

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Juliana C. Rosa Hauck

***THINK TANKS:*
QUEM SÃO, COMO ATUAM E QUAL SEU PANORAMA DE AÇÃO NO BRASIL**

Belo Horizonte

2015

Juliana C. Rosa Hauck

THINK TANKS:

QUEM SÃO, COMO ATUAM E QUAL SEU PANORAMA DE AÇÃO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Estado, gestão e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte

2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA JULIANA CRISTINA ROSA HAUCK

Realizou-se, no dia 26 de fevereiro de 2015, às 13:30 horas no Auditório Prof. Luiz Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Think tanks: o que são, quem são e qual seu panorama no Brasil*", apresentada por JULIANA CRISTINA ROSA HAUCK, número de registro 2013661210, graduada no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Camila Carneiro Dias Rigolin (PPGCTS - UFSCAR) e Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2015.

Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro – Orientadora

(DCP/UFMG)

Profa. Camila Carneiro Dias Rigolin

(PPGCTS - UFSCAR)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

(DCP/UFMG)

Ao Rafael, por, ao me superestimar, me abrir os horizontes.

E aos meus pais, por me doarem as bases que me permitiram
sempre desfrutar desses horizontes.

AGRADECIMENTOS

À Natália, eu agradeço por aceitar o desafio de orientar, com tanta maestria, paciência e atenção, a exploração de um objeto em formação, e nesse esforço agregar em tantas medidas à minha própria formação. As aulas, formais e informais, serão aprendizado para toda a vida.

Ao Rafael, em especial, além do apoio incomensurável, eu agradeço todas as leituras e escutas incansáveis para o auxílio no aprimoramento de todo o trabalho.

À minha família eu agradeço o apoio irrestrito, moral e psicológico, me estimulando, a todo momento, a seguir em frente e valorizar essa oportunidade tão preciosa de aprender.

Aos amigos e colegas, eu agradeço pelas trocas, diálogos, insights, dicas de leitura, dicas teóricas e empíricas, questionamentos e críticas. Além de toda compreensão nas indisponibilidades, insuficiências e ausências que o processo de dissertar traz.

De forma geral, agradeço a todas as palavras de incentivo, de amigos, conhecidos ou mesmo estranhos com quem interagi ao longo dessa trajetória e que reconheceram a importância de se dedicar à pesquisa nesse país, mesmo enfrentando as adversidades que o processo nos apresenta.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, pela oportunidade de aprender com educadores de primeira grandeza. À Coordenação e Secretaria do DCP, por toda paciência com a operacionalização de tudo isso.

À FAPEMIG pelo auxílio financeiro, que viabiliza os meios para que muitos de nós se debrucem sobre a tarefa hercúlea de aprender a pesquisar.

Agradeço, por fim, às minhas escolhas, que juntamente com meu destino sempre me colocaram exatamente onde deveria estar. E me tornaram capaz de ser grata e resiliente sobre as oportunidades que me são apresentadas.

As pessoas podem ter crenças irreconciliáveis que podem delinear variadas estratégias que guiam suas vidas. O resultado é que elas não chegarão a um consenso com pessoas que compartilham crenças semelhantes e entrarão em conflito com aqueles que têm crenças diferentes. Às vezes, os conflitos serão resolvidos; às vezes não. E nem sempre as idéias que informam a "verdade" são as que ganham. Política, como sabemos, é uma luta que nem sempre se emparelha com o que é certo.

