

CONHECIMENTO E PODER: *THINK TANKS* E SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA PARA A AMÉRICA LATINA

Cristina A. Freitas¹

RESUMO:

Este *paper* tem como objetivo discutir o posicionamento crítico das *think tanks* norte-americanas durante o mandato de George Bush (2001-2008) e início do mandato Obama (2009), analisando a forma como suas percepções influenciaram as orientações políticas do governo norte-americano no que diz respeito às formulações da política externa dos EUA para a América Latina. Tendo em mente a transição do governo Bush para Obama, é possível também observar uma mudança na relevância da agenda política para a América Latina, que cresce em importância. Desta forma, pode-se afirmar que existe uma relação dialética de co-influência entre a *politics* norte-americana e a formulação de agendas das *think tanks*.

Palavras-chave: Think tanks, EUA, América Latina.

ABSTRACT:

This paper aims to discuss the critical positioning of US think tanks during George Bush's mandate (2001-2008) and beginning of Obama's mandate (2009), examining how think tanks' and their perceptions have influenced the US government political guidelines to its Latin America foreign policy. Considering the transition between Bush and Obama's mandates, it is also possible to observe a shift to the relevance of Latin America agenda, which grows in relevance. Thus, it can be stated that there is a dialectic practice of co-influence between the US politics and the think tanks agenda's formulation process.

Key-words: Think tanks, U.S., Latin America.

¹ Cristina A. Freitas é Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia e pesquisadora-membro do LABMUNDO (Laboratório de Análise Política Mundial). E-mail: cristina@labmundo.org.

INTRODUÇÃO

Uma das principais discussões acerca da política internacional está relacionada à confirmação de que, mediante os processos de globalização, os Estados não são os únicos atores que possuem influência no cenário mundial (BADIE; SMOUTS, 1999). Uma série de novos atores permeia as relações internacionais, estabelecendo novas concepções e abordagens de problemas compartilhados além das fronteiras, além de exercer influência sobre outros atores e agendas. No âmbito interno dos Estados, estes novos atores também apresentam relevância a partir do momento em que conseguem estabelecer pontes de interação e influência nas respectivas agendas governamentais. As *think tanks* fazem parte deste grupo de atores, e não apenas constituem espaços de geração de *expertise* como também em vetores de ideais que estabelecem linhas de influência perante os diversos atores e à própria sociedade civil. Nos Estados Unidos, as *think tanks* ocupam um papel de destaque perante a política, incorporando à gestão nacional uma elite intelectual formadora de políticas. Tal simbiose entre Estado e *think tank* ganha peculiar destaque nos últimos nove anos, em especial por meio da administração de George W. Bush, quando a política externa norte-americana passa a ser claramente influenciada pelas formulações ideológicas destas organizações. Este *paper* tem como objetivo discutir o posicionamento crítico das *think tanks* norte-americanas durante o mandato de George Bush (2001-2008) e início do mandato Obama (2009), analisando a forma como suas percepções influenciaram as orientações políticas do governo norte-americano no que diz respeito às formulações da política externa dos EUA para a América Latina. Tendo em mente a transição do governo Bush para Obama, é possível também observar uma mudança na relevância da agenda política para a América Latina, que cresce em importância. Desta forma, pode-se afirmar que existe uma relação dialética de co-influência entre a *politics* norte-americana e a formulação de agendas das *think tanks*.

O *paper* se estrutura da seguinte forma: em um primeiro momento, será realizada uma explanação mais geral acerca do contexto multiatorial das relações internacionais contemporâneas, das *think tanks* e do seu papel enquanto ator formador e legitimador de políticas, tendo em mente o cenário norte-americano. Em seguida, são analisadas as perspectivas de política externa para a América Latina de *think tanks* e dos governos de Bush e Obama respectivamente, concluindo com breves considerações finais.

CONTEXTO MULTIATORIAL DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS E *THINK TANKS*

O mundo vem vivendo, com a derrocada do comunismo soviético e o fim da guerra fria, uma nova ordem mundial, caracterizada pelo fim do equilíbrio de poder entre potências e a supremacia do capital financeiro transnacional, além de novos graus de interação e interdependência entre nações oriundos do modo como o fenômeno da globalização tem se

manifestado nos últimos anos. Com o advento dos processos de globalização ao final do século XX e início do século XXI², entram em evidência, pelo menos, dois conjuntos de questões:

- 1) Questões relativas ao espaço e movimento: há uma resignificação das fronteiras por conta dos aumentos de fluxos materiais e imateriais, da transnacionalização de práticas e saberes, embora a capacidade de movimento imaterial seja consideravelmente (e contraditoriamente) maior do que a material³;
- 2) Questões relativas aos ideários: segundo Milani (2007, p. 482), "os fluxos econômicos e financeiros produzem novos aspectos do ideário contemporâneo [...] produzindo nexos de interesse e identidade entre o indivíduo e o sistema, entre o local e o global". Tais ideários contribuem para dar novos sentidos à internacionalização, e seu fundamento e estruturação está vinculado a princípios compartilhados entre indivíduos, sociedades e instituições.

Juntos, estes dois conjuntos de questões redefinem estruturas de organização e poder, identidades, estratégias de ação, além dos próprios discursos que constroem estas questões e são por elas reconstruídos. A resignificação de fronteiras e ideários está expressa nas novas formas de se conceber o território, por exemplo, o qual antes era marcadamente o território definido pelas fronteiras nacionais. Tal como destaca Haesbaert (2006, p. 337),

... o mundo 'moderno' das territorialidades contínuas / contíguas regidas pelo princípio da exclusividade [...] estaria cedendo lugar hoje ao mundo das múltiplas territorialidades ativadas de acordo com interesses, o momento e o lugar em que nos encontramos.

