Estado na gestão do Bush filho — em um artigo publicado em março de 2012 afirmou:

a maior incerteza é se há ‘cola’ suficiente juntando esses BRICS a fim de permitir que eles se tornem uma força política coesa no cenário mundial, preparados para adotar posições comuns de política externa para além de um conjunto pequeno de questões [...] (PATRICK, 2012, não paginado, tradução nossa)⁸.

Patrick ainda definiu o BRICS como uma força global limitada:

Seus membros se alinharão periodicamente, usando o bloco para exigir maior representação em instituições estabelecidas como o FMI ou o Banco Mundial, ou para responder ao domínio ocidental. Mas eles também evitarão o fórum quando se trata de questões que os dividem, como a expansão do Conselho de Segurança da ONU (PATRICK, 2012, não paginado, tradução nossa)⁹.

Já Joshua Kurlantzick (2011) — em um artigo vinculado ao jornal *Bloomberg online New York*¹⁰, cujo título foi bastante sugestivo: *Don’t bet on the BRICS* — apresentou o que considerou ser a pouca coesão da coalizão e a incapacidade dos países membros em se manterem como economias emergentes, argumentos estes utilizados pelo autor para projetar um limitado desenvolvimento das ações e projetos do BRICS no futuro. Para o articulista,

6. The G20 should review the trends, strengths and weaknesses of MDBs in recent decades and endeavour to create new mandates, governance and financing structures that make them serve as effective pillars of the global institutional system in the 21st century. If done correctly, this would also mean no more need for new institutions, such as the BRICS (...). It would be far better to fix the existing institutions than to create new ones that mostly add to the already overwhelming fragmentation of the global institutional system.

7. The BRICS summits [...] are one example of new initiatives that exclude the traditional major powers [...].

8. the bigger uncertainty is whether there is enough “mortar” binding these BRICS to allow them to become a cohesive political force on the world stage, prepared to adopt common foreign policy positions beyond a narrow range of issues [...].

9. Its members will align periodically, using the bloc to demand greater representation in established institutions like the IMF or World Bank, or to push back against Western dominance. But they will also steer clear of the forum when it comes to issues that divide them, such as UN Security Council expansion.

10. Com o objetivo de aumentar o prestígio e legitimidade de suas afirmações, todos os think tanks informam aos leitores de seus sites quando seus trabalhos estão vinculados a meios de comunicação externos aos institutos. Neste artigo, apontamos essa característica com o objetivo de indicarmos como as ideias produzidas/reproduzidas nesses institutos circulam no meio público/político nacional.

11. Notwithstanding their frequent shows of solidarity, the BRICS and their brethren have about as much unity as the cast of *The Bachelor*. Their economies have not produced the kind of innovation and competitiveness critical to long-term global growth. Western nations have amassed debt recklessly, but the new powers are about to confront massive economic problems of their own—challenges that could bring them down before they can realize their promise.

12. What they can't do anytime soon is provide the long-term leadership that the world needs.

13. there is a general lack of transparency on foreign assistance statistics for many emerging country donors, no doubt somewhat intentionally.

14. That spirit of SouthSouth solidarity still infuses their aid programs today, at least rhetorically. They like to position themselves not as donors but rather as 'development partners,' and pointedly adhere to the principle of 'noninterference.' As such, they shy away from conditionality. The majority of their aid, however, is tied to specific business outcomes — such as access to natural resources for the donor country, or contracts for donorcountry companies. [...] the focus of BRICS development assistance is on infrastructure, which recipient countries need to be able to extract and export the natural resources that the donor countries want.

Apesar das frequentes demonstrações de solidariedade, os BRICS e seus irmãos têm tanta unidade quanto o elenco de *The Bachelor*. Suas economias não produziram o tipo de inovação e competitividade críticas para um crescimento global de longo prazo. As nações ocidentais acumularam dívidas imprudentemente, mas as novas potências estão prestes a enfrentar seus próprios problemas econômicos - desafios que poderiam derrubá-los antes que eles pudessem concretizar suas promessas (KURLANTZICK, 2011, não paginado, tradução nossa)¹¹.

Kurlantzick (2011), ainda complementa seus argumentos delimitando a potencialidade da influência e atuação global do BRICS, expressa em passagens como: “O que eles [BRICS] não conseguem fazer tão cedo é fornecer a liderança de longo prazo de que o mundo precisa (KURLANTZICK, 2011, não paginado, tradução nossa)¹²”.

Isabel Coleman (diplomata e representante dos EUA nas Nações Unidas para a gestão e reforma da organização durante o segundo mandato de Barack Obama), por sua vez, construiu uma representação dos valores e princípios do BRICS como distantes daqueles desenvolvidos pelas iniciativas multilaterais tradicionais. Focando-se nas intenções da cooperação Sul-Sul desenvolvida pelo BRICS, Coleman apontou, por exemplo, para “uma falta geral de transparência nas estatísticas de assistência externa para muitos doadores de países emergentes, sem dúvida, de certa forma, intencionalmente (COLEMAN, 2012, tradução nossa)¹³”. A diplomata ainda associou o discurso de cooperação Sul-Sul desenvolvidas no âmbito do BRICS como justificativas para atuações de cunho econômico individual de seus membros:

Esse espírito de solidariedade sul-sul influencia seus programas de ajuda até hoje, pelo menos retoricamente. Eles gostam de se posicionar não como doadores, mas sim como 'parceiros de desenvolvimento', e aderem ao princípio da 'não-interferência'. Como tal, evitam a condicionalidade. A maioria de sua ajuda, no entanto, está vinculada a resultados específicos de negócios - como o acesso a recursos naturais para o país doador ou contratos para empresas de países doadores. [...] o foco do apoio aos BRICS é a infraestrutura, cujos países receptores precisam extrair e exportar os recursos naturais que os países doadores desejam (COLEMAN, 2012, não paginado, tradução nossa)¹⁴.

