

A atuação internacional do Brasil nos debates dos *think tanks* britânicos durante os governos de Lula e Dilma Rousseff (2003-2016)

Brazil's international role in the debate of British *think tanks* during the governments of Lula and Dilma Rousseff (2003-2016)

El papel internacional de Brasil en el debate de los *think tanks* británicos durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff (2003-2016)

Dilceu Roberto Pivatto Junior¹

Resumo: Propõe-se uma análise de como os *think tanks* britânicos compreenderam a atuação internacional brasileira durante os governos de Lula e Dilma Rousseff (2003-2016). Seguindo a concepção teórica construtivista, considera-se o uso dos *think tanks* como fonte discursiva, capaz de influenciar na formulação de agendas políticas de um Estado – que neste artigo corresponde ao Reino Unido e a sua formulação estratégica sobre o Brasil. Tendo como abordagem central o estudo dos *think tanks* britânicos e a capacidade discursiva destes sobre a atuação brasileira, o artigo será dividido em duas partes, abordando: (i) a definição do conceito de *think tanks* e a contribuição destes, na produção de conhecimento e debates no campo das ideias políticas – incluindo a análise de política externa; (ii) os debates produzidos pelos principais *think tanks* britânicos a respeito da atuação internacional do Brasil.

Palavras-chave: Brasil. *Think tanks* britânicos. Política internacional.

Abstract: It is proposed an analysis of how British *think tanks* understood the Brazilian international performance during the governments of Lula and Dilma Rousseff (2003-2016). Following the constructivist theoretical conception, it is considered the use of think tanks as a discursive source, capable of influencing the formulation of political agendas of a State – that in this article corresponds to the United Kingdom and its strategic formulation on Brazil. With a central focus on the study of British *think tanks* and their discursive capacity on Brazilian performance, the paper will be divided into two parts, addressing: (i) the definition of the concept of *think tanks* and their contribution to the production of knowledge and debates in the field of political ideas - including foreign policy analysis; (ii) the debates produced by the leading British *think tanks* regarding the international performance of Brazil.

Keywords: Brazil. British *think tanks*. International policy.

Resumen

Se propone un análisis de cómo los *think tanks* británicos entendieron el desempeño internacional brasileño durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff (2003-2016). Siguiendo la concepción teórica constructivista, el uso de *think tanks* se considera una fuente discursiva, capaz de influir en la formulación de las agendas políticas de un Estado, que en este artículo corresponde al Reino Unido y su formulación estratégica sobre Brasil. Tomando como enfoque central el estudio de los *think tanks* britânicos y su capacidad discursiva sobre la actuación

brasileña, el artículo se dividirá en dos partes, abordando: (i) la definición del concepto de *think tanks* y su contribución a la producción de conocimiento y debates en el campo de las ideas políticas, incluido el análisis de la política exterior; (ii) los debates producidos por los principales *think tanks* británicos sobre el desempeño internacional de Brasil.

Palabras clave: Brasil. *Think tanks* británicos. Política internacional.

Introdução

O final da Guerra Fria pode ser considerado um importante marco, que inaugurou tanto uma nova configuração do sistema internacional como a abertura de novos espaços políticos e de análise – sendo possível identificar novos atores políticos responsáveis pelos assuntos de política externa. O próprio aumento do envolvimento da academia resultou na melhor organização dos debates políticos, apoiados em instituições não diretamente vinculadas aos órgãos oficiais do Estado. Para tanto, destaca-se a necessidade de se analisar as percepções dos *think tanks* britânicos² a respeito da política externa – e atuação internacional – do Brasil. Seguindo a concepção construtivista, considera-se o uso dos *think tanks* como fonte discursiva, capaz de influenciar na formulação das agendas de um Estado. Entende-se que a formulação das ideias políticas se baseia em valores discursivos, na qual o campo dessas ideias apresenta-se como sendo importante para a inauguração de novos debates e perspectivas referentes aos assuntos de política externa.

O surgimento dos *think tanks* está associado justamente à formulação de discursos, divulgação e promoção de ideias, advogando nas muitas vezes por determinada política pública – servindo de veículo de ideias e produção de *expertise* para agentes do Estado, inclusive na sua estrutura burocrática. Em linhas gerais pode-se caracterizar os *think tanks* como sendo institutos de pesquisa que promovem ideias e formulam discursos, definidos de acordo com as suas produções e interesses vinculados. Essas instituições de pesquisa podem ser classificadas como institutos públicos de política, centros de pesquisas acadêmicas, e até mesmo como, unidades de pesquisas governamentais – de acordo com a origem de seus recursos e fundos, ou então, capacidades de influência política e impacto político (STONE, 2004, p. 01s). Utiliza-se o princípio de legitimidade da *expertise* dos quadros acadêmicos ou políticos, onde se pode identificar uma maior preocupação em desenvolver soluções práticas para determinadas questões políticas.