Daniel Beland e Henry Cox, *Ideas and Politics
in Social Science Research*

RESUMO

Dentre o universo de atores que buscam obter atenção estatal a partir da disseminação de suas ideias sobre políticas públicas, os *think tanks* se mostram como um tipo de ator cujo campo de estudo ainda se mostra sub-explorado mundialmente e particularmente no Brasil. Essa foi a motivação para o tema de enfoque da presente dissertação que buscou compreender quem são, como atuam e qual seu panorama no Brasil. Frente a um cenário limitado de discussão que se inicia ainda no conceito de *think tank*, a dissertação debruçou-se, em um primeiro momento, a realizar uma discussão acerca dessa definição. Oferecemos, dessa forma, uma análise crítica das controvérsias associadas ao conceito tal como vem sendo definido e ponderamos alternativas para se vislumbrar um entendimento metodologicamente mais flexível da categoria de análise, apontando uma definição. Essa definição foi utilizada como fio condutor de todo o arcabouço analítico do estudo, frente a um arcabouço teórico frágil apresentado pela literatura. A partir daí, a dissertação se dedicou a um esclarecimento compreensivo do contexto de construção institucional do Brasil no século XX, abordando aspectos da perspectiva histórico-cultural, política e sócio-econômica sob o prisma das gramáticas políticas brasileiras. Essas colocações permitiram identificar em que medida essa trajetória favoreceu ou não o surgimento dos *think tanks* no país e de que maneiras esse contexto os moldou, causando hibridizações próprias do Brasil que conferiram ao fenômeno feições bem particulares. Houve ainda um esforço em identificar, por meio da análise de ambientes contextuais contemporâneos mais amplos, quais perspectivas se apontam para essas organizações no Brasil na atualidade. Sem nos desfazer dos eixos da definição adotada transversalmente no estudo, identificamos diversos indicativos das condições contextuais para consolidação e crescimento do número e envergadura destas organizações. Por fim, buscamos compreender o fenômeno a partir da análise de algumas organizações brasileiras que pudemos classificar, pelo conceito mobilizado, como *think tanks*. Essa investigação possibilitou não somente a realização de um teste sobre a operacionalidade do conceito, mas também permitiu tecermos ponderações acerca dos perfis organizacional, tipológico e de disseminação de ideias dos TTs brasileiros analisados. Esse descritivo permitiu lançar um olhar mais concreto sobre o fenômeno no Brasil, abrindo perspectivas de embasamento que enriqueçam discussões mais aprofundadas e uma vasta agenda de pesquisa ainda em aberto sobre o tema.

Palavras-chave: *think tanks*; Brasil; políticas públicas; gramáticas políticas; organizações de fronteira.

ABSTRACT

Among the universe of actors that seek to retain State's attention through the dissemination of public policy ideas *think tanks* reveal themselves as a kind of actor whose field of study is underexplored, globally and especially in Brazil. So, the dissertation focused on that matter trying to comprehend who they are, how they act and which is the panorama they face in Brazil. Facing a limited field of discussion, starting from the thin tank definition, the study was dedicated, in the first moment, to work on a discussion regarding this concept. We offered, in that matter, a critical analysis about the controversies associated to the concept as it has been used and pointed alternatives to glimpse a more flexible comprehension of the category, mobilizing a definition. This definition was used as an axis of conduction to all analytic outlines in the study facing a fragile theoretical outline present by the literature. From that, the study was dedicated to clarifying comprehensively the context of institutional construction of Brazil in the XX century, approaching aspects of the cultural-historical, political, social-economical perspective, through the prism of the Brazilian political grammar. This views permitted us identify in what measures this trajectory favored or not the foundation of *think tanks* in the country, as well as established the bases to indications about the ways in which this context molded them, causing hybridizations particular to Brazil. These can provide the phenomena very particular features. There was also an effort in identifying, through the analysis of wider contextual environments in contemporary times, which perspectives reveal themselves to these organizations in actual time. Without disregard of the core of the definition transversally adopted in the study, we identified several indicators to growth and consolidation of these organizations. Lastly, we sought to understand the phenomena through the analysis of some organizations in Brazil that we were able to classify, by the concept mobilized, as *think tanks*. This investigation permitted not only the test about the operationalization of the concept but also allowed ponderations regarding the organizational, typological and ideas marketing profile of Brazilian TTs. This description provided us a more concrete overlook towards the phenomena in Brazil, opening perspectives to base and enrich more profound discussions in a vast research agenda still opened about the theme.

Key-words: *think tanks*; Brazil; public policy; political grammar; boundary spanners.