Haesbaert parte de uma concepção relacional⁴ do território, entendendo-o como "uma relação social mediada e moldada na / pela materialidade do espaço" para falar em multiterritorialidades, que, para o autor, nada mais é do que a forma dominante de reterritorialização por consequência das relações sociais estabelecidas em territórios-rede, os quais são marcados por sobreposições e descontinuidades. Com base nesta concepção de relação entre sujeitos e territórios, o autor afirma:

² É possível pensar nos processos de globalização e no surgimento de outros atores antes desse período, mas é com o término da guerra-fria que as dinâmicas diferenciadoras da globalização se fortalecem e que novos atores (ou mesmo velhos atores, como a Organização das Nações Unidas) ganham evidência no cenário internacional.

³ Esta é uma questão prática que os fluxos migratórios demonstram: a capacidade que o capital tem de migrar de uma nação para outra, no que tange aos aspectos legais de cada nação, é diferenciada da capacidade humana de migrar para determinados territórios. Também, no que diz respeito às trocas comerciais, embora haja um dinamismo nas relações de importação-exportação em âmbito internacional, algumas nações mantêm práticas protecionistas (como os subsídios agrícolas, no caso dos EUA e da União Européia) que dificultam o acesso de mercadorias provindas de países mais pobres aos países mais ricos (ou pior, retomando o exemplo dos subsídios, onde agricultores de países mais pobres precisam competir com importações agrícolas subsidiadas dentro de seu próprio país).

⁴ Essa concepção relacional vai do material ao simbólico, que está evidente na definição que Haesbaert dá à "territorialização": "as relações de domínio e apropriação do espaço, ou seja, nossas mediações espaciais do poder, poder em sentido amplo, que se estende do mais concreto ao mais simbólico". (HAESBAERT, 2006, p. 339).

A multiescalaridade e a multidimensionalidade dos processos de des-territorialização estão associadas, antes de mais nada, aos sujeitos que os promovem, seja um indivíduo, um grupo ou classe social, ou ainda uma instituição. A des-territorialização da sociedade é a conjunção desses múltiplos sujeitos, sendo imprescindível considerar a especificidade das ações de cada um deles [...] devemos priorizar assim a dinâmica combinada de múltiplos territórios ou 'multiterritorialidades' [...] principalmente agora que a(s) mobilidade(s) domina(m) nossas relações com o espaço. Essas dinâmicas se desdobram num *continuum* que vai do caráter mais concreto ao mais simbólico, sem que um esteja dicotomicamente separado do outro (HAESBAERT, 2006).

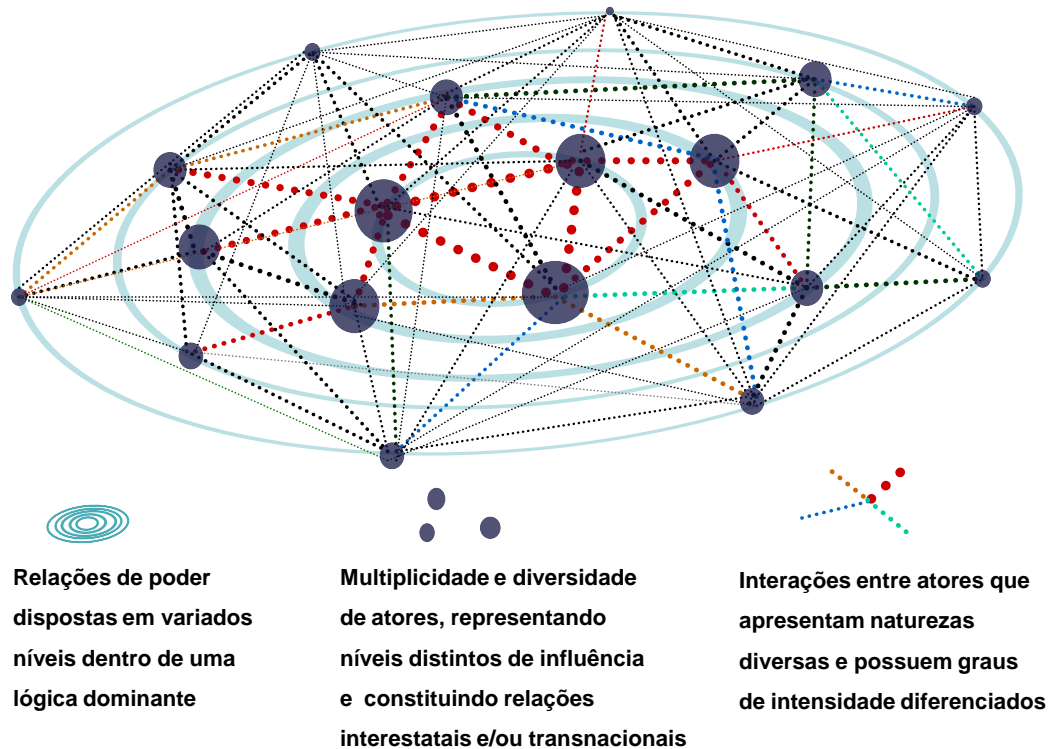
A partir da contribuição de Haesbaert para se entender a complexidade das organizações e estruturas sociais no espaço (material e simbólico), é possível visualizar a forma como estas relações e estruturas tensionam entre diferentes (ou múltiplas) realidades, constituindo, assim, novos princípios que darão vazão a novas formas de identidade, que levaram a novos discursos e concepções da política. Tal concepção, contudo, também contribui, resgatando os dois conjuntos de questões trabalhados anteriormente, a perceber que a complexificação da territorialidade no sistema internacional implica em uma igual complexificação das relações deste sistema, transformando-o em um mundo multicêntrico e interdependente (BEDIN, 2001). Primeiramente, porque vêm à tona questões relativas a problemas que fogem a responsabilidade individual de cada Estado-nação, colocando em tensão as noções de soberania e responsabilidade conjunta (BADIE, 2000); segundo, porque abre espaço para a constituição de agendas que não se limitam a *high politics* (alta política), mas também referem-se a *low politics* (baixa política)⁵, resignificando o fazer política nas relações internacionais contemporâneas, tal como defende Melucci (1989) ao apontar a "indecisão de fins últimos" (*undecidability of ultimate ends*) como sendo um dos dilemas da democracia pós-industrial⁶. Para o autor, diante da fragmentação de poder há também uma fragmentação de estruturas políticas de tomadas de decisão: "*the circles in which the sense of collective activity is determined become invisible and impermeable [...] while the quantity of decisions grows, it becomes increasingly difficult to decide what is essential*"⁷ (MELUCCI, 1989, p. 170). A fragmentação de estruturas políticas de tomadas de decisão abrem espaço para a atuação política de novos atores nos espaços decisórios (legítimos ou não-legítimos) da arena internacional.