Os *think tanks* constituem um espaço de mediação e de disputas no campo das ideias, que visa declaradamente influir na ação governamental, desempenhando papel vital na elaboração de consensos entre elites e mobilizando a opinião pública em torno de iniciativas políticas específicas (PARMAR, 2004). Neste sentido, os *think tanks* acabam oferecendo *expertise* numa agenda de interesses muito mais ampla que dos grupos de interesse, dedicados a causas específicas (ABELSON, 2006). No caso da política externa, os objetivos da estratégia nacional britânica são direcionados pelo próprio governo, conforme os cenários nacional e internacional. A partir deste contexto, os *think tanks* se esforçam em promover uma maior circulação de ideias capazes de influenciar nas tomadas de decisões governamentais, direta ou indiretamente. Entende-se que os debates produzidos sobre política internacional estejam restritos às decisões das elites políticas e militares do país. Há certo afastamento da sociedade em geral sobre a tomada de decisões, não somente ao que se refere a estrutura administrativa governamental, mas sim na criação de ideias e alternativas de política externa. As representações de identidades servem aqui como estratégia de legitimação utilizada pelos tomadores de decisões em política externa, para justificarem os cursos de ações políticas a serem tomadas. E é neste campo das representações de identidades que muitos *think tanks* atuam, enquanto instituições da elite, cuja manifestação de uma voz no processo de elaboração de políticas é baseada na reivindicação de *expertise* e não de *vox populi* (MACGANN; WAEVER, 2002, p. 17).

Neste sentido, seguindo a concepção construtivista, destaca-se a análise de política externa através dos debates e formulação de ideias feitas pelos *think tanks* que no decorrer do século XX exerceram importante papel – principalmente durante as duas grandes Guerras Mundiais – e que continuam atuando, de forma acentuada, no cenário político. Como anteriormente destacado, a configuração de um novo cenário internacional nos anos de 1990 oportunizou, também, considerável aumento de institutos de pesquisa sobre política – onde se teve maior inclusão dos estudos em relações internacionais dentro dos *think tanks* (STONE, 2004, p. 01). A partir destas colocações, entende-se que a análise sobre as produções feitas pelos *think tanks* pode ser considerada uma importante fonte de estudos sobre política externa. A própria formulação de agendas de um Estado, nas muitas vezes, está associada à produção destes institutos de pesquisa, que se encontram inseridos nos debates sobre a política externa de determinados países.

Na proposta deste artigo serão abordados os debates produzidos pelos *think tanks* britânicos a respeito da atuação do Brasil no cenário internacional nos anos que inauguram o século XXI, e que se estendem até o final do governo de Dilma Rousseff. Precisamente, a última década tem sido marcada por visíveis mudanças na distribuição de poder econômico mundial, incrementadas pelo ativismo político internacional de países intermediário – como Brasil, Índia e África do Sul. A partir destas colocações, entende-se que os *think tanks* do Reino Unido estiveram atentos a essa maior atuação do Brasil no cenário internacional, através da criação de projetos de pesquisa e produção de textos, inaugurando discussões em conferências e eventos de forma geral. O objetivo seria aumentar a quantidade dos debates entorno da América do Sul, suas áreas sensíveis e atuação do Brasil – entendido como sendo um dos principais países da região – que pretendia ter uma atuação mais autônoma no cenário internacional, especialmente nas relações que se estenderiam no eixo Sul-Sul. Para o Reino Unido, a região da América do Sul associada ao Atlântico Sul é classificada como sendo uma região estratégica para o país, sobretudo no que se refere às Falklands/Malvinas e ao petróleo encontrado nessas ilhas em 2012 em seu território marítimo.

Para o Brasil, a sua nova agenda de política externa estaria associada ao interesse de um maior protagonismo do país no sistema internacional. A partir destas novas aspirações do Brasil ao estágio de uma nova potência, entende-se que podem existir diferentes percepções a respeito da sua atuação por parte dos outros países. O Brasil pode ser interpretado como sendo uma potência emergente capaz de colaborar para com os mais diversos temas de preocupação internacional, como: o combate à miséria e a fome; a cooperação com outros países em projetos de desenvolvimento econômico e social. A partir destas preocupações, o Brasil pode ser percebido como sendo um potencial país, ou não, para cooperar e dividir responsabilidades com as potências centrais do sistema internacional.³ Neste sentido, optou-se pela investigação de como os *think tanks* britânicos compreenderam a atuação brasileira entre os anos de 2003 a 2016, associando a isso as representações produzidas por estes sobre o Brasil – identificadas nos debates de eventos e publicações de artigos por parte dos *think tanks*.

O Brasil como potência emergente: a atuação brasileira com os países em desenvolvimento e o interesse britânico em uma maior aproximação comercial

Existe uma aproximação dos *think tanks* britânicos com o processo político, através da criação de fóruns de discussão de ideias, na qual pode-se perceber que alguns institutos acabam absorvendo certos problemas políticos e propondo sugestões ao governo. Há, portanto, determinada influência dos *think tanks* na aplicação de medidas na política externa do Reino Unido. A produção de *expertise* está direcionada para a implementação de políticas, que possibilitem maior praticidade nas tomadas de decisão do Estado britânico, associadas ao estabelecimento de uma agenda que possibilite atender as necessidades de acordo com o contexto político-econômico. Percebe-se que os *think tanks* oportunizam, neste sentido, a mobilização de setores da elite a favor de certas medidas governamentais a serem resolvidas, e que acabam sendo abertas para negociações, capazes de atrair grupos privados interessados (PARMAR, 2004, p. 105ss). Destaca-se que a maioria dos *think tanks* procuram incentivar o debate público, de forma que mobilize especificamente certos setores, de interesse restrito às elites.