Esta representação crítica também se prolongou ao potencial do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) do BRICS. As narrativas dos articulistas do CFR descreveram o NBD como uma instituição voltada a disputar os espaços das organizações multilaterais tradicionais, com pouca transparência sobre a qualidade dos investimentos e em relação as políticas de proteção ambiental (GAYOU, 2014; KAHN, 2014; SWEIG, 2014).

No *Wilson Center* o conteúdo das publicações definiu o BRICS de duas formas. Primeiramente a coalizão foi abordada como uma grande inovação do século XXI, especialmente associada ao desenvolvimento de um papel fundamental nas resoluções de problemas gerados pela crise financeira de 2008. Contudo, em meados de 2014, a produção buscou projetar a coalizão como uma força política global de pouca expressividade (KORNEGAY BOHLER-MULLER, 2013; LINS DA SILVA, 2014; WILSON CENTER, 2011).

Como exemplo da falta de perspectivas futura quanto aos impactos do grupo, em artigo publicado em 2014, o articulista brasileiro Carlos Eduardo Lins da Silva afirmou que:

O grupo fez importantes progressos institucionais em sua sexta cúpula, realizada na cidade brasileira de Fortaleza. O evento marcou o lançamento oficial do Novo Banco de Desenvolvimento. No entanto, não elevou o BRICS a uma organização capaz de influenciar substancialmente a geopolítica global e efetivamente combater as potências econômicas estabelecidas ou desafiar o aparato que eles construíram após a Segunda Guerra Mundial para garantir hegemonia na tomada de decisões em políticas macroeconômicas (LINS DA SILVA, 2014, não paginado, tradução nossa)¹⁵.

Nesse sentido, Lins da Silva argumentou para o valor dos recursos financeiros anunciados, o longo prazo dado para início das ações aliado ao baixo crescimento econômico dos países membros registrados no período, o que tornava o impacto do NBD pouco expressivo nas relações internacionais (LINS DA SILVA, 2014).

Por fim, o último *think tank* liberal analisado foi a *Carnegie Endowment International for Peace*. Nesse *think tank* identificamos que a representação do BRICS perpassou pela construção social da coalizão como um instrumento de obstrução das iniciativas estadunidenses e europeias de organização das relações multilaterais. O BRICS também foi associado a um grupo com membros pouco engajados na manutenção dos valores democráticos e dos direitos humanos (JAFFRELOT, 2013; KASSENOVA, 2014; NAIM, 2014; PETTIS, 2011).

Por exemplo, Christophe Jaffrelot (cientista político e membro da Carnegie) difundiu a ideia da atuação da coalizão — seja na Rodada Doha, na Cúpula de Copenhague ou mesmo na OMC — como objeção ao desenvolvimento do ordenamento internacional: “os BRICS pareciam estar principalmente interessados em bloquear as iniciativas ocidentais (JAFFRELOT, 2013, não paginado, tradução nossa)¹⁶”. O autor também buscou apontar o que considerou ser a falta de compromissos do BRICS com a democracia. Para tanto, utilizou a participação da China e a Rússia. Considerados por Jaffrelot como dois países violadores dos direitos humanos e antidemocráticos, Jaffrelot argumentou que o BRICS: “demonstram um compromisso tão superficial com os valores democráticos (JAFFRELOT, 2013, não paginado, tradução nossa)¹⁷”.

Já o articulista Moisés Naím — ex-diretor chefe da revista *Foreign Policy* e editor contribuinte da revista *The Atlantic* — em um artigo publicado no *Washington Post* ponderou para a falta de coesão do BRICS. Para Naím, “tornou-se claro que, além de grandes territórios e populações, o BRICS tem pouco em comum (NAIM, 2014, não paginado, tradução nossa)¹⁸”. Essa falta de unidade, somando-se as instabilidades políticas e econômicas de seus membros, foram argumentações empregadas por Naím para apontar um impacto internacional muito reduzido da coalizão a médio prazo.

Michel Pettis em um artigo bastante indicativo pelo título: *It Would Be Foolish for the BRICS to Save Europe*, foi contundentemente crítico da participação/inclusão do BRICS na resolução de problemas financeiros internacionais. Para o autor,

Recorrer a fontes estrangeiras de capital, como um resgate pelos países do BRIC, apenas agravaria os problemas econômicos da Europa, prejudicaria as perspectivas de crescimento e tornaria a resolução final da crise da dívida mais difícil do que nunca (PETTIS, 2011, não paginado, tradução nossa)¹⁹.

15. The group made important institutional progress in its sixth summit, held in the Brazilian city of Fortaleza. The event marked the official launching of the New Development Bank. However, it did not elevate the BRICS to an organization capable of substantially influencing global geopolitics and effectively countering the established economic powers or challenging the apparatus they built after World War II to ensure hegemony in the macroeconomic policy decision making.

16. the BRICS appeared to be primarily interested in blocking Western initiatives.

17. display such a shallow commitment to democratic value.

18. It has become clear that, other than large territories and populations, the BRICS have little in common.

19. Turning to foreign sources of capital, like a bailout by the BRIC countries, would only aggravate Europe's economic problems, hurt growth prospects, and make the ultimate resolution of the debt crisis more difficult than ever.

