

# Os BRICS na Visão dos Principais *Think Tanks* Norte-Americanos<sup>1</sup>

## Major US *Think Tanks* and their View of the Brics

Tatiana Teixeira\*

### Resumo

Importantes atores no sistema político norte-americano, os *think tanks* deixaram de ser fenômeno exclusivo do mundo anglo-saxão, tornando-se modelo de *policy institute* mundo afora. Este trabalho investiga a categoria Brics, como área de estudo, na *Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations* e *Center for American Progress*. Os TTs selecionados têm-se mantido com alta visibilidade no governo Barack Obama, sugerindo que o espaço dado por esses TTs a um determinado assunto seja um indicativo valioso da agenda recente de política externa norte-americana. Nessa investigação, a autora mapeará a produção dos referidos TTs na primeira metade da gestão Obama (2009-10).

**Palavras-chave:** Brookings Institution – Council on Foreign Relations – Center for American Progress – think tanks – Brasil.

### Abstract

Considered important actors in US political system, think tanks are no longer an exclusive Anglo-saxon phenomenon, becoming a policy institute model worldwide. This work investigates the Brics category as an area of study at *Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations* and the *Center for American Progress*. So far, the selected TTs have been highly influential in Mr. Obama's government. I argue that the room given by TTs to an specific issue may be a valuable indicative of US Foreign Policy current agenda. In this investigation, I will map those TTs' production during the first half of Mr. Obama's term (2009-10).

**Key Words:** Brookings Institution – Council on Foreign Relations – Center for American Progress – think tanks – Brazil.

\* Doutoranda em Ciência Política (Iesp-Uerj) Visiting Scholar, University of Pennsylvania, US (2012). E-mail: tatianat19@hotmail.com

1 Este trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Uma primeira versão foi apresentada no 3º Encontro Nacional da Abri, em 2011.

A partir de 2001, ano em que o economista Jim O'Neill publicou o estudo *Building Better Global Economic BRICs*, o referido acrônimo foi gradualmente metabolizado e assumido pelos países então envolvidos – Brasil, Rússia, Índia e China –, que passaram a adotá-lo como ferramenta de uso político. A idéia básica sobre o surgimento de um novo grupo econômico formado por essas nações emergentes foi assimilada e ressignificada em benefício e com agenda próprios.

Com isso, pretendia-se criar uma percepção de unidade: a idéia de que, juntos e como um bloco, seriam atores relevantes no sistema internacional. Para os quatro, em determinadas questões, atuar em conjunto seria mais eficaz e com menos *trade-offs* do que lutar sozinho. A crença inicial e tanto ingênua (embora com uma dose de pragmatismo) de que os pontos de convergência compensariam as áreas de atrito contribuiu para levar essa experiência conjuntural adiante e amadurecê-la, dando-lhe sobrevida.

Das reuniões preparatórias entre chanceleres e ministros da Economia desses países, entre 2006 e 2009, chegou-se à I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Brics, na cidade russa de Ecatemburgo, em junho de 2009. No evento, que teve a presença do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de seu homólogo russo Dmitri Medvedev, do primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh, e do presidente chinês, Hu Jintao, foram discutidos temas que estão na ordem do dia para todos esses países – papel do G-20, seguranças energética e alimentar, reforma de instituições multilaterais e mudanças climáticas. Segundo De Vizia e Costa (2010, p. 30), o foco do encontro foi “a busca de uma maior representatividade dos países emergentes no processo decisório no campo das relações internacionais”.

Um ano depois, em abril de 2010, foi realizada a II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, na qual se ratificou “a demanda de que o G-20 (grupo das principais economias mundiais, incluindo os países emergentes) [...] se torne o principal fórum de coordenação econômica e cooperação internacional”.

A terceira e mais recente cúpula, em abril de 2011, primeira com a África do Sul, aconteceu na cidade chinesa de Sanya e reuniu a atual presidente do Brasil, Dilma Rousseff; os presidentes chinês e russo; o premiê indiano; e o presidente da África do Sul, Jacob Zuma<sup>2</sup>. Nessa última, a reforma da ONU esteve na pauta<sup>3</sup>.

Um dos traços desse grupo, a ambigüidade – ora buscando se apresentar como grandes potências, ora colocando-se como países em desenvolvimento (Hurrell, 2009) –, é apontado nos trabalhos de diversos especialistas, expondo os elementos internos de descontinuidade entre os integrantes do Brics. Como lembra Hurrell (2009, p. 15), são grandes as diferenças e as inúmeras sutilezas entre eles: “Existem, claramente, diferenças substanciais entre esses países – em termos de poder e importância geopolítica; peso econômico e grau de integração à economia global; trajetórias culturais e históricas distintas; e sistemas políticos domésticos”.

A questão principal parece ser se esses países estão conseguindo atribuir o sentido desejado à imagem que esperam construir, como um conjunto, na consecução de seus objetivos políticos e econômicos no plano internacional.

2 Ver cronologia em: [www.ipea.gov.br/bric/cronologia\\_grupo.html](http://www.ipea.gov.br/bric/cronologia_grupo.html).

3 “Em cúpula na China, Brics em reforma na ONU”. *Folha.com*. Editoria Mundo, 14/04/2011. [www1.folha.uol.com.br/mundo/902468-em-cupula-na-china-brics-insistem-em-reforma-da-onu.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/mundo/902468-em-cupula-na-china-brics-insistem-em-reforma-da-onu.shtml). Acesso: jun/11.

Por que, então, recorrer aos *think tanks* (TTs) norte-americanos para tratar desse tema? Diante da constatação da importância cada vez maior desses institutos como atores na dinâmica da governança global e da legitimidade chancelada pelo conhecimento produzido por eles (Teixeira, 2007), acredita-se que a instrumentalidade dos TTs possa ser um caminho válido para atingir as nuances referentes à real percepção do Brics entre os formuladores de política externa norte-americana e os que tomam essas decisões.