Lista de Quadros e Figuras

QUADRO 1 - CRITÉRIOS DE BOA FORMAÇÃO CONCEITUAL	42
FIGURA 01 – ESPAÇOS SOCIAIS DE BOURDIEU E OS <i>THINK TANKS</i>	53
QUADRO 02 - CATEGORIAS PRIMÁRIA E SECUNDÁRIAS PARA UM CONCEITO RADIAL DE <i>THINK TANK</i>	63
FIGURA 02 – TTS BRASILEIROS POR DATA DE FUNDAÇÃO E PERFIL TIPOLÓGICO (1900-2014)	91
QUADRO 03 – QUADRO DE FATORES DE ANÁLISE CONTEXTUAL: DESCRIÇÃO E CORRESPONDÊNCIA COM RESULTADOS DE INTERESSE DOS TTS	104
QUADRO 04 – COMPARATIVO LONGITUDINAL RANKING GLOBAL GO <i>THINK TANKS</i> (MCGANN, 2012, 2013 E 2014)	120
QUADRO 05 – LISTAGEM DE TTS A SEREM ANALISADOS	125
QUADRO 06 – TIPOLOGIA DE TTS ADAPTADA DE MCGANN E WEAVER (2002)	127
QUADRO 07 – TIPOLOGIA DE TTS ADAPTADA DE HART E VROMEN (2008)	127
QUADRO 08 – TIPOLOGIA DE TTS PROPOSTA PARA A ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIROS	128
QUADRO 09 – ITENS PARA MAPEAMENTO DA ESTRATÉGIA PÚBLICA DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	136
QUADRO 10 - ITENS PARA MAPEAMENTO DA ESTRATÉGIA PÚBLICA DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	137
QUADRO 11 – CORRESPONDÊNCIAS DA FICHA INDIVIDUAL DA ANÁLISE DE TTS E O CONCEITO RADIAL DE TTS	139
QUADRO 12 – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)	140
QUADRO 13 – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (FUNAG)	141
QUADRO 14 – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ)	142
QUADRO 15 – FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (FUNDAJ)	143
QUADRO 16 – ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG)	144
QUADRO 17 – INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (IFHC)	145
QUADRO 18 – BRICS POLICY CENTER (BPC)	146
QUADRO 19 – CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP)	147
QUADRO 20 – CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI)	148
QUADRO 21 – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV)	149
QUADRO 22 – CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC)	150
QUADRO 23 – FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DE COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX)	151
QUADRO 24 – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE)	152
QUADRO 25 – INSTITUTO FERNAND BRAUDEL (IFB)	153

QUADRO 26 – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CINDES)	154
QUADRO 27 – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (DIEESE)	155
QUADRO 28 – INSTITUTO MILLENIUM (IMIL)	156
QUADRO 29 – CONECTAS DIREITOS HUMANOS	157
QUADRO 30 – INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS (IEE)	158
QUADRO 31 – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA) - PT	159
QUADRO 32 – <i>THINK TANKS</i> ACADÊMICOS: PERFIL ORGANIZACIONAL	164
QUADRO 33 – <i>THINK TANKS</i> ACADÊMICOS: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	164
QUADRO 34 – <i>THINK TANKS</i> ACADÊMICOS: ESTRATÉGIAS PRIVADAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	165
QUADRO 35 – <i>THINK TANKS</i> HÍBRIDOS: PERFIL ORGANIZACIONAL	166
QUADRO 36 – <i>THINK TANKS</i> HÍBRIDOS: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	167
QUADRO 37 – <i>THINK TANKS</i> HÍBRIDOS: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	168
QUADRO 38 – <i>THINK TANKS</i> DE PESQUISA ENCOMENDADA: PERFIL ORGANIZACIONAL	169
QUADRO 39 – <i>THINK TANKS</i> DE PESQUISA ENCOMENDADA: ESTRATÉGIAS PRIVADAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	170
QUADRO 40 – <i>THINK TANKS</i> DE PESQUISA ENCOMENDADA: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	170
QUADRO 41 – <i>THINK TANKS</i> DE <i>ADVOCACY</i> POLÍTICO: PERFIL ORGANIZACIONAL	171
QUADRO 42 – <i>THINK TANKS</i> DE <i>ADVOCACY</i> POLÍTICO: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	172
QUADRO 43 – <i>THINK TANKS</i> DE <i>ADVOCACY</i> POLÍTICO: ESTRATÉGIAS PRIVADAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	173
QUADRO 44 – <i>THINK TANKS</i> GOVERNAMENTAIS: PERFIL GOVERNAMENTAL	174
QUADRO 45 – <i>THINK TANKS</i> GOVERNAMENTAIS: ESTRATÉGIAS PÚBLICAS DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS	175
FIGURA 03 – PROPORÇÃO DE TTS POR FAIXA ORÇAMENTÁRIA	177
FIGURA 04 – PERCENTUAL DE TTS POR AMPLITUDE TEMÁTICA DE ATUAÇÃO	178
FIGURA 05 - PERCENTUAL DE TTS QUE USAM CADA ESTRATÉGIA PRIVADA DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS MAPEADA	181
FIGURA 06 - PERCENTUAL DE TTS QUE USAM CADA ESTRATÉGIA PÚBLICA DE DISSEMINAÇÃO DE IDEIAS MAPEADA	182