⁵ Os realistas clássicos diferenciam *high* e *low politics*, referindo-se, respectivamente, às políticas que estes consideram como sendo de maior relevância na agenda do Estado (como questões militares e estratégicas) e às políticas que ocupam um lugar de menor destaque (como questões sociais e econômicas).

⁶ Os outros dois dilemas apontados por Melucci são: a "variabilidade excedente" (*surplus variability*), que consiste na necessidade de mudanças constante enquanto, ao mesmo tempo, mantém-se um quadro estável de normas e procedimentos; e a "participação dependente" (*dependent participation*), que aponta a necessidade de planejamento da extensão das esferas de direitos individuais e coletivos a fim de coordenar a pluralidade de interesses e decisões e de proteger os direitos correspondentes de representação e tomadas de decisão, mas cada planejamento exige um centro de tomada de decisão tecnocrático que acaba por reduzir a participação e direitos efetivos.

⁷ "As esferas nas quais o senso de coletividade são determinantes se tornam invisíveis e impermeáveis [...] enquanto a quantidade de decisões cresce, se torna cada vez mais difícil decidir o que é essencial" [tradução da autora].

FIGURA 1 – As relações internacionais na nova ordem contemporânea



Fonte: elaboração da autora

A figura 1 procura auxiliar na compreensão da complexidade das relações entre velhos e novos atores no sistema internacional contemporâneo. Marie-Claude Smouts (2004) define atores internacionais como sendo "qualquer entidade cujas ações transfronteiriças afetam a distribuição de recursos e a definição de valores na escala do planeta". Já Bertrand Badie (2000) considera ator internacional "qualquer ator social que possua autonomia em relação à esfera nacional". A congruência destas duas concepções evidencia o caráter *cross-border* que dá sentido ao ator internacional, seja este *inter-estatal* ou *transnacional*⁸. Analisando a disposição dos atores na figura 1 (representados pelas esferas), fica evidente tal característica. Os tamanhos das esferas representam diferentes atores e graus de influência no sistema, podendo ser um Estado-nação (não necessariamente as esferas maiores, uma vez que existem atores internacionais – como algumas empresas transnacionais – que possuem muito mais capacidade de distribuição de recursos e definição de valores do que alguns países mais pobres), uma organização internacional, uma firma transnacional ou uma organização não-governamental, mas também sindicatos, grupos religiosos, movimentos sociais ou mesmo grupos terroristas – todos atores que possuem uma potencialidade em relação ao sistema

⁸ A escala transnacional aqui compreendida como correspondendo a um "[...] *continuum* territorial do local ao global que redefine a identidade, a estratégia e os recursos das organizações em rede" (Milani 2007, p. 116).

internacional. Para Echart, Lopez e Orozco (2005), essa potencialidade está evidenciada, entre outros fatores, pela capacidade que possui o ator internacional de influir nas relações internacionais com mudança dos marcos discursivos. As relações entre estes atores diversos se dão em variados níveis de influência dentro do sistema internacional (representado no diagrama pela sucessão de anéis elípticos que se aproximam de um centro hipotético), sendo alguns destes atores peças chave para a integração e articulação do sistema. Este é um fator importante, pois deixa clara a idéia de que os Estados, embora "concorram" com atores não-estatais no que tange a capacidade decisória, ainda respondem por grande parte da influência nas principais arenas de decisão políticas no cenário internacional. É também verdade que, entre os concorrentes presentes nos principais "anéis de influência" estão aglomerados de firmas transnacionais e blocos regionais que procuram balancear, através da integração econômica ou por vezes política, a influência de Estados mais fortes ou de outros blocos regionais. Tal dinâmica é apenas uma das várias possíveis dentro de uma arena que perpassa desde a anarquia à cooperação.