Como afirma Stone (2001, p. 131), “... muitos *policy institutes* [think tanks] ajudam a estabelecer uma linguagem conceitual, os paradigmas dominantes, os exemplos empíricos que se tornam as suposições adotadas por aqueles que fazem política”<sup>4</sup>. Josselin e Wallace (2001b, pp. 256-257) reforçam nossa justificativa:

*Existe, sem dúvida, um desequilíbrio estrutural na sociedade civil global. ONGs e empresas no mundo OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico] em geral, e nos EUA em particular, têm acesso a recursos e talentos muito maiores, melhores meios de comunicação, e acesso mais fácil àqueles que controlam a influência pública e privada [...] é difícil negligenciar a influência dos atores ocidentais (tanto estatais quanto não-estatais) e, principalmente, dos americanos no conteúdo e na disseminação das ‘normas globais’.*

Se, há algumas décadas, podia-se considerar esses institutos de pesquisa de políticas públicas como um fenômeno exclusivo do mundo anglo-saxão – norte-americano, em especial –, hoje a realidade é outra. Além da crescente reprodução desse modelo de centro de estudos em diversos países, com as adaptações possíveis e necessárias às culturas política e institucional locais, também se observa a internacionalização e o compartilhamento de temas e de agendas desses institutos entre si e com outros atores (estatais e não-estatais), em todos os níveis de governança (McGann, 2011).

McGann (2011) e Stone (2001) apontam a globalização e a regionalização como fatores importantes para a maior colaboração e a crescente interação entre os institutos em diferentes países, assim como para a transnacionalização dos TTs – tanto como inspiração para um modelo de instituição de pesquisa, quanto com a instalação de escritórios de reconhecidos TTs norte-americanos em outras regiões.

Seja no nível intergovernamental (Estado → Estado), seja no transgovernamental (agências e/ou burocracias nacionais), seja no transnacional (corporações e organizações da sociedade civil), conforme Dingwerth e Pattberg (2009), o fato é que, nos três, há demanda para que os *think tanks*, sobretudo os norte-americanos, exerçam sua influência, por meio da parceria entre agentes públicos e privados e por redes. E, alega Stone (2001, p. 126), no caso dos TTs, “como atores não-estatais, eles representam um território neutro”.

Segundo Dingwerth e Pattberg (2009, p. 48), “atores não-estatais se tornaram agentes relevantes na medida em que eles comandam níveis significativos de recursos de governança [grifo dos autores]”. Nessa lista de agentes (2009, p. 45), eles incluem organizações e burocracias internacionais, organizações híbridas, fundações privadas, atores econômicos, ONGs, comunidades epistêmicas e migratórias, associações profissionais e mídia, entre outros.

<sup>4</sup> Todas as traduções são de responsabilidade da autora.

Este trabalho tem como objetivo avaliar a presença (ou a ausência) da categoria *Brics*, como área de estudo específica, na *Brookings Institution*, no *Center for American Progress* (CAP) e no *Council on Foreign Relations* (CFR)<sup>5</sup> para investigar se existe uma discussão sobre o grupo.

Trata-se de tema importante, mobilizador de uma gama variada de recursos, incluindo capital humano? Todos os países que compõem o Brics são vistos com o mesmo peso por essas *brain factories*? O tópico é suficientemente relevante para ter um grupo autônomo de pesquisa, ou se encontra diluído em outros tópicos e/ou áreas, como Economia e Política Externa? Essas são algumas das questões que buscaremos esclarecer, com base na coleta de dados a ser feita nos *sites* dos institutos escolhidos.

Além de fazerem parte de algum tipo de iniciativa global e recorrerem a diversos recursos tecnológicos para divulgarem suas idéias, a autora parte da premissa de que esses três TTs dispõem de capital intelectual e de recursos políticos e econômicos suficientes para se manterem com alto nível de relevância e penetração no governo Obama, tema esse já desenvolvido em Teixeira (2010). De acordo com pesquisa feita por James McGann (2011) e atualizada anualmente, a *Brookings* aparece em 1º lugar na lista dos TTs mais influentes no mundo e nos EUA, seguido do CFR. Já o CAP aparece em 10º entre os 50 mais influentes dos EUA (McGann, 2011) e com estreita afinidade com a Administração atual.

O que sugerimos é que o espaço dado a um determinado assunto nos *think tanks* de maior proximidade com a Casa Branca pode funcionar como um indicativo valioso da agenda recente de política externa norte-americana (Teixeira, 2010). Para essa investigação, a autora mapeará os eventos organizados nesses centros de estudo, ao longo da primeira metade da gestão Obama (2009-2010), assim como livros, relatórios, artigos, vídeos e outros documentos produzidos no mesmo período. Essa moldura temporal binária foi escolhida por incluir as duas primeiras cúpulas de chefes de Estado do Brics e o início do governo Obama.

Intuitivamente, a autora considera que a China talvez seja o país mais visado, o que, de imediato, merece uma observação. Se o propósito maior de pertencer a esse grupo for garantir uma identidade coletiva que torne seus integrantes reconhecidos dessa forma (e, justamente por isso, com maior poder de barganha nos principais fóruns decisórios internacionais), o que significaria para o Brasil continuar sendo visto, por esses institutos e pela elite do *policy-making* norte-americano, mais como um integrante da América Latina do que um elemento de peso dos Brics? O que representaria para o Brasil ainda ser visto, de forma geral, como descolado dos demais participantes desse conjunto de países? Tal realidade, além de contrariar a percepção da elite diplomática brasileira, esvaziaria a própria justificativa e o interesse em ser parte do Brics.

Este artigo se divide em duas partes. Na primeira, de caráter introdutório, a autora apresenta os *think tanks* como instituição. Na segunda, com três seções, detém-se nos institutos escolhidos para análise.

5 [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu), [www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org) e [www.cfr.org](http://www.cfr.org).