Nos *think tanks* conservadores, a análise do conteúdo também apontou para uma construção social voltada a representar o BRICS como uma coalizão pouco compatível aos valores e interesses do ordenamento internacional tradicional liderado pelos EUA. No *American Enterprise Institute*, a descrição do BRICS centrou-se em defini-lo como uma coalizão com limitado impacto nas relações financeiras internacionais (ROHAC; SCHMITT, 2016; NORIEGA; FOGASSA, 2011; BATE, 2013). Por exemplo, os articulistas Dalibor Rohac e Gary J. Schmitt em artigo publicado no *Financional Times* cujo título foi *Laying BRICS: A not-so-happy future*, projetaram o BRICS como uma coalizão com baixo poder de influência internacional. No discurso dos autores: “Hoje, a ideia de que o BRICS poderia liderar o caminho para essa nova ordem parece mais distante do que nunca. O BRICS não tem influência econômica para desempenhar esse papel (ROHAC; SCHMITT, 2016, não paginado, tradução nossa)²⁰”.

20. Today, the idea that the Brics could lead the way to this new order seems more distant than ever. The Brics lack the economic clout to play that role.

Como os autores dos *think tanks* liberais, Rohac e Schmitt também buscaram descrever o BRICS como uma coalizão não alinhada aos valores e diretrizes do ordenamento liberal:

A política importa e, no caso dos talvez dois dos mais importantes Brics, China e Rússia, importa ainda mais. Enquanto os líderes das democracias liberais, orientadas para o mercado, têm interesse na existência de uma ordem internacional pacífica e baseada em regras, os objetivos dos governantes autocráticos são mais prosaicos (ROHAC; SCHMITT, 2016, não paginado, tradução nossa)²¹.

21. Politics matters and, in the case of perhaps the two most important Brics, China and Russia, it matters even more. Whereas leaders of liberal, market-oriented democracies have a stake in the existence of a rules-based and peaceful international order, the goals of autocratic rulers are more prosaic.

Por fim, na *Heritage Foundation* todas as argumentações, dos diferentes autores que abordaram a questão, se centraram no problema de falta de liberdade econômica dos países membros, sugerindo como solução a abertura dos mercados e a diminuição do papel dos Estados (BRO-MUND, 2015; GAYOU, 2014; ROBERTS, 2013; OLSON, WOES, 2014);

As representações da atuação internacional do Brasil no contexto do BRICS

Ao contrário da construção social do BRICS, a atuação internacional do Brasil no contexto da coalizão perpassou por representações mais diversificadas. Enquanto alguns *think tanks* mantiveram sua perspectiva de cunho crítico, outros buscaram associar o Brasil a um ator global responsável e alinhado aos interesses e valores estadunidenses.

Na *Brookings*, identificamos que o conteúdo das suas publicações centrou em definir o Brasil como um País internacionalmente comprometido com Estados considerados antidemocráticos e violadores dos direitos humanos (China e a Rússia); pouco envolvido com uma força a qual consideraram fundamental: o *hard power* e; com intenções muito evidente de exclusão dos EUA na participação da governança global (FISHLOW, 2011; MARES; TRINKUNAS, 2016; TRINKUNAS, 2015; PICCONE, 2015).

Por exemplo, o articulista Ted Piccone (ex-assessor sênior de política externa no governo Clinton e desde 2008 um dos principais especialistas da *Brookings* nas temáticas de democracia e direitos humanos) associou a atuação do Brasil via BRICS como um questionamento do posicionamento global dos EUA como “*primus inter pares*”:

A corrente dominante hoje na política externa brasileira, no entanto, contraria a visão tradicional de Washington de liderar uma ordem internacional liberal em que os Estados Unidos continuam *primus inter pares*. A aspiração do Brasil de liderar o Sul Global em direção a um sistema mais multipolar, que ganhou predominância sob o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é evidente em uma ampla gama de questões [...]. Desde o seu alinhamento cada vez mais próximo com a Rússia e a China no grupo dos BRICS até a criação de múltiplas organizações regionais que excluem os EUA, o Brasil está traçando seu próprio caminho de autonomia estratégica, que muitas vezes é projetado para contrabalançar a liderança dos EUA no mundo. Embora o Brasil tenha pouco *hard power* para desafiar diretamente Washington, sua diplomacia de *soft power*, seu histórico de desenvolvimento econômico e sua retórica convincente lhe conferem alguma persuasão moral no cenário internacional em exigir um lugar melhor na mesa do poder global (PICCONE, 2015, não paginado, tradução nossa)²².

Piccone (2015), ainda relacionou a participação do Brasil no BRICS a um ato de descompromisso global do país a dois princípios fundamentais do ordenamento liberal, a democracia e direitos humanos. Nesse sentido se expressou da seguinte forma:

Infelizmente, os direitos humanos ficam no fogo cruzado [...]. [o Brasil] também ficou do lado da Rússia em sua disputa pela Crimeia ao não se posicionar, apesar da violenta violação do direito internacional por parte de Moscou, um princípio pelo qual o Brasil preza. E pouco falou sobre os atuais abusos dos direitos humanos em países [...] como a China (PICCONE, 2015, tradução nossa)²³.