Nos debates produzidos pelos *think tanks* britânicos a respeito do Brasil como uma potência emergente do século XXI, pode-se perceber algumas variações nas abordagens. Não são todos os *think tanks* que retratam o Brasil como um país que exerce o papel de potência. De modo geral, o Brasil é visto como um país que estaria passando por consideráveis transformações econômicas, e a isso se somaria a sua maior projeção a partir dos últimos quinze anos, conforme destaca o *think tank* IDEAS Public Policy Group. A criação de uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico é um debate consistente, comum entre alguns *think tanks* a exemplo da Chatham House e do International Institute for Strategic Studies (IISS). Sobre o desenvolvimento econômico a Chatham House está mais vinculada com as produções sobre o crescimento do Brasil, já o IISS mais preocupado com a atuação do Brasil associada ao grupo dos países emergentes. O fato é que o mundo, de acordo com o *think tank* Centre for Policy Studies, estaria sofrendo mudanças na sua distribuição de poder, especialmente com a formação e consolidação dos novos blocos regionais a partir dos anos de 1990, e com isso teve-se como resultado a configuração de um cenário multipolar.

A multipolaridade é percebida como um novo momento para o sistema internacional, na qual o crescimento econômico de outros países proporcionou uma maior democratização da governança global – de acordo com os debates produzidos em uma Conferência organizada pelo King's College em março de 2016. O Brasil neste cenário é visto pela maioria dos *think tanks*

britânicos como um país de grande potencial. Além de se destacar através de seu crescimento econômico, é percebido como um país que concentra grandes riquezas naturais, que lhe possibilitam determinada autonomia diante de possíveis crises mundiais vinculadas à falta de água, comida e recursos energéticos – conforme algumas publicações do Centre for Policy Studies. Todavia, nem todos os *think tanks* classificam o Brasil como sendo um país atuante e capaz de trazer grandes mudanças nos processos decisórios do sistema internacional. O European Council of Foreign Relations percebe a atuação do Brasil como sendo limitada, impossibilitada de atuar muito além da sua esfera regional.

Diante destas múltiplas abordagens e perspectivas a respeito do Brasil entende-se que é possível identificar alguns pontos em comum nas produções dos *think tanks* britânicos. Algumas divergências são comuns conforme a natureza de cada *think tank*, e a isso se pode destacar um ponto negativo e outro positivo. O ponto negativo é que se torna mais difícil ter somente uma narrativa sobre a atuação brasileira no cenário internacional. Já o ponto positivo, é que na medida em que os argumentos inserem diferentes e novos elementos nos debates sobre o Brasil, pode-se identificar uma maior amplitude da própria atuação brasileira associada a diferentes setores da sociedade britânica – uma vez que os *think tanks* produzem, geralmente, discursos políticos vinculados a interesses setoriais específicos, sendo comum a divergência de ideias. No contexto da produção dos debates de ideias políticas, destaque para um maior número de produções e organizações de eventos – conferências, reuniões, seminários, cursos – a respeito do Brasil dos anos de 2010 até 2013.

Os debates que abordam o Brasil como uma potência emergente podem ser identificados em sete *think tanks* britânicos. São eles: o IDEAS Public Policy Group – *think tank* vinculado a London School of Economics and Political Science; a Chatham House; o International Institute for Strategic Studies (IISS); o Centre for Rising Powers (CRP); o King's College; e o European Council of Foreign Relations (ECFR). A Chatham House em 2006 publicou um relatório onde o Professor Victor Bulmer-Thomas – Diretor da Chatham House – entrevistava Octavio de Barros – Diretor Pesquisador do Bradesco – na qual o diretor da Chatham House questionou sobre os riscos de se investir no Brasil em tempos de escândalos políticos. A partir de 2006 o Brasil começa a ser objeto de debates nos *think tanks* britânicos, destacando-se pelo seu crescimento econômico e capacidade de pagar as suas dívidas externas. A estabilidade das

instituições democráticas e a implementação de programas sociais inserem-se nos debates associados ao crescimento dos investimentos por parte da iniciativa privada no país.⁴

Os ajustes sobre os encargos tributários, os investimentos em infraestrutura e a criação de programas sociais inaugurariam um novo momento para o Brasil. Percebe-se que o Brasil estaria aberto para investimentos, em um cenário em que o mercado interno se encontraria estável com a inflação controlada. Esses pontos discutidos pela Chatham House enfatizam o novo momento da economia brasileira, aberta para maiores investimentos, mas que ainda geravam certa desconfiança por parte dos investidores privados.⁵ O período do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) é um período em que o Brasil vivenciaria algumas mudanças nas agendas de política externa, determinadas por uma busca de maior autonomia e ativa projeção na arena internacional, e o continente europeu percebeu isso. O European Council of Foreign Relations (ECFR) percebeu as novas aspirações do governo brasileiro, como uma forma de contestação das capacidades de atuação dos países europeus – aqui se incluí o Brasil no conjunto dos países de economia emergente, como uma alternativa nas negociações internacionais – em sintonia com outros países considerados emergente como Turquia, Índia, China.⁶

Nas interpretações da ECFR, a emergência de novos países no cenário internacional inaugurou um novo contexto global, não necessariamente marcado por novas disputas de poder e uso de capacidades militares. Comparado com a África do Sul, o Brasil não estaria conectado com o imaginário do uso do poder militar em uma escalada global – diferente do modelo hegemônico norte-americano, que através do seu poderio militar gerou rivalidades com Rússia e China.⁷ O aumento da atuação internacional e sua influência, especialmente no eixo das relações Sul-Sul, acabou despertando a atenção entre os especialistas britânicos – que percebem o Brasil como um potencial parceiro, essencialmente, comercial. Levando em consideração esta maior atuação brasileira, os pesquisadores do Center for Policy Studies (CPS) destacaram a histórica proximidade política entre os dois países, remontando as relações diplomáticas de mais de duzentos anos de História deste a época do período imperial brasileiro. O crescimento econômico e o aumento da influência do Brasil no cenário global são vistos como motivadores para uma maior aproximação entre Brasil e Reino Unido, segundo o CPS.⁸