Sumário

CAPÍTULO 1 – OS *THINK TANKS* E O DILEMA DA DEFINIÇÃO 27

1.1. INTRODUÇÃO.....	27
1.2. AS DEFINIÇÕES “CLÁSSICAS” DE <i>THINK TANKS</i> – ESTIRAMENTO CONCEITUAL E VIOLAÇÕES AOS PRINCÍPIOS DA BOA FORMAÇÃO CONCEITUAL	30
1.3. AS REVISÕES CONCEITUAIS PROMISSORAS	46
1.4. MOBILIZAÇÃO DE UM CONCEITO E PROPOSIÇÃO DE UMA DEFINIÇÃO RADIAL	59

CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA NO SÉCULO XX E SEUS EFEITOS SOBRE OS TTS NO BRASIL 66

2.1. INTRODUÇÃO	66
2.2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-POLÍTICO-CULTURAL DO BRASIL E O FENÔMENO DOS TTS69	
2.3. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	88

CAPÍTULO 3 – PERSPECTIVAS PARA OS TTS: O QUE APRESENTA O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO? 97

3.1. INTRODUÇÃO.....	97
3.2. CONDIÇÕES FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS: QUAIS FATORES FORTALECEM O FENÔMENO NA CONTEMPORANEIDADE?	99
3.3. OS FATORES CONTEXTUAIS FAVORÁVEIS PARA UM OLHAR SOBRE O BRASIL DE HOJE 105	
3.3.1. ACESSO POLÍTICO	105
3.3.2. VISIBILIDADE	108
3.3.3. CREDIBILIDADE	110
3.3.4. RECURSOS	112
3.4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	116

CAPÍTULO 4 – QUEM SÃO E COMO ATUAM OS *THINK TANKS* BRASILEIROS? 122

4.1. INTRODUÇÃO.....	122
4.2. CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE SELEÇÃO DE CASOS E DADOS	124
4.2.1. SELEÇÃO DOS THINK TANKS	124
4.2.2. PREMISAS TEÓRICAS E SELEÇÃO DOS TIPOS DE DADOS	126
4.2. ANÁLISES E CONCLUSÕES SOBRE OS <i>THINK TANKS</i> ESTUDADOS	137
4.3.1. FICHAS E ANÁLISES INDIVIDUAIS	137
4.3.2. ANÁLISES POR AGRUPAMENTO TIPOLÓGICO	160
4.4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS	176
CONCLUSÕES	183
REFERÊNCIAS.....	190

Introdução

O estudo das políticas públicas, enquanto ações públicas ou governamentais¹, direciona o enfoque para o lugar onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos (SOUZA, 2003:03). Neste sentido, posicionam o Estado na condição de tomador de decisões que, frente à escassez de recursos, deve definir quais ações serão concretizadas em detrimento de outras. Seja por meio de seus representantes eleitos nas diferentes esferas, seja por meio de seus burocratas de alto escalão, o Estado se vê, portanto, em um contexto de constante conflito de interesses entre os atores que buscam sua atenção e a priorização de suas demandas. Esses conflitos revelam relações de poder e suas assimetrias no que concerne à obtenção da atenção estatal.

Agrega-se, a esse cenário, um contexto de racionalidade limitada² (DAGNINO, 2002, p. 19) em que atuam os burocratas e políticos que, incapazes de conhecer todas as demandas sociais existentes, suas dimensões, alternativas de solução e necessidades de priorização, recorrem ao aconselhamento dos diversos atores que o gravitam, buscando suprir essas lacunas de conhecimento necessário à tomada de decisões. Conforme argumentam Weaver e McGann (2002, p. 01) os *policy makers*³ ou formuladores de políticas necessitam de informações básicas sobre as sociedades que governam, sobre como as políticas em execução estão funcionando, bem como sobre as alternativas

¹ Segundo Souza (2003, p. 12-13), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública: “Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como ‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

² De acordo com Forester (1989 *apud* DAGNINO 2002) a visão baseada em uma racionalidade limitada identifica os seguintes limites ao processo decisório: os problemas são ambíguos e pouco determinados; a informação para identificação de alternativas é precária e muitas alternativas são desconhecidas; a informação sobre o contexto ou ambiente é problemática e incompleta; os impactos das possíveis alternativas levantadas é desconhecido; os interesses, valores e preferências não são bem estabelecidos; e, as competências e os recursos são limitados.