Em outro trabalho, Trinkunas (2015) elaborou um discurso no qual relacionou a participação do Brasil no BRICS a manifestação de uma política externa muito restrita internacionalmente. Segundo o articulista, somente a ênfase no *soft power* — sendo o BRICS o símbolo dessa estratégia — não era suficiente para reconhecer o Brasil como um *global player*. Nesse sentido o autor afirmou que:

O Brasil sempre privilegiou o uso da diplomacia sobre todas as outras capacidades do Estado, mas sua relutância em assumir os custos econômicos e militares de contribuir com a ordem global o impede de participar efetivamente. Além disso, seu desejo de minimizar o papel do poder militar na resolução de grandes conflitos, como os do Iraque, da Líbia e da Síria, às vezes leva a propor soluções que são descartadas como irrealistas pelas potências estabelecidas (TRINKUNAS, 2015, não paginado, tradução nossa)²⁴.

No *Council on Foreign Relations* o conteúdo das produções buscou definir o Brasil como um potencial parceiro dos EUA em questões de segurança regional, mudanças climáticas e até mesmo no desenvolvimento de agendas nas instituições multilaterais tradicionais (O'NEIL, 2010; CAMPBELL, 2013). Por exemplo, Shannon O'Neil (importante articulista do *CFR* dedicada a análises da inserção internacional do Brasil no período), compartilhando a visão de uma ordem multipolar, apontou para essa diferenciação entre o Brasil e o restante do BRICS²⁵:

Embora ainda não tenha recebido tanta atenção em Washington como muitos de seus parceiros BRIC - a China em particular - o Brasil é visto como uma potência emergente com a qual os Estados Unidos podem trabalhar em muitas questões: estabilidade financeira global, mudança climática, reforma de instituições multilaterais. (por exemplo: ONU, G20, OMC, FMI), segurança regional, estabilidade e desenvolvimento (O'NEIL, 2010, p. 3, tradução nossa)²⁶.

22. The predominant strain today in Brazilian foreign policy, however, runs counter to Washington's traditional vision of leading a liberal international order in which the United States remains *primus inter pares*. Brazil's aspiration to lead the Global South toward a more multipolar system, that gained predominance under President Luis Inácio Lula da Silva, is evident across a wide range of issues [...]. While Brazil has little in the way of hard power to directly challenge Washington, its soft power diplomacy, economic development record and pro-poor rhetoric give it some moral suasion on the international stage as it demands a better seat at the global power table. As part of that leadership, Brazil has dramatically stepped up its diplomatic, trade, development and security assistance to sub-Saharan Africa.

23. Unfortunately, human rights get caught in the crossfire (...). [...] It has also sided with Russia in its grab of Crimea by standing on the sidelines despite Moscow's gross violation of international law, a principle Brazil holds dear. And it has said little about the ongoing human rights abuses in ideologically allied countries like Venezuela and Cuba or economic partners like China.

24. Brazil has consistently privileged the use of diplomacy over all other state capabilities, but its reluctance to assume economic and military costs to contribute to global order prevents it from participating effectively. Moreover, its desire to minimize the role of military power in settling major conflicts, such as those in Iraq, Libya, and Syria, sometimes leads it to propose solutions that are discarded as unrealistic by the established powers.

25. No ano de publicação deste artigo (2010) a África do Sul ainda não havia ingressado no grupo.

26. While still not given as much airtime in Washington as many of its BRIC partners — China in particular — Brazil is seen as an emerging power that the United States can work with on many issues: global financial stability, climate change, reform of multilateral institutions (e.g.: the UN, G20, WTO, IMF) as well as regional security, stability and development.

Nesse contexto de reconhecimento e de defesa da elevação da importância do Brasil para os EUA, O'Neil recomendou, inclusive, o estabelecimento de canais de diálogo entre Washington e Brasília,

(...) Washington precisa fortalecer a comunidade política dedicada ao Brasil para assegurar uma atenção mais completa e consistente às relações EUA-Brasil. Os EUA e o Brasil devem identificar questões e estratégias claras de interesse mútuo para iniciar o aprofundamento da parceria bilateral e do compromisso multilateral (O'NEIL, 2010, p. 1, tradução nossa)²⁷.

27. Washington needs to strengthen the policy community dedicated to Brazil to ensure more thorough and consistent attention to US–Brazil relations. The US and Brazil should identify clear issues and strategies of mutual interest to start deepening the bilateral partnership and multilateral engagement. Energy and climate change, as well as global financial stability, are good starting points.

Já John Campbell — articulista que antes de ingressar no *CFR* atuou por mais de trinta anos como oficial do Serviço de Relações Exteriores do Departamento de Estado, sendo a maior parte no continente africano — em um artigo de 2013 defendeu a ideia do Brasil como um ator mais responsável e comprometido com o desenvolvimento da África quando comparado aos demais membros do BRICS com atuação naquele continente:

O Brasil é um dos países do BRICS, juntamente com a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul. O crescente papel do Brasil na África é ofuscado na mídia internacional pelo papel maior da China e da Índia. (assim como o papel da África do Sul.) Mas, a abordagem do Brasil para a África parece ser a mais ampla, com importantes aspectos políticos e de desenvolvimento, bem como econômicos. E há laços culturais importantes entre o Brasil e os estados africanos lusófonos, como Angola e Moçambique. O Brasil também tem a maior população de origem africana da diáspora. Até agora, os brasileiros parecem ter evitado os erros culturais e de outros tipos cometidos pelos chineses. A relação brasileira com a África pode ser mais profunda e duradoura do que a de seus rivais de maior destaque entre os BRICS (CAMPBELL, 2013, não paginado, tradução nossa)²⁸.