As relações Brasil-Reino Unido são classificadas como estratégicas para os britânicos, com ênfase em um aumento da aproximação bilateral diplomática e econômica entre os dois

países. William Sternberg – pesquisador da CPS – destacou a necessidade desta maior aproximação entre os dois países em seu artigo *"The UK must not miss out on Brazil"* afirmando que ainda não existem acordos formais do Reino Unido com o Brasil. Neste cenário, percebe-se uma grande preocupação por parte do *think tank* a respeito da aproximação do Brasil com os Estados Unidos e os seus acordos de cooperação⁹. Destaque também para os acordos de cooperação entre Brasil e China que, somando-se a presença dos Estados Unidos, reforçariam o domínio chinês e norte-americano nos negócios com o Brasil e a América do Sul – o Brasil é visto como um mercado consumidor importante. Os grandes importadores do Brasil são China (34,2% das exportações em 2012) e Estados Unidos (32,4% das exportações em 2012).¹⁰

Em 2016 as negociações comerciais continuaram sendo lentas, e a isso se somariam os interesses do Reino Unido de estabelecerem uma melhor colocação no mercado brasileiro. Na visão britânica, a prestação de serviços é entendida como uma medida que poderia aproximar os dois países, sendo a Rolls Royce uma possível parceira do Brasil – não sendo especificado o tipo de prestação de serviços. Outra opção seria o aumento das exportações de tecnologia que possibilitariam menores índices de poluição, já que o Brasil seria visto como um país engajado com as questões climáticas e ambientais. De toda forma, a criação de maiores vínculos econômicos com o Brasil significaria para os britânicos uma oportunidade de abertura de novos negócios com a América Latina como um todo.¹¹ Ainda na área das relações comerciais, George Osborne e David Cameron, em artigo escrito por Claire Perry, salientavam a importância de maiores negócios com os países emergentes – naquilo que eles chamariam de aumento da diplomacia comercial – que possibilitassem maiores capacidades de competição nos mercados externos. É importante observar que o cenário comercial britânico em 2011 não era dos melhores, uma vez que enfrentava considerável queda nas suas exportações – em decorrência do aumento da competitividade dos mercados internacionais, especialmente com a China.¹²

Visões sobre os governos Lula e Dilma: crescimento econômico e desenvolvimento social

Se por um lado o sucesso do crescimento econômico brasileiro estaria associado a figura do presidente Luís Inácio Lula da Silva, por outro, a política externa brasileira poderia contar com a atuação do ministro das relações exteriores Celso Amorim. Convidado por vários *think*

tanks para participar em conferências, congressos e debates políticos, o ministro é considerado um dos melhores ministros de política externa do mundo pelo IDEAS Public Policy Group. Ainda que não seja o objetivo deste artigo a produção dos discursos feitos pelo presidente Lula e seu ministro Celso Amorim, vale considerar que a atuação destas duas figuras políticas foi importante para a formulação de um modelo de inserção internacional do Brasil.¹³ É comum no círculo dos *think tanks* a organização de eventos que convidam atores políticos de relevância – presidentes, ministros, diretores de departamentos – para participarem dos debates produzidos no interior dos próprios *think tanks*, como uma forma de procurar aproximar as visões dos países estudados, ou então, assuntos específicos em discussão.

Especialmente durante o governo Lula (2003-2010) percebeu-se a extensão das áreas de influência do Brasil, e a criação de um discurso que em certa medida estaria confrontando as potências centrais do sistema internacional. Isso fez com que o Brasil fosse percebido como uma oportunidade para a criação de parcerias por parte de outros países interessados. Por outro lado, as potências centrais, entre elas o Reino Unido, começariam a questionar as reais capacidades de atuação do Brasil perante os desafios internacionais – especialmente de assistência econômica e militar na área de segurança e prevenção de conflitos. A partir de então se iniciou a organização de eventos – por parte dos *think tanks* – com a finalidade de questionar o real sucesso brasileiro quanto a sua projeção de poder político e econômico internacional. Com isso percebe-se, por parte das potências mundiais, certo questionamento sobre o discurso brasileiro de potência emergente – através de debates e conferências – e as limitações da atuação do Brasil somadas aos seus problemas domésticos – como a fome, desigualdade social, insegurança e limitações de infraestrutura.

É mais perceptível o aumento das críticas ao Brasil durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) na qual se procurou dar ênfase aos problemas internos que o país passava. A agenda dos debates intensificou-se¹⁴, conforme se pode perceber nos eventos organizados pela Chatham House, procurando desenvolver um perfil na qual possibilitasse o enquadramento do Brasil em uma situação de país com problemas quanto ao seu modelo de desenvolvimento. O crescimento econômico do Brasil – que veio a se tornar a sétima economia mundial em 2012 – é considerado ilusório na medida em que se identificam as carências a respeito da desigualdade social existente no país, seus problemas de infraestrutura e a limitada capacidade do Estado em atender as demandas da nova e extensa agenda de política externa. Percebe-se a partir de 2011 uma queda nos investimentos do setor privado nas obras de infraestrutura do

país.¹⁵ Todavia, as limitações destacadas não devem ser consideradas como algo que deva reduzir tanto a importância da atuação do Brasil no cenário internacional quanto a intensificação de algumas políticas voltadas para o desenvolvimento da América do Sul e África.