³ Os termos *policy making* ou formulação de políticas são usados no presente trabalho para identificar o processo de elaboração de políticas; *policy makers* ou formuladores de políticas para denominar os formuladores de políticas; tomadores de decisões políticas referem-se não somente aos formuladores mas àqueles que, em última instância, decidem sobre as políticas a serem implementadas. As terminologias e sua utilização no idioma português podem ser mais adequadamente explicitadas em estudos como os de Frey (2000); Capella (2006); Dagnino (2002), dentre outros.

possíveis e seus prováveis custos e consequências. Neste contexto de demanda por expertise, informação e conhecimento, abre-se espaço, portanto, para a existência de sujeitos e organizações com esse intuito.

Segundo esses autores, em qualquer sociedade, os *policy makers* e outros interessados no processo de formulação de políticas precisam de informações que sejam compreensíveis, confiáveis, acessíveis e úteis. Há várias fontes potenciais para a geração destas informações. Ela pode ser gerada internamente ao próprio governo nacional por suas agências, pelas agências governamentais internacionais multilaterais, assim como pode ser provida por atores externos ao governo, especializados ou não, mas interessados na dinâmica política, em alguma medida, como é o caso dos *think tanks* (TTs).

Agências governamentais podem provê-la, assim como vários centros acadêmicos ou de pesquisa baseados em universidades. Agências internacionais são outra fonte potencial de informação, especialmente no que se refere a dados básicos sobre como o mundo funciona, como fluxos de comércio. No entanto, demandas para informação que pode ser usada na formulação de políticas também tem crescentemente auxiliado o desenvolvimento de organizações independentes de pesquisa em políticas públicas, comumente conhecidas como *think tanks* (WEAVER e MCGANN, 2002: 02, tradução nossa).

Compreendidos, genericamente, como organizações que realizam pesquisa sobre políticas públicas e que buscam influenciar, por meio da promoção de suas ideias, a conformação dessas políticas, segundo Rich (2004), a origem dos primeiros *think tanks* remonta ao começo do século 20 nos Estados Unidos da América (EUA). O autor mapeia as primeiras organizações com essas funções nos EUA, explicitando sua utilidade em um contexto em que os reformistas norte-americanos viam os especialistas como a saída para desenvolver soluções reais para as instabilidades sociais e políticas advindas da Revolução Industrial. Essa crença se refletiu tanto na formação e expansão das escolas e departamentos de ciências sociais pelo país como no surgimento desse novo tipo de organização – os TTs.

McGann e Weaver (2002, p. 02) entendem que essas organizações apareceram concomitantemente nos EUA e na Europa na virada do século 20 quando organizações como a Brookings Institution (1916), o Carnegie Endowment for International Peace (1914), o Kiel Institute of World Economics (1914) e o Royal Institute for International Affairs (1920) foram estabelecidos. Abelson (2009), por sua vez, data a primeira onda

de *think tanks* como acontecida no período de 1900-1945 e cita a Russell Sage Foundation (1907) como a primeira desse tipo.

O termo “*think tank*”, porém, de acordo com Weaver e McGann (2002:02) e Medvetz (2013, p. 118) só foi introduzido nos EUA durante a II Guerra Mundial para caracterizar o ambiente seguro no qual os especialistas militares e civis se situavam para poder desenvolver planos de invasão e estratégias militares. Após a guerra, o termo foi aplicado a organizações que passaram a realizar pesquisas encomendadas sob regime de contrato, como a Rand Corporation. O uso do termo foi expandido nos anos 1960 para descrever outros grupos de especialistas que formulavam várias recomendações políticas e inclusive alguns institutos *quasi-acadêmicos* preocupados com o estudo de relações internacionais e questões estratégicas do Estado. Já por volta de 1970, segundo esses autores, o termo “*think tank*” foi aplicado a instituições focadas não somente em política externa e estratégia de defesa, mas também em questões políticas, econômicas e sociais correntes.