## Think tanks: ainda em busca de uma definição

É praticamente consensual na literatura especializada a fragilidade ainda dominante quanto a uma possibilidade de definição estreita dos *think tanks*. Pensando em termos weberianos, faz-se necessário projetar um modelo ideal que sirva de parâmetro e ajude a explicar o que são e como podem funcionar em realidades políticas nacionais tão diferentes. Uma tentativa nesse sentido é a definição padrão, genérica e de efeito didático adotada por McGann (2005, p. 12), que descreve os TTs como “... organizações de formulação e pesquisa política que têm uma autonomia significativa em relação ao governo e a grupos de interesse”. Na verdade, entre os autores que estudam o fenômeno, parece haver mais concordância sobre as funções dos *think tanks* do que sobre como explicá-los em algumas poucas palavras.

Como algumas das atividades recorrentes na rotina de trabalho desses institutos, McGann (2007 e 2011), Stone (2001) e Wiarda (2010) citam a de funcionarem como *gatekeepers*, filtrando informações, identificando questões políticas e apontando soluções com mais rapidez do que os burocratas normalmente conseguem; atuarem como mediadores entre governo, formadores de opinião e mundo acadêmico; ser uma voz independente nos debates; elaborar e avaliar programas e políticas públicas; interpretar os acontecimentos para os veículos de comunicação; mastigar complexas questões internacionais e econômicas para o público leigo; e outras já descritas por Teixeira (2007).

Em seu estudo, McGann (2011) identifica pelo menos 6.480 *think tanks* considerados importantes no mundo, atuando em 169 países. A alta concentração na América do Norte e na Europa Ocidental (57% contra 8% na África, por exemplo) não surpreende, revelando a desigualdade na distribuição mundial de recursos de diferentes ordens e no investimento em pesquisa e desenvolvimento, conforme já mencionado na introdução deste texto e em Teixeira (2007).

Os indicadores relacionados por McGann (2005) para identificar países mais propensos a desenvolver, ou a receber, *think tanks* foram: **1)** liberdade política; **2)** sistema político; **3)** o número de anos como uma democracia; **4)** número e força dos partidos políticos; **5)** natureza da sociedade civil; **6)** liberdade de imprensa; **7)** liberdade econômica; **8)** PIB *per capita*; **9)** demanda do setor público por análise política independente; **10)** população; **11)** cultura filantrópica; **12)** número e grau de independência das universidades públicas e particulares; **13)** nível de integração global. Para o autor, os EUA reúnem todas essas condições e no mais alto grau.

## Brics na visão dos *think tanks* norte-americanos

### CAP: um pequeno grande *think tank*

A história do *Center for American Progress* (CAP)<sup>6</sup> remonta a 2003, ano em que foi fundado em Washington D.C. pelo ex-chefe de gabinete do então presidente Bill Clinton, John Podesta,

<sup>6</sup> Versões não-oficiais, elaboradas por conservadores, estão disponíveis no site *DiscoverTheNetworks* ([www.discoverthenetworks.org](http://www.discoverthenetworks.org)), um “Guia para a Esquerda Política”, que aponta indivíduos e fundações que patrocinam a “esquerda” nos EUA. O tom é de denunciamento. Um dos autores recorrentes é o conservador David Horowitz. Ver ainda o site *Capital Research Center* ([www.capitalresearch.org/](http://www.capitalresearch.org/)) e os autores Arnold (2009 e 2007), Chen (2008), Gizzi (2008 e 2007) e Higgins (2011).

com o suporte financeiro de alguns entusiastas, entre eles o bilionário George Soros. Um dos mais importantes coordenadores da campanha de Obama e de sua equipe de transição para a Casa Branca, Podesta articulou o apoio necessário para criar um *think tank* progressista (ou pró-democratas) que pudesse se preparar para divulgar as idéias liberais, de forma mais assertiva e amplificada, e para enfrentar os desafios que o século XXI ofereceria aos Estados Unidos, doméstica e externamente.

A autodefinição como um *action tank*, “dedicado a melhorar a vida dos americanos com idéias progressistas e ação”, diz muito sobre o perfil desse instituto, que faz uma ampla cobertura das questões domésticas, como crescimento econômico, educação, geração de empregos e saúde, além de estimular e aprofundar o debate sobre o progressivismo. A preocupação de Podesta era não apenas com reforçar a disseminação da agenda e dos valores democratas, mas com a busca por novos formatos e meios para divulgá-las da maneira mais ampla e viral possível. Não à toa, a vitória democrata nas urnas, na última disputa pela Casa Branca, em 2008, veio com o intenso uso das novas tecnologias (Teixeira, 2010).

Identificado como uma *policy enterprise organization* por McGann (2007, p. 16), ou como um escritório de Relações Públicas pelos conservadores (Higgins, 2011), por ter um perfil mais jornalístico do que acadêmico e uma cultura organizacional mais empresarial, voltada para resultados e para clientes, esse *think tank* esteve, desde muito cedo, atrelado ao presidente Obama<sup>7</sup>. Nada que os conservadores e seus TTs de características parecidas, como a *Heritage Foundation*, não estejam fazendo, com sucesso, há pelo menos três décadas.

Idéias como a retirada gradual das tropas norte-americanas do Iraque, a implementação de um plano universal de cobertura médica e a criação de “empregos verdes” para combater o aquecimento global estão na agenda de Obama, assim como na dos integrantes do CAP (Teixeira, 2010). Com esse TT, os democratas voltaram a pensar no *marketing* político e no uso mais estratégico de suas idéias, com a compreensão de que era imprescindível aumentar as parcerias, estabelecendo redes entre organizações e indivíduos pró-liberais/progressistas (Dingwerth e Pattberg, 2009; Steets, 2009).

Uma movimentação nesse sentido foi a abertura de um escritório do CAP em Los Angeles, em 2007, o que deve aumentar sua visibilidade nas questões de meio ambiente. A Califórnia é um estado pioneiro e, independentemente do governo no poder (republicano, ou democrata), bastante progressista para os padrões americanos na temática ambiental. O CAP também faz parte da *Global Climate Network*, uma rede formada por nove institutos de diferentes países (África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, China, EUA, Grã-Bretanha, Índia e Nigéria) para discutir ações internacionais e globais relacionadas ao desafio climático.