28. Brazil is one of the BRICS countries, along with Russia, India, China, and South Africa. Brazil's expanding role in Africa is overshadowed in the international media by China and India's larger role. (So, too, is South Africa's role.) But, Brazil's approach to Africa appears to be the more broadly based, with important political and developmental aspects, as well as economic. And there are important cultural ties between Brazil and the Lusophone Africa states such as Angola and Mozambique. Brazil also has the diaspora's largest population of African origin. Thus far, the Brazilians appear to have avoided the cultural and other mistakes of the Chinese. The Brazilian relationship with Africa may prove deeper and longer lasting than that of its higherprofile rivals among the BRICS.

O conteúdo das publicações do *Wilson Center* se direcionou a identificar os motivos e intenções do engajamento do Brasil no BRICS (KORNEGAY; BOHLER-MULLER, 2013; LINS DA SILVA, 2014; SOTERO, 2013; WILSON CENTER, 2011). Por exemplo, em evento realizado em setembro de 2012 para discutir o impacto do BRICS no sistema internacional (*BRICS: Shaping the New Global Architecture*), o convidado João Augusto de Castro Neves apresentou o que considerou ser os fatores que possibilitaram o Brasil a ser um membro do BRICS. Em meio a esse contexto Castro Neves afirma que este protagonismo internacional brasileiro foi o resultado de vinte anos de contínuas políticas domésticas, as quais se centraram na estabilidade política, econômica e ações sociais do País. Esses fatores, segundo Castro Neves, levaram a transformações das intenções da política externa do Brasil na ordem internacional, identificadas como a vontade do País ser uma liderança internacional, com sua inserção nas estruturas de poder da governança global. Nesse enquadramento, o autor defendeu que o Brasil, apesar de haver alguns desencontros com os EUA, não objetivava rivalizar com o país, mas sim desempenhar uma maior autonomia decisória (WILSON CENTER, 2011).

Na *Carnegie* — através de sua articulista Togzhan Kassenova — o conteúdo da produção também se focou fundamentalmente na identificação das razões que impulsionaram a política externa brasileira a agir internacionalmente através da coalizão (KASSENOVA, 2014). Para Kas-

senova²⁹, abordar a temática em seu livro *Brazil's Nuclear Kaleidoscope: An Evolving Identity*, a partir de 2003 o Brasil, insatisfeito com o papel atribuído ao país nas principais decisões internacionais, passou a questionar a configuração do ordenamento internacional:

O Brasil não está mais satisfeito por estar nos arredores da política global. Brasília argumenta que o país chegou a um ponto em que o tamanho de sua economia, o ritmo de seu desenvolvimento, seu papel na região e suas credenciais internacionais devem ser formalmente reconhecidos pela ordem internacional (KASSENNOVA, p. 13).

Assim como no *think tank* liberal CFR, no conservador *American Enterprise Institute* as representações presentes nas publicações construíram a percepção do Brasil como um membro do BRICS com intenções, ambições e valores muito semelhantes aos estadunidenses, fazendo com que então, se distinguisse dos demais países. Em artigo divulgado na *Fox News*, Roger Noriega (ex-embaixador dos EUA na OEA) e Marc Fogassa (sócio gerente da empresa de assessoria de investimentos especializada em assuntos sobre o Brasil *Hedgefort Capital Management*) afirmaram:

O Brasil é um País influente e respeitado e é a força motriz (...). Embora as instituições do Brasil não sejam perfeitas, ao contrário da Rússia, elas estão sendo fortalecidas todos os dias. De fato, o Brasil está entre as democracias mais estáveis do mundo - uma conquista notável, dado o seu caráter multiétnico, diversidade geográfica e grande população que ainda vive na pobreza - razões suficientes para conceder aos seus líderes algum crédito (NORIEGA, FOGASSA, 2011, não paginado, tradução nossa)³⁰.

A partir dessas definições, os autores frisaram que o Brasil não deveria ser analisado como membro do BRICS, mas em seus próprios termos:

[...] muitos perfis escritos sobre essa nação sul-americana vão colocá-la na caixa dos chamados países 'BRIC' - Brasil, Rússia, Índia e China. Esse apelido foi concebido como elogio, associando o Brasil a economias dinâmicas e em expansão. Hoje, o Brasil merece ser considerado em seus próprios termos, como um destino muito mais seguro para o capital, uma democracia multiétnica saudável, e um vizinho cujos líderes possam estar preparados para deixar de lado as fórmulas de soma zero do passado e buscar uma parceria genuína com os Estados Unidos. Com base nisso, o engajamento hábil e sustentado do presidente Obama pode levar nossas relações políticas e econômicas a uma órbita mais alta (NORIEGA; FOGASSA, 2011, não paginado, tradução nossa)³¹.

Por fim, na *Heritage Foundation* os articulistas identificaram que o Brasil não deveria ser reconhecido um *global player* em razão de ser membro do BRICS. Essa justificativa perpassou pela associação do Brasil a questões do âmbito da política doméstica e ligada ao valor central do *think tank*: a diminuição do papel do Estado na economia. Como o articulista James Roberts expos no artigo *Declining Economic Freedom and Growing Statism: The BRICs Are Hitting the Wall*:

Brasil. Embora a presidente brasileira Dilma Rousseff tenha concordado em privatizar algumas empresas que operam rodovias e ferrovias (juntamente com, talvez, alguns aeroportos), o governo ainda domina muitas áreas da economia do país, prejudicando o desenvolvimento de um setor privado mais vibrante (ROBERTS, 2013, tradução nossa)³².