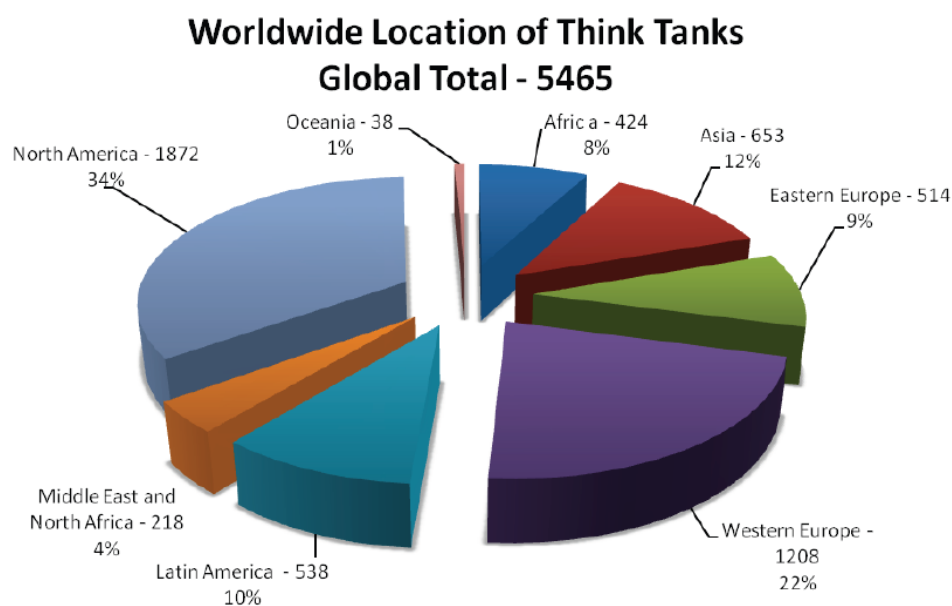
Por fim, pode-se observar na figura 1, por meio das linhas pontilhadas interconectando as esferas, as possibilidades de interação entre atores no sistema internacional. As cores representam diferentes tipos de interação (econômica, ecológica, cultural, entre as várias possíveis) e a espessura das linhas expressam a intensidade destas relações, podendo ir de forte à fraca. O pontilhado das linhas e a transparência das esferas também trazem um aspecto adicional e fundamental para a interpretação da relação entre atores, representando, respectivamente, a não solidez completa das interações⁹ e a permeabilidade dos atores em relação a ações, ideários e valores provindos de outros atores do sistema. Desfaz-se, dessa forma, a concepção monolítica do Estado-nação (Estados nacionais autônomos e homogêneos), dando lugar a uma noção de *reticularidade entre atores heterogêneos e interdependentes*.

Think tanks: 'conservatórios de idéias' ou 'tanques de pensar'?

É neste contexto multiatorial que se situam as *think tanks*. A origem do termo *think tank* está diretamente relacionada ao cenário de guerra. Surgiu nos EUA durante a Segunda Guerra Mundial como designio à sala onde os oficiais graduados se reuniam para discutir as estratégias de luta, logística, entre outros aspectos. Posteriormente, este tipo organizacional foi denominado aos grupos que prestavam aconselhamento militar aos chefes de Estado norte-americanos. O *United Nations Development Program* define este tipo organizacional como sendo organizações comprometidas com pesquisa e *advocacy* sobre qualquer questão relacionada às políticas públicas. São pontes entre o conhecimento e o poder nas democracias modernas (TEIXEIRA, 2007). Pode-se traduzir o termo *Think tank* como "conservatório de idéias", e é esta a idéia expressa por estas organizações: um espaço de formulação e promoção

⁹ Não solidez aqui expressa como a possibilidade de que laços estratégicos (de cooperação, de solidariedades, entre outros) podem ser rompidos. Um exemplo são os rompimentos de relações diplomáticas, ou o descumprimento de acordos (os quais podem não romper laços, mas sem dúvida mostram a fragilidade dos mesmos).

de ideais. As *Think tanks* representam um fenômeno nitidamente norte-americano, ganhando destaque a partir da segunda metade do século XX, quando passaram a interagir diretamente, por meio de seus intelectuais e especialistas, na formulação de políticas e em defesa de ideais da América. No entanto, estas organizações estão presentes em vários países, inclusive no Brasil. Segundo um relatório de 2008 realizado pelo programa “*Think tanks and Civil Societies*”¹⁰ da Universidade da Pensilvânia, existe cerca de 5465 *Think tanks* ao redor do mundo, das quais 34% são norte-americanas. Ainda assim, um grande número de instituições de fora dos Estados Unidos tem emergido como importantes fontes para a formulação de políticas e promulgação de ideais, não somente perante os seus respectivos governos, mas também junto a organizações internacionais como a ONU, OCDE e o Banco Mundial.



Fonte: MCGANN, James G. **The Global “Go To Think tanks”**. 2008.

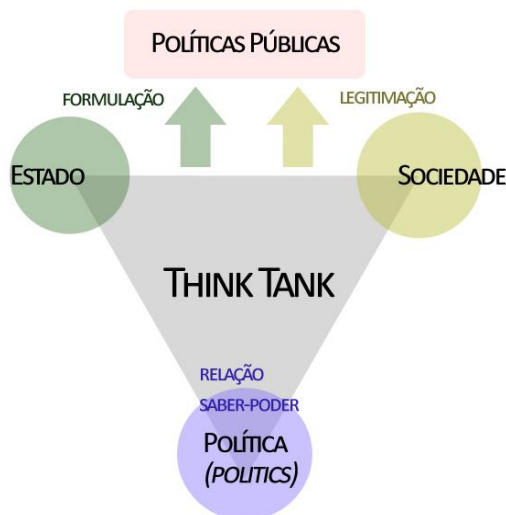
É importante destacar, no entanto, paralelo à crescente importância que as *Think tanks* vêm apresentando no cenário político internacional – relevância creditada em parte aos processos de globalização e democratização, à revolução da informação e à necessidade da geração de conhecimento acerca de problemas políticos complexos – que as *Think tanks* não apenas constituem espaços de geração de *expertise* como também em vetores de ideais que estabelecem linhas de influência perante os diversos atores políticos e à própria sociedade civil. Tanto nos Estados Unidos – “berço” de alguns dos principais “tanques de idéias” da atualidade – como no resto do mundo, as *Think tanks* têm conseguido lograr um espaço no campo da política contemporânea, tanto no sentido de *policy* como no sentido de *politics*, lançando importantes projetos de pesquisa relacionados não somente à política externa norte-americana, mas na direção de outros campos e áreas de conhecimento, como a própria América Latina que desponta nas agendas das *think tanks* como pólo importante para o acúmulo de informações, seja por conta de uma postura de cooperação, seja pela necessidade de uma compreensão estratégica de seu papel no cenário mundial.