Anteriormente encontrados quase que exclusivamente em democracias industriais avançadas e ocidentais, os TTs vivenciaram uma considerável explosão nos anos recentes, especialmente desde os anos 1970. De acordo com McGann e Johnson (2005, p.11) dois terços dos *think tanks* existentes em 2005 tinham sido estabelecidos após 1970 e mais da metade se estabeleceu a partir dos anos 1980. Em algumas regiões, como o Leste Europeu e a África Subsaariana, a grande explosão da atividade de *think tanks* não começou até o final dos anos 1980 ou até mesmo mais recentemente. Nos dizeres de Stone e Denham (2004, p. 05) os analistas americanos frequentemente assumem que há menos oportunidades para *think tanks* entrarem na luta política na Europa e em outros lugares devido a fatores como “sistemas partidários mais fortes, modos do processo decisório mais corporativos, burocracias fortes e relativamente fechadas, ou setores filantrópicos mais fracos”. Ainda assim, de acordo com McGann e Johnson (2005, p. 11), a discussão sobre os TTs, que antes era limitada aos sistemas anglo-americanos, toma nova proporção com o desenvolvimento desse tipo de organização em países em desenvolvimento e nos países pós-comunistas. Para Stone e Denham (2004, p. 05) também, os TTs se proliferaram extensivamente na América Central e Latina, Ásia Leste e mais recentemente, no Oriente médio, Norte da África e África Subsaariana.

Havia em 2005, segundo dados de McGann e Jonhson (2005:11) mais de 4000 instituições dessa natureza pelo mundo. Em 2009, esses números já totalizavam mais de 5000 organizações (MCGANN *apud* ABELSON, 2009:17) e de acordo com o *Global Go To Think tank Index* (GGTTI) realizado pelo *Think tanks and Civil Societies Program* da Universidade da Pennsylvania (MCGANN, 2014, p. 07) em 2013 já se somavam, mundialmente, mais de 6800 organizações.

Não restam dúvidas, portanto, pelos números flagrantemente crescentes apresentados pela literatura, da proliferação mundial dos *think tanks*. Sua proliferação numérica já incita atenção a essas organizações enquanto objetos de estudo do campo da Ciência Política. Mas é necessário compreender, também, se é possível atestar sua relevância política, isto é, os esforços dos TTs em influenciar o processo político tem se traduzido em influência nas políticas efetivadas. Os TTs contribuem para a capacidade política das instituições nas quais eles operam ou dos governos com os quais estão engajados? Ou como colocado por Abelson (2009): “os *think tanks* são relevantes [na vida política]?” e, mais que isso, como analisar sua influência? Estas são algumas das questões que ainda requerem respostas no campo de estudo dos TTs que possam intensificar a atenção a essas organizações como mais um tipo de ator político a ser considerado.

De acordo Hart e Vromen (2008, p. 138) esses questionamentos dividem a literatura. Um lado do campo não liga o conhecimento produzido por essas organizações diretamente às políticas públicas ou aos atores governamentais. Influenciar as políticas públicas é, dessa forma, um investimento de longo prazo para qualquer ator interessado e, deste modo, seus resultados são difusos e imensuráveis de uma forma precisa. O outro lado do campo entende que o mercado para as ideias de políticas tem se tornado competitivo, dinâmico e oportunista como o de mercadorias, e, dessa forma, o critério-chave para o sucesso dos *think tanks* deve ser a adoção direta de suas ideias por partidos, programas e agendas burocráticas. *Think tanks* influentes são aqueles que são capazes de capturar os atores políticos os provendo de “ideias que funcionam” ao invés de “ideias que indicam a verdade” (HART e VROMEN, 2008, p. 138, tradução nossa).