Os principais eixos temáticos desse centro são as questões domésticas, a economia, a segurança nacional, a energia & o meio ambiente, a mídia & os valores progressistas. Não existe nenhum tópico específico sobre *Brics*, Brasil e Índia, ao contrário de China e Rússia, que contam com categorias separadas e especialistas em ambos os assuntos. Brazilianistas tampouco foram identificados. Alguns eventos (não todos) geram documentos mais robustos, como o painel *Strategic Persistence*, sobre a situação dos direitos humanos na China, realizado em janeiro de

<sup>7</sup> Para uma argumentação mais desenvolvida, ver Teixeira (2010).

2009 e transformado no relatório *Strategic Persistence: how the United States can help improve Human Rights in China*. O foco, porém, é a publicação de artigos no site do CAP e na imprensa.

Ao todo, avaliaram-se 19 eventos: 6 sobre China; 6 sobre Rússia; e 7 sobre assuntos diversos, como aquecimento global, energia, crise econômica, G-8 e G-20, envolvendo mais de um integrante do Brics. Das 141 publicações encontradas, entre artigos, relatórios, declarações, memorandos e outros, 54 se referem à Rússia; 50 à China; 5 tratam do Brasil; 3 são sobre a Índia; 3 sobre América Latina; e 26 remetem a temas variados, como os já citados. Para alguns exemplos de atividades do CAP, ver *Tabela 1*:

**Tabela 1 – CAP**

Especialistas	Eventos	Publicações
CHINA Nina Hachigian Melanie Hart Scott Lilly Adam Hersh	Advisory: <i>U.S.-China Relations Security &amp; the Military-to-Military Exchange</i> , almirante Michael Mullen, Dec 1, 2010  Advisory: <i>U.S.-China Relations</i> , senador John Kerry, Dec 7, 2010	Artigo <i>The Importance of U.S.-China Relations</i> , Winny Chen, Nina Hachigian   January 28, 2009  Artigo <i>Clinton must press China on Rights: a stable, open China is in America's best interests</i> , William Schulz, Sarah Dreier, W. Chen   Feb 19, 2009
AMÉRICA LATINA E CARIBE Vanessa Cardenas Araceli Ruano		Relatório <i>The United States and Brazil: two Perspectives on dealing with Partnership and Rivalry</i> , Kellie Meiman, David Rothkopf   March 12, 2009
RÚSSIA Samuel Charap	Painel <i>After the 'Reset': U.S. Russia Policy in the Run-Up to the Obama-Medvedev Summit &amp; Beyond</i> , Jul 2, '09	Statement <i>Senate Has Time for Both New START and National Defense Authorization Act</i> , Winnie Stachelberg e Ken Gude   Dec 8, 2010

Fonte: Elaboração própria, de acordo com informações disponíveis no site do CAP.

Assim como os demais TTs, o *American Progress* também se mobiliza para atender a demanda gerada pelos acontecimentos do dia-a-dia, como na viagem de Obama ao Brasil em março de 2011; por ocasião da visita do presidente Hu Jintao, aos EUA, em janeiro de 2011; no caso da ratificação do Tratado de desarmamento nuclear russo-americano Start, pelo Senado dos EUA, em dezembro de 2010; na cúpula EUA-Rússia, em Moscou, em julho de 2009; ou na reunião do G-20, em Londres, em abril de 2009. Em todos esses eventos, o CAP gerou material explicativo e/ou de defesa de seus pontos de vista.

Dentro do recorte temporal estipulado pela autora deste *paper* (2009-2010), fica claro que, dos países que integram o Brics, a China é a que desperta mais interesse e/ou preocupação, gerando a maior quantidade de material analítico e/ou explicativo. Não há comparação entre a China e os demais membros dos Brics quanto ao volume de textos e à diversificação de áreas investigadas.

A China aparece não apenas nos textos referentes a eventos pontuais, como a reunião do G-20, ou a Cúpula de Copenhage, em dezembro de 2009. Ela está presente em praticamente todas as áreas de discussão do *Center for American Progress*, indo desde inovação tecnológica, economia e meio ambiente, a direitos humanos e segurança nacional. Assim, pode-se afirmar que a China é um assunto premente, seja em conjunto, seja como ator unitário.

Em relação aos demais países do acrônimo<sup>8</sup>, a autora observa que:

- 1) a Rússia é o segundo em termos de aparições<sup>9</sup>, que se concentram mais na questão nuclear e em segurança;
- 2) Brasil e Índia têm presença esporádica, mais motivada por eventos pontuais, como a intervenção do Brasil na questão do Irã, ou a presença de ambos na Cúpula de Copenhague, do que como um tema de interesse de fluxo contínuo;
- 3) o Brasil se encaixa, em especial, nas questões ambientais e de América Latina;
- 4) a Índia aparece mais relacionada à temática ambiental e, às vezes, à cobertura de segurança relativa ao Paquistão; e 5) como categoria, o G-20 aparece eventualmente, em especial em questões ambientais, o que não acontece com o Brics.

## Brookings Institution: a mais acadêmica de todas

Instalada em Washington D.C, a *Brookings* é parte importante do patrimônio político e institucional americano (Teixeira, 2010 e 2007) e tem como missão (a promessa de) fazer pesquisa independente e de qualidade e apresentar soluções inovadoras e impactantes. Fundada em 1927, seus principais programas hoje estão ligados às áreas de Política Externa, Economia, Questões Urbanas, Governança, Economia e Desenvolvimento Globais. Segundo Weidenbaum (2009), a *Brookings Institution* é o maior entre os DC-5, que é como o autor classifica os maiores, mais visíveis e influentes no cenário político e com a agenda mais diversificada de pesquisa entre os *think tanks* instalados na capital, cobrindo tanto assuntos domésticos quanto internacionais.