¹⁰ MCGANN, James. **The Global “Go-To Think tanks”**. *Think tanks and Civil Societies Program*, 2008.

As *think tanks* desempenharam, ao longo do século XX, um importante papel da promoção e propagação de ideais por meio de intelectuais e *policy makers*, colocando-se de forma paralela e alternativa às instituições universitárias (STONE; DENHAM, 2004). Estes ‘escolásticos’, no início de tradição mais conservadora em confronto às tradições liberais da academia norte-americana, foram galgando espaço por meio da união de intelectuais em torno de determinadas questões de natureza não somente militar, mas econômica. As *think tanks*, contudo, diante de um *status* de organização da sociedade civil, puderam construir um espaço “sem amarras” para a formulação de idéias que julgavam pertinentes às concepções de *homeland*, do imaginário social norte-americano, e estabeleceram estes espaços nos principais campos da política norte-americana, em especial no campo da política externa (TEIXEIRA, 2007), o qual tem apresentado ao longo da história norte-americana um caráter de continuidade em torno do estabelecimento dos Estados Unidos como uma liderança promotora dos princípios de liberdade e democracia (PECEQUILO, 2003).

A administração Bush (2000-2008) pôs em evidência a natureza e funcionalidade das *Think tanks* enquanto formuladoras de idéias e, por meio da força de seus discursos ideologicamente articulados, formadoras de opinião. Esta característica traz à tona o papel de influência enraizada que estas organizações exercem não somente no campo governamental como no seio da própria sociedade norte-americana, legitimando as ações políticas que tiveram base também em idéias por elas formuladas. Nesse sentido, há uma profunda relação dialética entre conhecimento e poder, uma vez que as *Think tanks* são capazes de instituir-se como pólos múltiplos dentro de uma mesma dinâmica que se apresenta como um nível diferenciado de poder, ou mais precisamente, como um nível elitizado de poder (SMITH, 1991). As *Think tanks* são, portanto, a melhor expressão do que Foucault aponta como o monopólio do poder do meio do monopólio do saber (FOUCAULT, 1999), ao constituírem-se como núcleos de intelectuais donos de um saber próprio, especializado. Ao interagir diretamente com o campo das tomadas de decisão, as *Think tanks* assumem uma posição importante na confirmação de políticas, valores e ideais, estabelecendo-se no *locus* da política mundial enquanto *loci* privilegiado de construção de saber. Esta relação está expressa no diagrama 1.

DIAGRAMA 1 – *THINK TANKS* E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE POLÍTICAS



Fonte: elaboração da autora

O diagrama mostra que três esferas apresentam-se como fundamentais para entender o processo de formulação e legitimação de políticas por parte das *Think tanks*: a esfera da *politics*, na relação saber-poder entre as *Think tanks* e os demais atores; a esfera da sociedade, através da relação das *Think tanks* com esta por meio da mídia, buscando a legitimação de suas concepções; a esfera do Estado, através da relação entre este e as *Think tanks* no processo de formulação de políticas. Tendo a esfera política como base, as *Think tanks* estabelecem uma relação dual (Estado e Sociedade) para a concretização de suas acepções ideológicas, culminando em uma determinada política pública. Esta relação se torna possível graças à força da narrativa e a performatividade do discurso (CAIRO CAROU, 2006), levando a um processo de elucidação de ideais através da valoração moral à uma determinada causa seja esta causa uma intervenção em âmbito internacional, a aprovação de uma política pública, etc). O papel da mídia neste processo também se apresenta como fundamental, uma vez que é capaz de ampliar a força das narrativas e consolidar discursos. Cairo se utiliza de Giddens e Foucault para explicitar a relação entre estruturas espaciais (para ele, estruturas de dominação) e o discurso, colocando que o espaço antecede as narrativas, mas estas re-significam as relações neste espaço. A importância em se compreender as formas de dominação e sua relação com as narrativas está na posição de que as formas expressas de dominação se dão por meio da defesa de um determinado saber, dinâmica da qual as *think tanks* fazem parte como pólos privilegiados.

EUA E *THINK TANKS*: DE BUSH A OBAMA, INFLUÊNCIA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA VOLTADA PARA A AMÉRICA LATINA

Os Estados Unidos despontaram no contexto contemporâneo pós-guerra fria, como uma força econômico-militar capaz de influenciar, por meio de processos de política externa, os demais atores atuantes no cenário internacional. Tal postura é compreendida tanto como a expressão de uma liderança necessária ao sistema (NYE, 2002) como uma forma moderna de imperialismo (WALLERSTEIN, 2000; CHOMSKY, 2004). Independente da posição ou crítica que se construa a respeito da nação norte-americana, é indiscutível a sua importância como principal promotora de um modelo de globalizatório que se expandiu ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI.