29. Autora que durante dois anos (2012-2014) desenvolveu um projeto voltado a identificação do potencial internacional do Brasil, principalmente no que se referiu a sua política nuclear. Para maiores detalhes ver WIETCHIKOSKI, 2018).

30. The Brazil is a respected, influential country and is the driving force behind the auspicious goal of South American integration. Although Brazil's institutions are not perfect, unlike Russia's they are being strengthened every day. Indeed, Brazil is among the world's most stable democracies—a remarkable achievement given its multiethnic character, geographic diversity, and large population still living in poverty—reasons enough to accord its leaders some measure of respect

31. [...] many profiles on that South American nation will lump it in with the so-called 'BRIC' countries —“Brazil, Russia, India, and China”. That moniker was conceived as compliment, associating Brazil with dynamic and booming economies. Today, Brazil deserves to be considered on its own terms, as a much more secure destination for capital, a healthy multi-ethnic democracy, and a neighbor whose leaders may be prepared to set aside the zero-sum formulas of the past and seek a genuine partnership with the United States. On that basis, deft and sustained engagement by President Obama can push our political and economic relations into a higher orbit.

32. Brazil. Although Brazilian President Dilma Rousseff has agreed to privatize some companies operating highways and railways (along with, perhaps, some airports), the government still dominates too many areas of the country's economy, undercutting development of a more vibrant private sector.

Considerações finais

Este trabalho procurou identificar e apresentar como a inserção internacional do Brasil no contexto do BRICS foi representada na produção ideacional de seis importantes *think tanks* especializados em política externa/internacional dos EUA. A partir da análise de conteúdo de oitenta e sete documentos/atividades é possível afirmar que durante os anos de 2010 a 2016 os *think tanks* construíram e divulgaram uma visão predominantemente crítica da atuação e intenções globais do BRICS. Mesmo os *think tanks* liberais — comumente identificados com uma agenda progressista, o que nas relações internacionais se refletiria na defesa da multipolaridade com a maior participação de novos atores nos principais processos decisórios — foram contrários a coalizão.

O BRICS foi comumente representado como um promotor de instabilidade e uma ameaça a manutenção da ordem liberal. Para isso, os conteúdos das produções dos *think tanks* associaram o BRICS, por exemplo, a uma coalizão cujos valores se distanciavam daqueles já estabelecidos (em específico a democracia, direitos humanos e a liberdade econômica) ou a um movimento que visava a alteração da posição dos EUA como *primus inter pares* no ordenamento. Ainda sobre a coalizão, em meados de 2014 todos os *think tanks* buscaram divulgar a percepção de uma incapacidade do BRICS exercer relevante influência nas relações internacionais, associando-o a ideias tal como uma coalizão cujos membros tinham fraca convergência e coesão de interesses internacionais e pouco poder econômico.

Quando a participação/intenções específicas do Brasil no contexto do BRICS foi representada, os *think tanks* apresentaram definições/associações mais diversificadas, sendo possível apontar três perspectivas distintas. Nos *think tank* liberal *Brookings Institution* e o conservador *Heritage Foundation*, se construiu uma visão na qual o Brasil, questionou as bases que estruturam o atual ordenamento e se aliou a países definidos como antidemocráticos e violadores dos direitos humanos, foi definido como um ator pouco alinhado aos interesses estadunidenses (manutenção da ordem liberal).

Em uma segunda perspectiva, o *think tank* liberal *Council on Foreign Relation* e o conservador *American Enterprise Institution* construíram a visão onde o Brasil foi definido como um ator internacional aliado dos EUA. Distinguindo o Brasil de outro dois membros (Rússia e China), os argumentos afirmaram o país como um ator comprometido com a manutenção dos valores e a organização do atual ordenamento.

Por fim, os *think tanks* liberais *Wilson Center* e a *Carnegie Endowment International for Peace* procuraram identificar as razões que levaram o Brasil a participar do BRICS. O conteúdo da produção dessas duas organizações destacou como argumentos, por exemplo, o crescimento econômico, estabilidade política e uma política externa orientada a desempenhar um papel mais protagônico internacionalmente.

Também é pertinente apresentar algumas reflexões a partir da perspectiva teórica construtivista. Como observamos, os *think tanks* são organizações da sociedade civil cuja atividade é a produção e divulgação de ideias específicas sobre as relações internacionais. O conteúdo da

produção aqui analisada representou os interesses e valores dos EUA (manutenção da ordem internacional e da prerrogativa do país como *primus inter pares*; transparência; democracia; livre mercado) bem como de outros atores: o Brasil/BRICS (um aliado ou uma ameaça aos interesses internacionais dos EUA). Nesse contexto, identificamos que determinados termos da realidade (BRICS; Brasil) foram associados, ideias específicas foram construídas (Brasil é uma ameaça ou um aliado) e desenhos das políticas constituídas (apoiar/reconhecer a atuação internacional do Brasil; formar parcerias de atuação conjunta; limitar o diálogo). Ou seja, a partir da combinação de elementos linguístico (termos e ideias), os *think tanks* delimitaram concepções específicas do Brasil: ou uma oportunidade/aliado (a atuação do Brasil fortalece os interesses estadunidense; o Brasil é alinhado aos valores da ordem) e de ameaça/inimigo (Brasil/ BRICS é uma ameaça aos ideais e a estabilidade da ordem liberal, portanto, aos EUA).