As expectativas, talvez, não foram correspondidas durante a presidência de Dilma Rousseff. Ao final das eleições presidenciais de 2010 com a eleição de Dilma, o International Institute for Strategic Studies (IISS) apostou em uma continuidade e expansão das políticas de desenvolvimento do Brasil a partir de 2011. Dilma estaria recebendo um país com enormes capacidades de desenvolvimento doméstico – capacidades estas marcadas por consideráveis avanços da indústria nacional e maior dinamização do mercado interno – contando com um novo protagonismo e influência do Brasil nas decisões globais. O mesmo *think tank*, na medida em que destaca as qualidades do Brasil, afirma que o governo Dilma deveria enfrentar os problemas internos do país como: as limitações de infraestrutura, as deficiências no setor da educação, o aumento da criminalidade e corrupção nos setores públicos. Sobre o perfil de cada estadista, o IISS faz diferenciações entre Lula e Dilma: Dilma foi definida como uma excelente administradora, uma respeitada economista que poderia atender com maior prioridade as questões domésticas do país; diferentemente de Lula, seu antecessor, que era visto como mais carismático, uma figura de maior atuação política – inclusive internacional.¹⁶ Concorde-se com tais afirmações, na medida em que se pode perceber justamente uma menor atuação da diplomacia presidencial de Dilma Rousseff que resultou – somada a outros fatores externos – em uma retração da política externa do Brasil.

Independente do perfil político-administrador de Lula e Dilma, os primeiros quinze anos do século XXI foram marcados por um período de transições de poder global, com o surgimento de novos atores políticos – de maiores ou menores capacidades – que possibilitaram uma nova e mais complexa definição das agendas políticas internacionais. Foi neste cenário de mudanças e transições que o Brasil procurou explorar possibilidades de crescimento econômico e desenvolvimento social. De forma mais otimista, o Policy Network descreve o Brasil como uma potência emergente que utilizou das oportunidades da conjuntura internacional para criar mecanismos que possibilitassem a criação de políticas direcionadas ao combate da pobreza e diminuição das desigualdades sociais. Na interpretação deste *think tank*, o Brasil estaria conseguindo gerenciar o seu crescimento econômico sem diminuir sua atenção para as políticas de desenvolvimento e proteção social. O programa Bolsa Família é considerado um programa

importante que possibilitou certo ciclo sustentável de desenvolvimento e crescimento econômico – através de uma maior sustentação do mercado interno e criação de condições para o combate à pobreza e miséria.¹⁷

A partir de 2011, com Dilma Rousseff na presidência, os programas sociais deveriam ser consolidados. O desenvolvimento do Brasil é algo que o *think tank* Policy Network destaca, dado o crescimento econômico do país através da lucratividade originária da exportação dos *commodities* combinada com o aumento das capacidades produtivas da indústria brasileira. Os índices de menor desigualdade, melhor acesso à educação e saúde, e o combate à criminalidade são positivos. A economia do país em 2011 é vista como estável e mais inclusiva, em comparação ao modelo de desenvolvimento capitalista dos Estados Unidos. O sucesso brasileiro dependeria, desta forma, da capacidade de coordenação das políticas de Estado, e capacidade destas de definir seus objetivos. Três são os fatores destacados pelo Policy Network, como sendo necessários para o desenvolvimento do Brasil: (i) o crescimento econômico equilibrado; (ii) o maior gerenciamento das tensões sociais internas; e (iii) a criação de autonomia nacional vinculada com determinada interdependência mundial. O Brasil, neste sentido, estaria combinando a manutenção da estabilidade macroeconômica – herdada de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – com o desenvolvimentismo estatal.¹⁸

O crescimento econômico brasileiro estaria associado a dois setores: (i) na ênfase da produção de *commodities* e (ii) na produção de manufaturados – havendo uma sinergia entre os dois setores. O governo brasileiro estaria fazendo escolhas estratégicas, usando os lucros da exportação de *commodities* para financiar a diversificação e o desenvolvimento do resto da economia, gerando mais empregos. Isso resultou na aplicação de dinheiro em programas sociais que reduziram consideravelmente os índices de desigualdades sociais no país, inclusive diminuindo o número de pessoas vivendo na miséria.¹⁹ A partir desta política macroeconômica, segundo a pesquisadora do Policy Network, Priya Shankar, o Brasil começaria a se destacar como país modelo de responsabilidade financeira e social. As colocações que prestigiam o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro seguem certa unanimidade no interior do Policy Network. Conforme o pesquisador Riordan Roett associado ao Policy Network, diretor do programa de Estudos Latino Americanos da Universidade Johns Hopkins, o Brasil conseguiu nos últimos quinze anos estabelecer uma reputação em nível internacional.