Entre os momentos decisivos do debate político nos EUA e que teriam contado com as contribuições desse centro de estudos, seu atual presidente, Strobe Talbott, subsecretário de Estado no governo Bill Clinton, destaca: a discussão do sistema orçamentário, nos anos 1920; a criação da Seguridade Social, nos anos 1930; a criação da ONU e a implantação do Plano Marshall nos anos 1940; a melhoria no processo de transição presidencial nos anos 1950; e o estabelecimento do CBO (Congressional Budget Office) nos anos 1970 (McGann, 2007, p. 82).

De acordo com McGann (2011, p. 21), trata-se de um *think tank* acadêmico, também apelidado de “universidade sem alunos”, por sua “ênfase na objetividade acadêmica e científica e nas ciências sociais, como atestado de qualidade das credenciais de seu *staff* e de suas pesquisas”, com uma “tensão constante entre os objetivos da densidade e rigor acadêmicos e a relevância política”.

Também caracterizam esse perfil (McGann, 2007, pp. 13 e 21) a estrutura organizacional e cultura interna mais acadêmicas, com pesquisas de longo prazo e uma abordagem mais teórica das questões, e as publicações de livros (em volume significativamente maior do que no caso do CAP, por exemplo) e de artigos. Da mesma forma que o CAP, a *Brookings* busca uma inserção global e, desde 2006, mantém um escritório na China, o *Brookings-Tsinghua Center for Public Policy*.

8 Por ser membro recente do Brics, a África do Sul não foi considerada neste artigo.

9 Embora tenham sido encontrados mais eventos sobre Rússia, qualitativamente, o material sobre China é mais diversificado e abrange mais áreas.



Na literatura corrente (McGann, 2011; Weidenbaum, 2009), é considerado um *think tank* liberal e pró-democrata (embora alguns tons abaixo do *American Progress*), oscilando entre o centro e o centro-esquerda do arco político-ideológico americano<sup>10</sup>. A presença de especialistas conservadores, como Robert Kagan (Oriente Médio, Segurança Nacional dos EUA e Relações Transatlânticas), mostra, contudo, que o espectro é mais amplo e menos óbvio do que isso.

Diferentemente do CAP, é possível encontrar no *site* um tópico específico para o *Brics* (e um sobre *Mercados Emergentes*), com especialistas de três diferentes programas (Centro de Estudos sobre EUA e Europa, Desenvolvimento & Economia Global e Política Externa), cujo objetivo é, de acordo com a página na *Internet*, “examinar as economias emergentes detalhadamente e dar recomendações sobre como se ajustar e tirar proveito das novas potências econômicas”. Ainda assim, mesmo quando se trata de um tópico específico, a maioria dos textos trata de cada um isoladamente, sob o amparo conceitual *Brics*, mas não como um ator único, no sentido de um grupo.

Os tópicos, aliás, são em número muito maior do que no *American Progress*. E, mais uma vez, a China é a que possui mais “subdivisões nominais” (*China, Economia Chinesa, 17º Congresso do Partido Chinês e Diálogo Estratégico EUA-China*), ou seja, diretamente relacionadas, além de um centro de pesquisa específico – o *John L. Thornton China*.

Depois, vem a Índia (*Índia e Economia Indiana*). Brasil e Rússia também têm tópicos específicos (*Brasil e Rússia*), além de aparecem em tópicos de áreas correlatas, como *Mercados Emergentes, Países em Desenvolvimento e América do Sul*, no caso do primeiro; e *Otan, Relações Transatlânticas, Não-Proliferação e Defesa de Mísseis*, no caso russo.

Os quatro também podem ser encontrados nas rubricas relacionadas aos mais diversos assuntos, como meio ambiente, clima e energia, desenvolvimento econômico, governança global, ou mudança global. Além disso, pesquisas relacionadas ou de interesse dos membros do *Brics* também são desenvolvidas nos Projetos *Latin America Initiative* (Brasil), *Managing Global Order* (G-20) e *Climate and Energy Economics*.

Na *Brookings*, em função de seu perfil mais acadêmico, eventos viram relatórios, e relatórios são publicados como livros (e vice-versa) com mais frequência do que no CAP. Um exemplo que merece ser citado é o do seminário *Brazil in the Global Crisis: still a Rising Economic Superpower?*, realizado em julho de 2009 para divulgar e debater o livro então recém-lançado *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, organizado por Lael Brainard e Leonardo Martinez-Diaz.

Dos seis eventos analisados, 3 são sobre Índia; 2 sobre Rússia; e 1 sobre Brasil. Das 60 publicações selecionadas<sup>11</sup>, 16 tratam de Índia; 12 de China; 7 de Rússia; 7 de Brasil; 3 de América Latina; e 1 de África. Outros 14 itens se referem a assuntos diversos, como governança global, recuperação econômica, ou G-20.

Para alguns exemplos, ver *Tabela 2*:

<sup>10</sup> Para considerações fora do *mainstream*, ver [www.silverbearcafe.com/private/NWO/nwo7.html](http://www.silverbearcafe.com/private/NWO/nwo7.html) e [www.voltairenet.org/The-Brookings-Institution-a-Think](http://www.voltairenet.org/The-Brookings-Institution-a-Think).

<sup>11</sup> De novo: analiticamente, os números servem apenas como orientadores parciais do peso de cada país, pois se referem somente à busca da palavra-chave “Brics”. Também na *Brookings*, a China está presente em mais áreas de estudo do que os demais.