Estas ideias produzidas — elementos constitutivos de identidades nacionais — estiveram envolvidas em uma complexa rede de interação/divulgação com atores/espços sociais privilegiados de formulação e implementação de políticas públicas. Por exemplo, verificamos que todos os autores têm importantes ligações em organizações internacionais governamentais, na iniciativa privada ou já estiveram em altos cargos comissionados no governo estadunidense. Também reconhecemos que alguns dos trabalhos, além da divulgação no espaço social dos *think tanks*, foram publicados jornais de circulação nacional.

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 Altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BATE, Roger. BRICS want to fight tuberculosis Roger Bate. **American Enterprise Institution**, Washington, DC, February 5, 2013. Disponível em: <https://www.aei.org/publication/brics-want-to-fight-tuberculosis/>. Acesso em: 18 mai. 2016.
- BROMUND, Ted. Problems Brewing for the BRICS. **Heritage Foundation**, Washington, DC, 2 nov. 2015. Disponível em: <http://www.heritage.org/trade/commentary/problems-brewing-the-brics>. Acesso em: 25 mai. 2016.
- CAMPBELL, John. 2013. Brazil in Africa. **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 1 maio 2013. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/brazil-africa-0>. Acesso em: 15 mai. 2016.
- CASARÕES, Guilherme. A Política Externa interina e os riscos à Integração Regional. **Conjuntura Austral**, v. 37, p. 81-93, 2016.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2010, vol.53, n.spe [cited 2016-08-24], pp.7-32.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. **O declínio da inserção internacional do Brasil** (2011-2014). *Rev. bras. polít. int.*, Dez 2014, vol.57, no.2, p.133-151.
- COLEMAN, Isabel. Foreign Aid III: BRICS as Donors. **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 20 abri. 2012. Disponível em: <https://www.cfr.org/coleman/category/topics/economic-development/page/7/>. Acesso em: 15 mai. 2016.
- CRITCHLOW, Donald. **The Conservative Ascendancy**: How the GOP Right Made Political History. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Cornell University Press, 1996.

- FISHLOW, Albert. **Starting Over: Brazil Since 1985**. Washington: Brookings Institution Press, 2011.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 141-156, July 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 mai. 2018.
- GAYOU, Gerard. BRICS Bank: More Problems Than Potential. **The Daily Signal**, Washington, DC, 22 jul 2014. Disponível em: <http://dailysignal.com/2014/07/22/brics-bank-problems-potential/>. Acesso em: 25 mai. 2016.
- HERITAGE FOUNDATION. **Staff**. Washington, DC, ago. 2020. Disponível em: <https://www.heritage.org/about-heritage/staff/leadership>. Acesso em 10 ago. 2020.
- HOPF, Ted. **Social construction of international politics: identities e foreign policies, Moscow, 1995 e 1999**. New York: Cornell University Press, 2002.
- HOPF, Ted. **Social construction of international politics: identities e foreign policies, Moscow, 1995 e 1999**. New York: Cornell University Press, 2002.
- Ted Hopf (1998, HOPF, Ted. **The promise of constructivism in international relations theory**. *International Security*, vol.23, n. 1, p.171-200, 1998.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n 1, p 1-19, 2006.
- JAFFRELOT, Christophe. Under a Southern Sun. **Carnegie Endowment International for Peace**, Washington, DC, abri. 2013. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2013/04/01/under-southern-sun-pub-51365>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- JONES, Bruce. The BRICS Summit: A shadow of the former self it never was. **Brookings Institution**, Washington, DC, July 7, 2015. Disponível em: <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/07/07bricssummitufajones>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- JONES, Bruce; WRIGHT, Thomas. The BRICS Safety Net. **Brookings Institution**, Washington, DC, July 17, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/07/17/the-brics-safety-net/>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- KAHLER, Miles. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. **International Affairs**, v. 89 n. 3, p. 711-729, 2013.
- KAHN, Robert. BRICS and Mortals. **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 15 jul 2014. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/brics-and-mortals>. Acesso em: 18 mai. 2016.
- KASSENOVA, Togzhan. Brazil's Nuclear Kaleidoscope: An Evolving Identity. **Carnegie Endowment International for Peace**, Washington, DC: Washington, DC, mar. 2014. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2014/03/12/brazil-s-nuclear-kaleidoscope-evolving-identity-pub-54832>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- KORNEGAY, Francis; BOHLER-MULLER, Narnia (Orgs). **Laying the Brics of a New Global Order**. from Yekaterinburg 2009 to Ethekwini 2013.
- KURLANTZICK, Joshua. Don't Bet on the BRICS. **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 7 nov. 2011. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/dont-bet-brics>. Acesso em: 18 mai. 2016.
- LEGRO, Jeffrey W. **Plasticity of identity under anarchy**. *European Journal of International Relations*.v.15, p.37-65, 2009.
- LEGRO, Jeffrey W. **Rethinking the world: great power strategies and international order**. 2o Edition. New York: Cornell University, 2007.
- LEGRO, Jeffrey W. **The transformation of policy ideas**. *American Journal of Political Science*. Vol. 14, n 3, p.419-432, 2000.
- LINN, Johannes F. Realizing the Potential of the Multilateral Development Banks. **Brookings Institution**, Financing for Investment Article, 5 set. 2013. Acesso em: 24 mar. 2016.
- LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. The New Development Bank adds substance to the BRICS. **Wilson Center**, Washington, DC, July 30, 2014. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/article/thenewdevelopmentbankaddsubstantcetothebric>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- MACGANN, James G. **The Global Go To Think Tanks Report**. 20179. Disponível em: < https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks>. Acesso em: 4 maio 2020.