O pesquisador destaca o pragmatismo, a flexibilidade do controle da inflação e os acordos de responsabilidade fiscal de Brasília com os demais estados. O país é considerado um gigante na produção de alimentos, com uma agricultura bem desenvolvida capaz de trazer inovações inclusive na área de produção de etanol – alternativa de energia limpa e renovável – derivado do açúcar de cana. Somando-se ao seu desenvolvimento agrário exportador, a descoberta de novas reservas de petróleo e gás natural transformariam o Brasil em um país destaque no que se refere a sua autonomia energética. Paralelamente ao dinamismo econômico brasileiro, em 2008, o aprofundamento da crise econômica financeira mundial aumentou a pressão sobre os mercados emergentes. A crise financeira é compreendida como um importante fator para a ampliação dos debates a respeito da criação de uma nova arquitetura financeira mundial, onde o Brasil seria identificado entre os principais países com capacidade de formular novas alternativas financeiras mundiais.²⁰

No campo diplomático, destaque para a importância estratégica dada ao desenvolvimento de capacidades políticas e institucionais – originárias da produção de recursos intelectuais que possibilitaram a formulação e implementação de uma grande estratégia brasileira de nível global. O resultado disso seria a formação de capital humano e criação de arranjos institucionais capazes de auxiliar e direcionar a atuação internacional do Brasil. Novos diplomatas foram formados, como também, se teria um aumento na formação de analistas políticos nos cursos de relações internacionais, que possibilitariam novos estudos a respeito da atuação e representatividade do Brasil no cenário internacional. Entende-se que o Brasil foi capaz de combinar seu crescimento econômico com a formulação de políticas mais coesas, que possibilitaram o aumento das suas capacidades de atuação dos setores da diplomacia. Isso faria com que o Brasil conseguisse se articular politicamente com países em desenvolvimento semelhantes a realidade brasileira, dispostos a não aceitar um sistema internacional sob a hegemonia das potências ocidentais.²¹

Os esforços do Brasil em elevar-se a estatura de potência mundial estariam vinculados a uma aproximação com outros países que compõem o grupo dos emergentes – a exemplo da Índia e África do Sul. A respeito do desenvolvimento brasileiro, leva-se em consideração a emergência do país associada com a criação de novos mercados, geração de empregos e crescimento econômico. O discurso sobre o desenvolvimento doméstico brasileiro acabou sendo percebido como um fator importante, por parte dos *think tanks*, para o reconhecimento do Brasil enquanto novo ator político na arena internacional. No contexto de um mundo

multipolar, o Brasil apresentaria um modelo de projeto nacional capaz de propor determinado grau de desenvolvimento econômico e social. Essencialmente a partir de 2008, esse modelo de desenvolvimento passa a ser percebido com maior atenção por parte das potências centrais, como uma oportunidade de abertura de novos mercados, o que ocasionaria novos negócios e uma alternativa para a crise financeira.²²

Ainda de acordo com o Policy Network, percebe-se que o Brasil em menos de vinte anos se tornaria em um país emergente de referência econômica internacional. De forma menos pessimista que outros *think tanks* – como no caso da Chatham House, do IISS, do IDEAS Public Policy Group, e do European Council of Foreign Relations – o Policy Network enfatiza as deficiências de infraestrutura do país como sendo um problema a ser resolvido. A insuficiência de infraestrutura poderia ser resolvida através de uma maior ampliação e melhoramento das estradas, portos e aeroportos – mas isso não deveria ser considerado elemento limitador da nova atuação internacional brasileira. Reconhece-se uma diminuição da diversidade e do dinamismo das relações de trabalho e produção no Brasil a partir de 2011 – com setores sendo atingidos, a exemplo da produção industrial, exportação de matérias-primas e produção agrária. Embora o cenário econômico seja retratado como de crise e retração de investimentos, afirma-se que o Brasil de 2011 teria uma economia doméstica consolidada com uma classe média emergente.²³

O Brasil não deixaria de avançar com seus projetos de desenvolvimento, conforme afirma o Policy Network, uma vez que o país disponibilizaria de recursos advindos do BNDES. As medidas até então tomadas pelo governo brasileiro foram classificadas como sendo de longo prazo, e as suas inovações dependeriam da capacidade de investimentos de recursos públicos em parceria com as grandes companhias nacionais. As medidas tomadas pelo governo federal deveriam, neste sentido, preservar a credibilidade do país como um mercado fértil para investimentos privados. A aproximação dos setores público e privado são retratados como um modelo de desenvolvimento sustentável para a economia brasileira, analítico onde pode-se perceber novos investimentos em inovação tecnológica – citando como exemplo a Embraer – em sinergia com uma economia agrária e exportadora de recursos naturais. Em linhas gerais o Brasil seria considerado um modelo de desenvolvimento capaz de gerar expectativas de crescimento para outros países – não somente latino-americanos.²⁴

Considerações finais

A formulação de uma narrativa política está associada a capacidade discursiva dos atores envolvidos. No caso dos *think tanks* nota-se a incorporação de associações profissionais de pesquisadores acadêmicos, para se aumentar a credibilidade do conhecimento produzido, e introdução deste nos debates políticos. Os políticos profissionais, burocratas e demais agentes do Estado necessitam da promoção de ideias, principalmente em situações de crise política, instabilidades econômicas e guerras – para a mobilização da opinião pública e de setores estatais específicos – como o militar e diplomático. Assim, a produção de expertise pelos *think tanks* está associada ao desenvolvimento de pesquisas que possibilitem a produção de ideias e de representações – com o objetivo de promover informação – agindo como ator político não estatal – gerando influência nos setores diplomáticos e militares, não oficialmente. Neste sentido, se reforça a ideia da relativa independência dos *think tanks*, orientados a desenvolverem pesquisas coerentes, sem margem para possíveis contradições – especialmente no campo discursivo.