Tabela 2 – Brookings

Especialistas	Eventos	Publicações
BRICS Clifford G. Gaddy Arvind Panagariya Eswar Prasad Wing Thye Woo		Paper Does Fairness Matter? Hakan Altınay   April 2010  Livro <i>Transatlantic 20/20: The U.S. and Europe in an Interpolar World</i> Daniel S. Hamilton   2010
CHINA <sup>12</sup> Jeffrey A. Bader, Yu Hui, Thomas J. Christensen, Erica S. Downs, Yu Qiao Arthur R. Kroeber, Cheng Li, Tao Ran, Kenneth G. Lieberthal, Jonathan Pollack, Wang Tianfu, Lan Xue, Zheng Xinye, Feng Wang, Yang Yansui, Wing T. Woo		Relatório <i>A Look at U.S.-China Relations from Beijing and Shanghai</i> Kenneth G. Lieberthal   Jun 2010  Opinião <i>Another Parable of American Decline?</i> Mark Muro   March 26, 2010
AMÉRICA LATINA / BRASIL Maurício Cárdenas, Carlos Pereira, Richard Feinberg, Kevin Casas-Zamora, Andrés Rozental, Santiago Levy, Eduardo Levy-Yeyati	Seminário <i>Brazil in the Global Crisis Still a Rising Economic Superpower?</i> July 13, 2009	Opinião <i>Brazil &amp; the U.S.: a New Beginning?</i> , Maurício Cárdenas e João Augusto de Castro Neves   Apr 19, '10
RÚSSIA Clifford G. Gaddy	Painel <i>U.S.-Russian Leadership for Global Financial and Energy Security</i> , Mar 23, 2009	Artigo <i>Putin's Third Way</i> , Barry W. Ickes e Clifford G. Gaddy   Jan/Feb 2009
ÍNDIA Eswar Prasad	Conferência <i>India and the United States: a Strategic Partnership</i> , June 4, 2010	Paper <i>The U.S.-India Relationship (Brics)</i> , Eswar Prasad e Karim Foda   Nov 4, 2010

Fonte: Elaboração própria.

## CFR: um gigante estrelado das Relações Internacionais<sup>13</sup>

Assim como a *Brookings*, o *Council on Foreign Relations* definiu sua missão como sendo apartidária, com o objetivo maior de instruir a opinião pública e mobilizá-la para um maior internacionalismo da política externa norte-americana, em detrimento do isolacionismo – sobretudo após o fracasso do presidente Woodrow Wilson em convencer o Senado dos EUA a ratificar a entrada do país na Liga das Nações (Parmar, 2004, p. 37; Teixeira, 2007; Wiarda, 2010, p. 35).

Desde 1921, quando foi fundado, muitos dos mais conhecidos personagens da política americana já passaram pelo CFR, entre ex-presidentes e demais integrantes do primeiro e segundo escalões do governo, nova-iorquinos bem-sucedidos, banqueiros, empresários

12 A ausência de eventos sobre China na tabela 2 não indica uma ausência efetiva do tema, pelo contrário. Desconectado do Brics, a quantidade de material sobre esse país asiático é enorme.

13 Sobre o CFR: SCHULZINGER, Robert D. *The Wise Men of Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press, 1984; WALA, Michael. *The Council on Foreign Relations and American Foreign Policy in the Early Cold War*. Providence, RI: Berghahn Books, 1994; GROSE, Peter. *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*. New York: CFR Press, 1996.

(Wiarda, 2010, p. 35), assim como nomes relacionados à elite de suas respectivas áreas, seja acadêmica, seja no mundo das finanças, seja na imprensa (Parmar, 2004).

Em seu periódico *Foreign Affairs*, publicam secretários de Estado e da Defesa, diplomatas, reitores de prestigiadas universidades e diretores de organizações internacionais. Seu atual presidente, Richard Haass, é um exemplo dessa “grife”, com experiência em cargos no Conselho de Segurança Nacional e nos dois Departamentos mais importantes para a Política Externa dos EUA (Estado e Defesa). Entre as grandes contribuições do CFR, Haass destaca o Projeto *War and Peace Studies*, que forneceu argumentação teórica para se estabelecer as bases da paz no período Pós-Guerra, durante o qual manteve uma relação direta com o Departamento de Estado (McGann, 2007, p. 91; Parmar, 2004).

No perfil traçado por Parmar (2004, p. 38) sobre os integrantes do *Council*, no intervalo por ele estudado (1921-46), apenas cidadãos americanos com vasta experiência e expertise em política externa podiam fazer parte desse seleto clube. Seus líderes sempre estiveram entre os mais bem-sucedidos de sua geração, com a maioria nascida em cidades da Costa Leste, principalmente Nova York, e com formação nas prestigiosas universidades da Ivy League.

Nos anos 1940 e 1950, completa Wiarda (2010, p. 36), muitas lideranças políticas saíram desse grupo. Os secretários Dean Acheson (Estado), John Foster Dulles (Estado) e Douglas Dillon (Tesouro), assim como Nelson e David Rockefeller, são algumas das personalidades citadas pelo autor. De acordo com Wiarda (2010), nos anos 1960 e 1970, época de profunda turbulência social nos Estados Unidos, o CFR sofreu muitas críticas – por um lado, era visto como excessivamente WASP, refratário a mulheres, minorias e membros mais jovens e, por outro, considerado pelos conservadores como parte do *establishment* liberal (Wiarda, 2010). Original de NYC, onde mantém sua sede, foi somente na década de 1980 que o CFR abriu uma filial em Washington, D.C.

Do mesmo modo que o CAP e a *Brookings*, o CFR segue a tendência da internacionalização. Em março de 2010, por exemplo, seu programa *International Institutional and Global Governance* organizou em Pequim o *workshop* “China, the United States, and Global Governance: Shifting Foundations of World Order”, em parceria com o *TT China Institute of Contemporary International Relations* (CICIR).

No evento, a relação EUA-China, considerada cada vez mais interdependente, é vista como a mais importante para moldar as perspectivas no sentido de uma ordem mundial cooperativa (Patrick e Thaler, 2010, p. 1). Um dos questionamentos dos participantes do encontro é se o Brics será capaz de se consolidar e permanecer, no futuro, como um bloco político coeso (Patrick e Thaler, 2010, p. 2) – o que, talvez, explique, em parte, o ainda pouco espaço nos três TTs.