- MAHLER, Jonathan. How One Conservative Think Tank Is Stocking Trump's Government. **The New York Times**, New York, 20 June 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/06/20/magazine/trump-government-heritage-foundation-think-tank.html>. Acesso em: 19 mai. 2020.
- MARES, DAVID; TRINKUNAS, HAROLD. **Aspirational power**: Brazil on the long road to global influence. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.
- MCGANN, James & WEAVER, Kent. **Think tanks and civil societies**: catalysts for ideas and action. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.
- MCGANN, James. SABATINI, Richard. **Global think tank: policy network and governance**. London and New York: Routledge. 2011.
- NAÍM, Moisés. BRICS. Washington, DC, May 1, 2014. **Carnegie Endowment International for Peace**. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2014/05/01/brics/ha0k>. Acesso em: 16 mai. 2016.
- NASH, George H. **The Conservative Intellectual Movement in America Since 1945**. Wilmington: Intercollegiate Studies Institute, 1996.
- NORIEGA, Roger, FOGASSA, Marc. Brazil Is in a Class By Itself. **American Enterprise Institution**, Washington, DC, 19 mar. 2011. Disponível em: <http://www.aei.org/publication/brazil-is-in-a-class-by-itself/>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUES, Vitória Gonzales. A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Bol. Conj. Nerint**, Porto Alegre, v.1 n. 4, p. 1-91, jan/2017.
- O'NEIL, Shannon. Brazil as an Emerging Power: The View from the United States. **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 1 mar. 2010. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/brazil-emerging-power-view-united-states>. Acesso em: 16 mai. 2016.
- OLSON, Ryan; WOES, Amid. Emerging Markets Need More Economic Freedom. **The Daily Signal**, Washington, DC, 28 jan. 2014. Disponível em: <http://dailysignal.com/2014/01/28/amid-woes-emerging-markets-need-economic-freedom/>. Acesso em: 25 mai. 2016.
- PATRICK, Stewart M. The BRICS India Summit: Beyond Bricolage? **Council on Foreign Relations**, Washington, DC, 28 mar. 2012. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/brics-india-summit-beyond-bricolage>. Acesso em: 18 mai. 2016.
- PETTIS, Michael. It Would Be Foolish for the BRICS to Save Europe. **Carnegie Endowment International for Peace**, Washington, DC, 6 out. 2011. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2011/10/06/it-would-be-foolish-for-brics-to-save-europe-pub-45690>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- PICCONE, Ted. Obama, Rouseff, and the crucible of human Rights. **Brookings Institution**, Ordem from Chaos, Washington, DC, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/06/26/obama-rousseff-and-the-crucible-of-human-rights/>. Acesso em: 23 abr. 2016.
- RICH, Andrew. **Think tanks, public policy and the politics of expertise**. Cambridge university Press, 2004.
- ROBERTS, James. Declining Economic Freedom and Growing Statism: The BRICS Are Hitting the Wall. **The Daily Signal**, Washington, DC, 3 de fev. de 2013. Disponível em: <http://dailysignal.com/2013/02/15/declining-economic-freedom-and-growing-statism-the-brics-are-hitting-the-wall/>. Acesso em: 25 mai. 2016.
- ROHAC, Dalibor; SCHMITT, Gary. Laying BRICS: A not-so-happy future. **American Enterprise Institution**, Washington, DC, January 5, 2016. Disponível em: <https://www.aei.org/publication/laying-brics-a-not-so-happy-future/>. Acesso em: 18 mai. 2016.
- SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, 37(1), 143-184. 2015.
- SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. A cooperação Sul-Sul na política externa do governo Lula (2003-2010). **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.3 n.14, p. 69-93, 2012.
- SMITH, James. **The Idea Brokers**: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. New York: Free Press, 1991.
- STONE, Daiane and DENHAM, Andrew (eds.). **Think tank traditions**: policy research and the politics of ideas. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- STUNKEL, Oliver. **BRICS e o future da ordem global**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2017.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Argentina e Brasil na visão dos think tanks nos Estados Unidos. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, maio 2018.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis. Castigo Sem Crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura austral**, v. 7, n. 35, 2016.

SWEIG, Julia. Desconsiderar os Brics ou não? **Folha de São Paulo**, 16 jul. 2014. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/colunas/juliasweig/2014/07/1486590-desconsiderar-os-brics-ou-nao.shtml?mobile>. Acesso em: 18 mai. 2016.

TRINKUNAS, Harold. Brazil's Global Ambitions. **Americas Quarterly Article**, Washington, DC, 4 fev. 2015.

TRINKUNAS, Harold. **What Brazil contributes to the international liberal order**. Ordem from Chaos, Washington, DC, 18 fev. 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/02/18/what-brazil-contributes-to-the-international-liberal-order/>. Acesso em: 24 abri. 2016.

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

VIGEVAI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007.

WELDES, Jutta. **Constructing national interests**. *European Journal of international relations*. 2, 275, p.275-318, 1996.

WIETCHIKOSKI, Luciana. **A atuação internacional do Brasil no século XXI: as visões dos principais think tanks estadunidenses (2003-2016)**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

WOODROW WILSON CENTER FOR SCHOLARS. BRICS: Shaping the New Global Architecture. (1h16min17s) 28 jun. 2011. **Wilson Center**, jun. 2011. Disponível em: <https://www.wilson-center.org/event/brics-shaping-the-new-global-architecture>. Acesso em: 22 jan. 2017.