Os *think tanks* que abordam, em suas pesquisas, estudos sobre política internacional, concentram duas características em comum: (i) se preservam, com determinado distanciamento e não vinculação partidária, para não comprometerem seus recursos governamentais; e (ii) mantêm maior aproximação com setores burocráticos diplomáticos e militares. Lembrando que a capacidade discursiva de cada *think tank* ocorre através da assistência que os intelectuais prestam ao próprio Estado, na fundamentação de conhecimento e formação de opinião. Talvez, o aspecto não governamental dos institutos de pesquisa resulte em relativa não responsabilidade sobre os resultados práticos políticos. De toda forma, os próprios governos e as organizações internacionais implementam as suas políticas com a participação, direta ou indireta, dos *think tanks*. Problemas de natureza política podem ser abordados nas pesquisas, resultando na maior capacidade de promover novos debates e novas ideias. Assim, o Brasil seria uma potência emergente capaz de atuar no cenário internacional através de acordos de cooperação, que não deixariam de ser um instrumento de política externa do país – e que associariam os interesses em comum com a África e a América do Sul, no contexto das relações Sul-Sul.

Embora a agenda política do Reino Unido esteja mais voltada para o Oriente Médio – Afeganistão, considerado uma área prioritária que possibilita o acesso à recursos energéticos – a América Latina está presente nos documentos oficiais deste país. A América Latina é vista como uma região fragmentada politicamente e economicamente, onde México e Brasil são

considerados como os dois principais países da região. Durante os governos de Lula e Dilma o Brasil foi considerado pelo governo britânico como sendo um país de razoáveis capacidades de produção industrial, que teria em seu território abundância em recursos naturais, fundamentais para a indústria – minérios – e para a humanidade – água. No contexto latino-americano atual, o Brasil ganha determinado destaque, mas quando se referindo às suas capacidades de atuação internacional, não é classificado com uma potência econômica. Isso não significa que o Brasil não seja capaz de colaborar e contribuir para com o sistema internacional, cooperando em situações de crise e instabilidade política em outras regiões do mundo, como também, em atuar em parceria com outros países ao que se refere a implementação de políticas voltadas para o combate à fome e miséria.

Ainda que existam algumas variações nas abordagens de cada *think tank*, identifica-se uma linha de pensamento que conduz a ideia de que o Brasil pode ser considerado um país de potencial crescimento econômico. O seu crescimento acabou chamando a atenção através de dois fatores: (i) aumento dos investimentos em infraestrutura; e (ii) criação de programas sociais – no caso do Reino Unido, isso despertou maior interesse na aproximação com o Brasil para se obter a possibilidade de se inserir com maior presença no mercado consumidor brasileiro. Dentro dos programas de desenvolvimento econômico e social, o Brasil utilizou da cooperação com outros países como uma forma de oportunizar ao país novas condições de investimentos e negócios com lucratividade. A partir de então o Brasil passou a se apresentar como país provedor de recursos financeiros e de assistência técnica – com outros países emergentes do Sul-Global – com o intuito de contrabalançar o desequilíbrio e padronização do modelo de cooperação delimitado pelas potências centrais.

A emergência de novos polos de poder é algo que desperta maiores atenções por parte dos países centrais – entre eles o Reino Unido – que pretendem manter seu *status quo* diante do cenário político internacional – marcado em alguns momentos por crises e interesses divergentes. Assim, os *think tanks* tornam-se parte – diretamente ou indiretamente, dependendo da situação – da estrutura de governo e poder do Estado britânico. Por ser uma fonte discursiva, ou seja, de representação de ideias, os *think tanks* acabam acentuando os debates políticos no comprometimento de apresentar possíveis alternativas para as agendas políticas oficiais. Além de serem institutos de pesquisa que promovem encontros e debates, os *think tanks* são espaços em que se propõem a produção de interpretações, sob a finalidade de atingir de forma positiva

a opinião pública – estando em sintonia com os interesses do Reino Unido. Assim, entende-se que o protagonismo político internacional brasileiro teria despertado maior atenção ao Reino Unido, especialmente no que se refere a uma aproximação político-estratégica entre os dois países.

Referências bibliográficas

ABELSON, Donald. *A capitol idea: think tanks and US foreign policy*. Toronto: McGillQueen's University Press, 2006.

ABELSON, Donald; BROOKS, Stephen; HUA, Xin. *Think tanks, foreign policy and geopolitics: pathways to influence*. New York: Routledge, 2016.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. 2, p. 05-25, 2003).

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª ed. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CERVO, Amado L.; LESSA, Antônio C.. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 57, n. 2, 133-151, 2014.

DENHAM, Andrew; GARNETT, Mark. A 'hollowed-out' tradition? British think tanks in the twenty-first century. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 232-246.

FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking stock. The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2001.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of strategic contestation in South America. GIGA Working Paper, n. 207, October 2012, p. 03-31.

LEGRO, Jeffrey. Whence american internationalism. *International Organization*, Vol. 54, no. 2 (spring, 2000), pp. 253-289.

_____. The transformation of policy ideas. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 3, July 2000, Pp. 419-432.

LIMA, Marina Regina Soares. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, São Paulo, 90: 167-201 2013.

MARES, Davis R.. Latin America and the illusion of peace. London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 2012.

MCGANN, James G. 2014 global go to think tank index report. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2014.