A busca por material sobre Brics trouxe resultados parecidos com os dos dois institutos anteriores, embora apenas no CFR tenha sido encontrada uma análise específica (*Building a BRIC Foundation*, de Roya Wolverson) entre os 11 documentos que mencionam o grupo. Assim como no CAP, inexistiu no *Council* um grupo de investigação ou tópico sobre Brics. Quando tratado, o assunto aparece como parte de uma discussão maior, que pode ser sobre crise financeira global, liderança norte-americana, ou meio ambiente.

Sobre China, foram encontrados 251 documentos (155 em 2009 e 96 em 2010). A China tem presença garantida em pelo menos uma das áreas temáticas do *Council*: Defesa / Segurança Interna; Democracia & Direitos Humanos; Economia; Energia / Meio Ambiente; Governança

Global; Saúde, Ciência & Tecnologia; Paz Internacional & Segurança; Proliferação; Terrorismo; e Estratégia & Política dos EUA. A Rússia aparece com 128 itens (71 em 2009 e 57 em 2010), entre editoriais de jornal, artigos, análises, entrevistas, áudios, relatórios, entre outros. Está presente em quase todas as áreas. No caso da Índia, foram listados 109 documentos (53 em 2009 e 56 em 2010). Em último, está o Brasil, com apenas 21 itens (5 em 2009 e 16 em 2010).

O fato de haver uma Força-Tarefa de Brasil e um *Programa de Estudos Latino-Americanos*, coordenado pelas especialistas Julia Sweig e Shannon O’Neil, dá um pouco mais de visibilidade ao país, mas ainda é pequena se comparada aos demais membros do Brics.

## Considerações finais

Inicialmente, para os três *think tanks* selecionados, a autora pretendia considerar as palavras-chave *Brics, Brazil, Russia, India e China*. No primeiro TT pesquisado, o *Center for American Progress*, as cinco palavras foram necessárias para levar a investigação adiante, frente à ausência da categoria *Brics*. No caso da *Brookings Institution*, precisou-se restringir a busca ao termo *Brics*, já que é muito grande a quantidade de informações sobre os quatro países e o acrônimo existe, havendo material para análise. Em relação ao *Council on Foreign Relations*, no qual não há um tópico *Brics*, a dinâmica de pesquisa foi a mesma do CAP.

De qualquer modo, a expectativa é que haveria uma repetição da tendência observada no primeiro TT, no que diz respeito aos quatro países e à qualidade/quantidade de suas aparições.

Este artigo teve como ponto de partida a premissa de que, ao mesmo tempo em que se globalizam, os *think tanks* norte-americanos continuam sendo importantes atores domésticos do sistema político de seu país. Tal relevância os coloca na privilegiada posição não somente de interlocutores desse sistema, mas também de *gatekeepers* das informações que podem circular nesse meio e de representantes dessas idéias que eles mesmos produzem e articulam.

O objetivo deste trabalho era mostrar que, nos *think tanks* escolhidos, a visibilidade e o interesse por Brasil, Rússia, Índia e China ainda acontecem mais individualmente do que como Brics, com acentuada desproporcionalidade na cobertura que cada país recebe. Diante do pouco tempo de existência formal do grupo, é cedo para avaliar se essa brevidade é suficiente para explicar o quadro atual, ou se, na verdade, a categoria não conseguiu se firmar como um ator coletivo legítimo. Explicando de outra maneira, isso significa que o radar dos *think tanks* norte-americanos está voltado para China (e Rússia, em alguma medida), e ainda pouco direcionado para Brics e Brasil.

Quando se trata de um conjunto, os países citados estão mais ligados a outros contextos:

- a) como o G-20 (financeiro);
- b) dentro da América Latina (no caso do Brasil); ou
- c) dentro do G-8 (no caso da Rússia). Forçosamente, o G-20 apareceu na investigação, em especial na busca feita no CAP.

Uma contribuição indireta deste trabalho de natureza panorâmica é oferecer aos pesquisadores brasileiros de Brics uma idéia do que se investiga nesses *think tanks* e de seus especialistas, de modo que possam ampliar suas redes de contato e fontes. Como um passo

adiante, a autora sugere dois caminhos complementares: 1) verificar se o que foi constatado nos TTs sobre a imagem dos Brics também é válido para o governo de Barack Obama; e 2) se é possível identificar a ressonância das percepções dos institutos selecionados no posicionamento da Casa Branca sobre os Brics, assim como as medidas adotadas pelo Executivo em relação ao grupo e em qual esfera (econômica, ou política externa, por exemplo) isso ocorre.

## Referências bibliográficas

ARNOLD, Ron. Center for American Progress, Originally the American Majority Institute. *Ron Arnold's Left Tracking Library*. Feb 23<sup>rd</sup>, 2009. [www.undueinfluence.com/cap.htm](http://www.undueinfluence.com/cap.htm). Acesso: jul/11.

\_\_\_\_\_. *Freezing in the Dark: Money, Power, Politics and the Vast Left Wing Conspiracy*. Bellevue: Merril Press, 2007.

BARSHEFSKY, Charlene, HILL, James T. (eds). *U.S.-Latin America Relations: a New Direction for a New Reality*. Council on Foreign Relations. [www.cfr.org/content/publications/attachments/LatinAmerica\\_TF.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/LatinAmerica_TF.pdf). Independent Task Force Report, nº 60. May 2008. Acesso: ago/08.

BODMAN, Samuel W., WOLFENSOHN, James, SWEIG, Julia E. Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. *Independent Task Force Report*, Council on Foreign Relations, 2011. 128 p. [www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407?cid=emc-BrazilTF\\_pressrelease-taskforce-07\\_13\\_11&utm\\_medium=email&utm\\_source=MyNewsletterBuilder&utm\\_content=51953459&utm\\_campaign=US+Must+Develop+Stronger+Mature+Partnership+with+Brazil+Says+CFR+Task+Force+1410941389&utm\\_term=Global+Brazil+and+US-Brazil+Relations](http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407?cid=emc-BrazilTF_pressrelease-taskforce-07_13_11&utm_medium=email&utm_source=MyNewsletterBuilder&utm_content=51953459&utm_campaign=US+Must+Develop+Stronger+Mature+Partnership+with+Brazil+Says+CFR+Task+Force+1410941389&utm_term=Global+Brazil+and+US-Brazil+Relations). Acesso: jul/11.