Nos Estados Unidos, as *Think tanks* ocupam um papel de maior destaque ainda perante a política, incorporando à gestão nacional uma elite intelectual formadora de políticas (SMITH, 1991). Esta simbiose entre Estado e *Think tanks* ganha particular destaque nos últimos oito anos por meio da administração de George W. Bush, quando a política externa norte-americana passa a ser claramente influenciada pelas formulações ideológicas destas organizações. Um exemplo disso é o PNAC (*Project for the New American Century*), que consiste em uma *Think tank* neoconservadora, fundada em 1997 com sede em Washington D.C.. O PNAC, que tem como objetivo a promoção dos EUA enquanto nação hegemônica e promove a difusão dos ideais democráticos e republicanos por meio da força militar para a construção de uma *pax americana*, instituiu as bases estratégicas para o que ficou reconhecido como a “Doutrina Bush”. Dessa forma, por meio de uma relação estreita e integrada entre a formulação de conhecimento e a afirmação do poder, as *Think tanks* colocam-se como importantes atores da política externa norte-americana, trazendo repercussões não apenas para o âmbito doméstico, mas para toda a conjuntura internacional, e a dinâmica conhecimento-poder que leva as *Think tanks* a este nível de influência passa a constituir-se como um desafio intelectual a ser analisado e compreendido à luz da política norte-americana e para a política mundial contemporânea.

Com a mudança de governo perante a eleição de Barack Obama em 2008, uma série de premissas norteadoras da política externa norte-americana ganham nova forma. Este *paper* defende a idéia de que as *think tanks* possuem uma importante parcela nas velhas e novas formulações assumidas pelo governo norte-americano, tendo como recorte as ações e idéias voltadas para a América Latina e por conta disso, faz-se relevante a discussão em torno do posicionamento crítico das *think tanks* durante o mandato de George Bush (2001-2008) e início do mandato Obama (2009), analisando a forma como suas percepções influenciaram as orientações políticas do governo norte-americano no que diz respeito às formulações da política externa dos EUA para a América Latina. A metodologia adotada foi a análise de uma série de documentos oficiais, tanto do ponto de vista governamental como do ponto de vista das *think tanks*, documentos estes expressivos de um posicionamento ideológico e promotor de opções de policy para o governo norte-americano. Dentro do amplo universo de *think tanks* norte-americanas, foram analisadas três: *Brookings Institution*, *Heritage Foundation* e *Council on Foreign Affairs* (CFR), sendo a primeira uma *think tank* dita independente e as outras duas, conservadoras. A escolha dessas organizações reflete a importância das mesmas como sendo três das cinco *think tanks* de maior impacto em debates de políticas públicas nos Estados Unidos (segundo o relatório de McGann já apresentado).

América Latina e o estudo pelas think tanks.

A América Latina tem crescido significativamente enquanto campo de estudos por conta do grande número de questões necessárias à compreensão de seus processos internos e de integração no campo das relações internacionais (CERVO, 2001). Questões como os ciclos diplomáticos do Estado desenvolvimentista ao signo neoliberal, da dinâmica atlântica entre seus principais Estados e das relações bilaterais e multilaterais no cone Sul (em especial entre o Brasil, Venezuela e Argentina) levantam aspectos fundamentais para o desenvolvimento de pesquisas que possam contribuir para o maior desenvolvimento da região ou mesmo para a criação de políticas de intervenção, seja por parte de seus atores internos (os próprios Estados da América Latina) como externos (América do Norte, Europa, etc). O fato é que inúmeros atores procuram intervir por meio de discursos elaborados para a defesa de determinados paradigmas que tendem a nortear o rumo das políticas atuantes no cenário latino-americano. As *think tanks* são alguns destes atores, sendo que procuram dar ênfase, juntamente aos seus demais programas, nas questões latino-americanas tanto no âmbito da *high politics* como da *low politics*. O enquadramento latino-americano na antiga ordem bipolar assim como o atual enquadramento na nova ordem contemporânea desperta a atenção dos mais variados estudiosos de modo a converter o conhecimento acumulado em relação a esta realidade em práticas discursivas e políticas públicas que procuram dinamizar as relações no âmbito latino-americano e mundial.

Entre as maiores *think tanks* existentes, são várias as que trabalham questões e programas inteiros relacionados à América Latina. A Brookings Institution possui um programa específico acerca da região intitulado *Latin America Initiative*, especializado em questões sociais, econômicas e políticas na região. A *Heritage* e a CFR não apresentam programas específicos, mas também emitem relatórios especializados com o intuito de expor seus posicionamentos em relação a fatos específicos do hemisfério ou de questões transversais aos Estados Unidos e seus parceiros e não-parceiros na região.

Think tanks e o Governo Bush (2000-2008)

A modelação assumida pela política externa no governo de George Bush, nitidamente a partir dos atentados terrorista de 11 de Setembro de 2001, teve seu foco voltado para questões de segurança nacional que inibiram o desenvolvimento de uma política externa concreta para a América Latina. A negligência da administração norte-americana em suas relações com os países da região ficou bastante expressa, por exemplo, na visita de seis dias realizada por Bush a cinco países (Brasil, Guatemala, México, Colômbia e Uruguai) em março de 2007, quando além de não conseguir propostas concretas em relação a algumas das demandas de sua agenda própria, enfrentou uma forte onda de anti-americanismo proveniente das ações norte-americanas no Iraque. A agenda para a América Latina, no entanto, não se encontrava totalmente esvaziada do ponto de vista das *think tanks*, inclusive conversadoras que apoiavam o governo Bush. Tanto a CFR como a *Heritage* apresentavam pontos sólidos de afirmação de interesses norte-americanos sobre a região, em especial ações de contenção em relação a uma Venezuela chavista aliada á Cuba de Fidel. O último, juntamente ao México, repercutem não somente como política externa, mas como variáveis de política doméstica concernente á imigração, direitos humanos e segurança, e também faziam parte de uma preocupação generalizada dessas organizações expressa em inúmeros reports acerca da política externa norte-americana por estas organizações. A administração Bush, imbuída de seu projeto

original de segurança nacional (o qual foi influenciado por *think tanks* como as próprias *Heritage* e CFR, *American Enterprise Institute* e PNAC, como já dito), acabou por colocar em um mesmo *continuum* de eventos, problemáticas distintas. Dessa forma, Cuba foi qualificada como nação potencial a fazer parte do chamado “Eixo do Mal” (composto então pela Coreia do Norte, Iraque e Irã). A Venezuela, por sua vez, para o governo norte-americano, também se apresentava com uma hostilidade às avessas desfomentada por interesses, já que os Estados Unidos são os principais consumidores do petróleo venezuelano. Ambos os exemplos demonstram a degradação das relações entre os Estados Unidos e a América Latina, uma vez que tais ações se espalharam pelo continente como uma amostra de desconfiança em relação à nação que, tempos atrás, postava-se como hegemônica na região.