MEDVETZ, Thomas. Think tanks in America. Chicago University Press, 2012.

PARMAR, Inderjeet. Anglo-American elites in the interwar years: idealism and power in the intellectual roots of Chatham House and Council on Foreign Relations. *International Relations*, 2002, 16:53.

_____. 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. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

PARMAR, Inderjeet. Institutes of international affairs: their roles in foreign policy-making, opinion mobilization and unofficial diplomacy. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 19-33.

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

SILVA, André Luiz da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. 2015.

SMITH, James. *The idea brokers: think tanks and the rise of the new policy elite*. New York: Free Press, 1991.

STONE, Diane. Think tanks beyond nation-states. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 34-50.

_____. Knowledge actors and transnational governance: the private-public policy nexus in the Global Agora. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Os think tanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. *Relaciones Internacionales* - N° 50/2016 (171-187).

ULLRICH, Heidi. European Union think tanks: generating ideas, analysis and debate. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Eds.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 51-67.

WEAVER, Kent; MCGANN, James. *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

WENDT, Alexander. On the via media: a response to the critics. *Review of International Studies*, 26 (1), janeiro de 2000, pp. 123-180.

WRIGHT, Tony. *British Politics: a very short introduction*. Oxford University Press, 2013.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Recentemente estudou na Escola de Guerra Naval, na condição de aluno externo não regular no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos. Bolsista CAPES. E-mail: dilceu.pivatto@hotmail.com

² Foram utilizados, mais precisamente oito *think tanks* do Reino Unido: Centre for Rising Powers (CRP); Centre for Policy Studies; Chatham House; European Council of Foreign Relations (ECFR); IDEAS Public Policy Group; International Institute for Strategic Studies (IISS); Policy Network; King's College.

³ O Brasil também pode ser alvo de representações negativas, tais como rival, reformista irresponsável, *soft balancer*, e até mesmo populista. As colocações feitas a respeito da atuação do Brasil poderão ser melhor compreendidas através de uma aproximação da atuação brasileira, e seus impactos, com os interesses do Reino Unido – identificados nas formulações estratégicas britânicas.

⁴ Resenha/áudio de debate realizado pela Chatham House: "Fear of Easing: reasons for the High Real Interest Rate in Brazil". Debate entre Octávio de Barros, Diretor de Pesquisas do Bradesco, e o Professor Victor Bulmer-Thomas, Diretor da Chatham House; 14 de setembro de 2006, p. 01s.

⁵ *Ibidem* p. 02ss.

⁶ Relatório produzido pelo European Council on Foreign Relations (ECFR): "Europe as a global power: views from the outside". Relatório da conferência: março de 2012, p. 02-08.

⁷ Relatório produzido pelo European Council on Foreign Relations (ECFR): KRASTEY, Ivan; LEONARD, Mark. "New world order: the balance of soft power and the rise of herbivorous powers." Publicado: 01 de outubro de 2007, p. 01-04.

⁸ Artigo publicado pelo Centre for Policy Studies (CPS): STERNBERG, William. "The UK must not miss out on Brazil." Publicação: 03 de setembro de 2015, p. 01.

⁹ Que na visão do *think tank* impossibilitariam grandes avanços nas relações de cooperação entre Brasil e Reino Unido.

¹⁰ *Ibidem*, p. 01.

¹¹ *Ibidem*, p. 02s.

¹² Centre for Policy Studies (CPS): [Autor não citado] "We must shift our focus to the emerging economies." Artigo publicado: 21 de novembro de 2011, p. 01s.

¹³ IDEAS Public Policy Group: "Brazilian Foreign Policy: a session with Minister Celso Amorim." Debatedor: Dr. Álvaro Mendez. Conferência: 24 de fevereiro de 2015.

¹⁴ Teve-se um considerável aumento no número de publicações e organização de eventos nos anos de 2011 e 2012, correspondendo praticamente à 1/3 de toda a produção dos *think tanks* britânicos entre os anos de 2001 à 2017. Se somadas, as produções referentes aos anos da presidência de Dilma Rousseff (2011-2016) correspondem a mais de 2/3 do total do material encontrado nos *think tanks* britânicos.

¹⁵ Resenha/áudio do debate produzido na Chatham House "Brazil in the world: Brazil's new role in global institutions and the british response." Debatedores (membros-sócios): Prof. Victor Bulmer-Thomas, Dr. Timothy Power, Robert Bailey, Alex Vines. Evento realizado no *think tank* no dia 06 de novembro de 2012, p. 02.

¹⁶ Periódico publicado pelo International Institute for Strategic Studies (IISS): [Não cita autores]. "Brazil's Rousseff has a tough act to follow." Publicação: Volume: 2010. Edição 44. Data: 24 de novembro de 2010, p. 01.

¹⁷ Artigo publicado pelo Policy Network: NOWAK, Wolfgang; SHANKAR, Priya. "Charting new directions: Brazil's role in a multipolar world." Ano de publicação: 2011, p. 05ss.

¹⁸ *Ibidem*, p. 10s.

¹⁹ *Ibidem*, p. 12s.

²⁰ *Ibidem*, p. 65s.

²¹ Ibidem. p. 77-80.

²² Artigo publicado pelo Policy Network: CABRAL, Alfredo; SHANKAR, Priya. "Brazil rising: the prospect of an emerging power." Publicação: março de 2011, p. 03-05.

²³ Ibidem. p. 06s.

²⁴ Ibidem. p. 07-16.