BRAINARD, Lael, MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (eds.). *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2009.

CHEN, Edwin. Soros-Funded Democratic Idea Factory becomes Obama Policy Font. *Bloomberg.com*, Nov 18<sup>th</sup>, 2008. [www.bloomberg.com/apps/news?pid=washingtonstory&sid=aF7fB1PFONPg](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=washingtonstory&sid=aF7fB1PFONPg). Acesso: jun/11.

DE VIZIA, Bruno, COSTA, Gilberto. O tempo do Bric. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ed. 60, mar/abr 2010. pp. 30-37. [www.desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not03.pdf](http://www.desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not03.pdf). Acesso: mar/11.

DINGWERTH, Klaus, PATTERBERG, Philipp. Actors, Arenas, and Issues in Global Governance. In: WHITMAN, Jim. (ed.). *Palgrave Advances in Global Governance*. London: Palgrave MacMillan, 2009. Cap. 2. pp. 41-65.

EICHENBERG, Fernando. Endosso de peso ao Brasil na ONU. *O Globo*, O Mundo, 6/7/2011, p. 28.

GIZZI, John. The Obama Agenda: will Washington's Liberal Lobbies get a 'New Deal' or 'Clinton's Third Term'? *Organization Trends*, Capital Research Center. Dec 2008. [www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1228146119.pdf](http://www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1228146119.pdf). Acesso: jul/11.

\_\_\_\_\_. The Center for American Progress: 'Think Tank on Steroids', *Organization Trends*, Capital Research Center. May 2007. [www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1185996377.pdf](http://www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1185996377.pdf). Acesso: jul/11.

HANSON, Stephanie. Brazil on International Stage. *Backgrounder*. CFR, Jul 21<sup>st</sup> 2009. [www.cfr.org/publication/19883/](http://www.cfr.org/publication/19883/). Acesso: fev/10.

HIGGINS, Sean. Center for American Progress: the Democrats' Public Relations Firm. *Organization Trends*, Capital Research Center. Feb 2011. [www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1296495191.pdf](http://www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1296495191.pdf). Acesso: jul/11.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: \_\_\_\_\_. (et. al.). *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 9-41.

- JOSSELIN, Daphné, WALLACE, William. Non-State Actors in World Politics: a Framework. In: \_\_\_\_\_ (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001a. Chap. 1. pp. 1-20.
- \_\_\_\_\_. Non-State Actors in World Politics: the Lessons. In: \_\_\_\_\_ (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001b. pp. 251-260.
- MCGANN, James. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*. New York: Routledge, 2011.
- \_\_\_\_\_. *The Global "Go-To Think Tanks" 2010: the Leading Public Policy Research Organizations in the World*. The Think Tanks and Civil Societies Program, 2011. [www.gotothinktank.com/wp-content/uploads/2010GlobalGoToReport\\_ThinkTankIndex\\_UNEDITION\\_15\\_.pdf](http://www.gotothinktank.com/wp-content/uploads/2010GlobalGoToReport_ThinkTankIndex_UNEDITION_15_.pdf). Acesso: jun/11.
- \_\_\_\_\_. *Think tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors and Advocates*. New York: Routledge, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.
- MEIMAN, Kellie, ROTHKOPF, David (eds.). *The United States and Brazil: two Perspectives on Dealing with Partnership and Rivalry*. CAP, March 12<sup>th</sup>, 2009. [www.americanprogress.org/issues/2009/03/brazil\\_report.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/03/brazil_report.html). Acesso: jul/09.
- PARMAR, Inderjeet. *Think Tanks and Power in Foreign Policy: A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. London: Palgrave MacMillan, 2004.
- PATRICK, Stewart M., THALER, Farah. China, the United States, and Global Governance: Shifting Foundations of World Order. *CFR/CICIR Meeting Note*, March 2010. [www.cfr.org/content/thinktank/CFR\\_CICIR\\_MeetingNote.pdf](http://www.cfr.org/content/thinktank/CFR_CICIR_MeetingNote.pdf). Acesso: jun/11.
- ROBERT, Stephen, MAXWELL, Kenneth R (eds.). A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy toward Brazil. *CFR, Task Force Report*, n° 32, Feb/2001. [www.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil\\_Memo.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_Memo.pdf). Acesso: set/2008.
- ROETT, Riordan. *The New Brazil*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2011.
- SCHULZ William F. *Strategic Persistence: how the United States can help improve Human Rights in China*. Jan 29<sup>th</sup> 2009. [www.americanprogress.org/issues/2009/01/pdf/china\\_human\\_rights.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2009/01/pdf/china_human_rights.pdf). Acesso: jul/11.
- STEETS, Julia. Global Governance as Public Policy Networks and Partnerships. In: WHITMAN, J. (ed.). *Palgrave Advances in Global Governance*. London: Palgrave MacMillan, 2009. pp. 123-138.
- STONE, Diane. The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Processes. In: JOSSELIN, Daphné, WALLACE, William (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001. pp. 113-132.
- TEIXEIRA, Tatiana. Os think tanks e o início da Era Obama. In: PECEQUILO, Cristina; RESENDE, Erica Simone Almeida; DINIZ, Eugenio (orgs.). *Os Estados Unidos no mundo atual*. Curitiba: Editora Juruá, 2010. 338p. pp. 41-62.
- \_\_\_\_\_. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.
- WEIDENBAUM, Murray. *The Competition of Ideas*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.
- WIARDA, Howard J. *Think Tanks and Foreign Policy: the Foreign Policy Research Institute and Presidential Politics*. Lanham: Lexington Books, 2010.