Embora houvesse uma preocupação com questões latino-americanas, além das apontadas, questões relacionadas ao narcotráfico e econômicas principalmente, em termos comparativos, as *think tanks* não deram a ênfase necessária à América Latina durante o Governo Bush. A América Latina não configura como principal temática em nenhuma das *think tanks* observadas ou em nenhuma das principais *think tanks* norte-americanas, e a postura do governo norte-americano durante os primeiros anos do século XXI acabou por reforçar a pouca dedicação política das *think tanks* em relação à América Latina. O caso da *Brookings Institute* é marcante nesse sentido. Do total de suas matérias (o que inclui relatórios, entrevistas, pareceres dos membros, entre outros) voltadas para a América Latina no período entre 2000 e 2009, apenas 57% tiveram lugar durante o governo Bush, o que significa dizer que houve uma relação de 1 matéria por mês durante todo o período em contraste com 8 matérias por mês no período Obama. Dentro destes números, entretanto, ainda é necessário destacar que grande parte das matérias feitas pela Brookings no período Bush respondem a três grandes eventos para a América Latina, todos referentes a 2008: a renúncia de Fidel Castro, a eclosão da crise econômica e a própria campanha presidencial, que elevou as expectativas em torno de mudanças para a política externa norte-americana. Estes aspectos quantitativos também podem ser observados nas análises das matérias da CFR e *Heritage*, guardadas as devidas proporções em números absolutos de matérias feitas. Dessa forma, evidencia-se tanto em terreno independente como conservador dos “conservatórios de idéias”, uma confluência com a posição do governo norte-americano em relação à América Latina.

Think tanks e o início do Governo Obama (2009)

É sempre complicado emitir análises acerca de eventos temporalmente próximos. No entanto, a análise que se segue busca apenas pincelar o que pode se constituir em mais do que uma tendência no referente ao posicionamento da política norte-americana em relação à América Latina, tendo como principal fator a clara mudança diretiva da política externa da administração Obama.

Como plataforma de ação para a América Latina, Obama estabeleceu em seu plano de governo o objetivo central de restabelecer a liderança norte-americana no hemisfério em torno de três eixos: democracia, segurança e oportunidade. O caso de Cuba ganha destaque nesse cenário como um dos déficits diplomáticos norte-americanos que, com a sucessão de Fidel

Castro, tem se mostrado um terreno menos árido para negociações. Questões relativas a imigrantes cubanos, ações humanitárias voltadas para refugiados, entre outras, tem sido uma das grandes demandas das *think tanks* no que diz respeito ao relacionamento (ou a falta de) entre o governo dos EUA e Cuba. A mensagem, no entanto, ainda se mostra alimentada pelos fundamentos hegemônicos, uma vez que o plano de governo aponta a diplomacia planejada para Cuba como uma diplomacia “bilateral agressiva e munida de princípios”. Em outras palavras, se espera que uma Cuba pós-Fidel possa se abrir para a mudança democrática, e somente assim os Estados Unidos estarão dispostos a normalizar as relações. Esse posicionamento é um reflexo parcialmente borrado das recomendações feitas pela *Brookings Institution* no relatório da Comissão Aliança para as Américas (*Partnership for the Americas Commission*). O relatório traz uma série de recomendações acerca da construção de uma aproximação extremamente necessária, uma vez que Cuba traz implicações não apenas para as demais relações norte-americanas na América Central como também implicações internas. Também não é coincidência que o relatório foi lançado em Novembro de 2008 após a confirmação da nova presidência norte-americana para os próximos quatro anos. Foi um documento redigido e direcionado para Obama e o Congresso.

Para além da questão relacionada à Cuba, o relatório da Brookings se estruturou em torno de quatro áreas que têm como objetivo conformar uma aliança hemisférica: 1) o desenvolvimento de fontes sustentáveis de energia para reduzir o impacto das mudanças climáticas; 2) o manejo eficaz da questão migratória; 3) a expansão de oportunidades para os povos mediante a integração econômica e 4) a proteção do hemisfério contra o tráfico de drogas e o crime organizado. A principal meta é a formação de uma aliança que re-estabeleça a liderança norte-americana no continente, pois mesmo utilizando o termo aliança, a Brookings assume a concepção de que diante das assimetrias existentes entre os países do hemisfério, responsabilidades distintas devem ser assumidas. A proposta da Brookings culmina na criação de uma espécie de “Oito das Américas” (A8) que funcionariam como um comitê de consolidação da aliança. A participação de Obama na Cúpula das Américas em Abril de 2009 não chegou a caminhar na direção da formação de tal aliança, mas apontou os objetivos comuns que devem nortear as relações entre os EUA e a América Latina – prioritariamente as questões energéticas e de prosperidade humana. Foi também uma oportunidade de retratação por parte dos EUA por conta dos oito anos de intervenção neoconservadora que coroaram o desastre da política externa para a região nas últimas décadas. Embora ainda com reservas quanto ao que se realmente poderá ou não ceder em termos de políticas concretas em parcerias multilaterais ou bilaterais, Obama conseguiu abrir importantes canais de diálogo.

A aproximação nesse sentido não é defendida da mesma forma por *think tanks* de caráter conversador, evidentemente. A Heritage Foundation também emitiu suas recomendações para o novo governo, entre as quais a não participação dos EUA na Cúpula citada. Para a Heritage, a administração de Obama não deve negligenciar a América Latina, mas ter claro seus objetivos em torno da democracia e do livre-comércio. As prioridades são o estreitamento das relações com o Brasil e a continuação do Programa “Pathways to Prosperity in the Americas” (PPA), também com o intuito de ampliar a área comercial no hemisfério ocidental. A Heritage parte do princípio de que a administração Bush fez progressos na região e que a administração Obama deve ter em foco melhorias de caráter social e econômico com o intuito maior de preservar a segurança nacional. Embora explorada por meio de formas discursivas variadas, a

essência da concepção conservadora – a segurança nacional – encontra-se presente como um dos princípios basilares da proposta de política externa do governo Obama.

A *Council on Foreign Relations*, por sua vez, também emitiu um relatório focado em recomendações para o governo subsequente (o relatório foi emitido em março de 2008) intitulado “U.S. – Latin America Relations: a new direction for a new reality” (Relações EUA-América Latina: uma nova direção para uma nova realidade). Questões centrais como energia, segurança pública, integração por meio da migração e desigualdades e pobreza constituem o relatório de 110 páginas. Como recomendação central, a força tarefa aponta a necessidade da política norte-americana voltada para a região complementar as iniciativas já tomadas em torno de uma posição de liderança dos EUA a fim de aliviar a pobreza e garantir a segurança pública. De forma menos radical do que a Heritage, a CFR assume a concepção de responsabilidade conjunta em torno de questões que transcendem o nacional, mas com foco sempre claro naquilo que é fundamental ao interesse norte-americano, ou seja, a segurança do próprio espaço norte-americano. O interessante em observar a relação entre a CFR e a nova administração Obama reside no fato de que esta, embora coligada com a administração anterior, apresenta sim influência para o governo Obama, principalmente no campo da agenda de mudança climática. É indefinido até que ponto chega esta influência, mas o estabelecimento de políticas inter-relacionadas no campo da agenda climática e energética – na qual a relação entre os EUA e a América Latina se estreitam – pode significar uma ampliação da influência da CFR no âmbito governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises feitas em torno dos posicionamentos de *think tanks* e do governo americano ajudam-nos a compreender que há, com a transição Bush – Obama, um aumento da relevância da América Latina para a política externa norte-americana. Mais do que isso, entretanto, evidencia uma relação dialética de co-influência entre a *politics* norte-americana e a formulação de agendas das *think tanks*. Não somente as *think tanks* contribuem com a formulação e legitimação de políticas junto à administração norte-americana como esta, a partir dos posicionamentos assumidos pela construção política das *think tanks* e de outros elementos de sua composição política, são também capazes de estabelecer agendas que acabarão por modelar as ações de *think tanks*, conseqüentemente, entrando em um ciclo de influência sem fim. Este paper apresenta pinceladas em torno da concepção de co-influência e aponta algumas pistas de pesquisa na área das *think tanks*, além de deixar como questões as ramificações dessa imbricada relação entre *think tanks* e governo, no que tange à América Latina e ao resto do mundo. Resta compreender até que nível se estenderá a construção dessa co-influência e se esta será o suficiente para mudar os rumos da cooperação entre os EUA e a América Latina no sentido de se dar ênfase às parcerias em lugar das posições de liderança.

REFERÊNCIAS

- BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**: os Estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. **O mundo em viragem**: sociologia da cena internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- BROOKINGS INSTITUTION. U.S. – Latin American Relations: a hemispheric partnership for a turbulent world. 2008. Disponível em <<http://www.brookings.edu>>.
- CAIRO CAROU, Heriberto. The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention. **Alternatives** 31, 285-311, 2006.
- CERVO, Luiz Amado. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality. 2008. Disponível em <<http://www.cfr.org/>>.
- ECHART MUÑOZ, E. ; LOPEZ, S. ; OROZCO, K. . **Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización**. Madrid: IUDC-UCM / Los Libros de la Catarata, 2005.
- FOUCAULT, MICHEL. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1999.
- HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.
- HERITAGE FOUNDATION. Briefing. 2008. Disponível em <<http://www.heritage.org/>>.
- MCGANN, James G. **The Global “Go To Think tanks”**. 2008. Disponível em <<http://www.fpri.org>>. Acesso em 23 mai 2009.
- MELUCCI, Alberto. The democratization of everyday life. In: MELUCCI, Alberto. **Nomads of the present**. Londres, Hutchinson Radius, 1989.
- MILANI, Carlos R. S. . O Anti/alterglobalismo e o Fórum Social Mundial de Nairóbi: Contestação e Redes Transnacionais na Política Mundial. **Cena Internacional** (UnB), v. 9, p. 102-122, 2007.
- NYE, Joseph. O paradoxo do poder norte-americano. São Paulo: UNESP, 2002.
- PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY. Disponível em <<http://www.newamericancentury.org>>.
- SMOUTS, Marie-Claude. **As Novas Relações Internacionais**: Práticas e Teorias. Brasília: Editora da UnB, 2004.
- SMITH, James A. **The idea brokers**: *Think tanks* and the rise of new policy elite. New York: Free Press, 1991.

STONE, Diane; DENHAM, Andrew. *Think tank traditions*: policy research and the politics of ideas, Manchester University Press, 2004

TEIXEIRA, Tatiana. *Os Think tanks e sua influência na política externa dos EUA*: a arte de pensar o impensável. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. Globalization or the age of transition? A long-term view of the trajectory of world system. *International Sociology*. v.15, n.2, Junho, 2000.