A divisão do campo apresenta mais um entrave ao estudo analítico dos *think tanks* no que se refere à compreensão de sua influência no contexto político por meio de sua mensuração. Talvez, como observado por Hart e Vromen (2008), é encontrada pouca

pesquisa empírica sobre a influência dos *think tanks*, exatamente em função dos desafios metodológicos atrelados à mensuração de influência. Os estudos mais avançados indicados pelos autores são os de Abelson (2002, 2006) sobre a credibilidade e visibilidade de *think tanks* americanos e canadenses na mídia e nos depoimentos aos respectivos Congressos; e o de Rich (2004), que avalia a participação de TTs em três processos políticos desde a formação de agenda até a regulamentação formal das políticas. Ambos os autores direcionam seus estudos ao contexto norte-americano. Logo, como dar por certa a influência de organizações sobre as quais há tão poucos estudos empíricos que se proponham a identificar o resultado de seus esforços sobre o processo político?

Como argumenta Weidenbaum (2010, p. 134), a importância dada pelos TTs em tentar demonstrar influência fica clara com os sucessivos relatórios de *think tanks* mostrando números de publicações, frequências da participação de sua equipe em aparições televisivas e contribuições na mídia impressa, como os estudos conduzidos por Abelson (2002, 2006). Esses são indicadores úteis sobre seus esforços de buscar influenciar as políticas públicas e não devem ser ignorados, porém, são “produtos intermediários” nas palavras de Weidenbaum e não indicativos da real influência dos TTs sobre o processo político. Como avalia o próprio Abelson (2009) são indicativos da visibilidade e credibilidade dos TTs, mas não atestam sua influência no processo político em si.

Segundo este autor, muitas são as razões pelas quais os analistas do fenômeno dos TTs não conseguem ser mais precisos na mensuração de resultados dessas organizações. Um obstáculo básico se assenta na natureza do processo das políticas públicas. Tipicamente, pode se levar uma década entre a ideia e sua transformação em uma decisão de política pública específica. E, nesse processo, uma variedade de indivíduos e organizações está envolvida, tanto do governo quanto de fora dele, tornando significativamente dificultada a rastreabilidade de quem, como e quanto cada ator esteve envolvido desde a ideia até a regulamentação de uma política pública. Mesmo assim, David Ricci (*apud* WEIDENBAUM, 2010, p. 134, tradução nossa) aposta de forma objetiva na efetividade da influência dos *think tanks* estadunidenses com a seguinte colocação: “poder em Washington não pode ser mensurado precisamente, ainda assim, *think tanks* certamente detém um bom pedaço dele”.

Uma análise atenta dessa literatura qualitativa sob perspectiva global de diversos contextos nacionais, também apresenta fortes indicativos da relevância, mesmo que difusa, dos *think tanks* nos processos afetos às políticas públicas (RICH, 2004; STONE e GARNNET, 1998; STONE e DENHAM, 2004; STONE, 2005; MCGANN e WEAVER, 2002; MCGANN e JOHNSON, 2005; ABELSON, 2009; LONGHINI, 2013; BRAML, 2004; GARCÉ e UÑA, 2010; MEDVETZ, 2012a; etc.). Há, portanto, consenso entre muitos autores de que muitas das vozes de especialistas com grande visibilidade no processo de elaboração de políticas atual são advindas de *think tanks*. Porém, a forma pela qual essas organizações vêm se organizando na busca de credibilidade, visibilidade, acesso aos *policy makers* e a tradução destes atributos em recursos financeiros e institucionais os têm conduzido a uma atuação diversificada e muitas vezes vista como sobreposta com outras organizações estabelecidas há mais tempo no cenário político.

Mas se os TTs já estão, portanto, reconhecidos tanto do ponto de vista de sua magnitude numérica quanto de sua relevância no processo de políticas, porque o campo de estudo, mundialmente e, especialmente em algumas regiões, se encontra tão embrionário e “ensaísta”, como será apontado em todo o percurso dissertativo?

Antecedendo os obstáculos quanto à mensuração de influência acima citados, Simon James (1998 *apud* MEDVETZ 2008, p.01, tradução nossa) argumentou que “discussões sobre *think tanks* têm uma tendência a esbarrar na questão aborrecida de definir o que se quer dizer por ‘*think tank*’ – um exercício que frequentemente deteriora-se em semântica fútil.” As discussões acadêmicas em torno dos TTs cresceram em escopo e se sofisticaram. Medvetz (2013) questiona: “Por que o estudo dos *think tanks* foi tão lento para ‘pegar’ no *mainstream* da academia Americana⁴? A razão, ele mesmo coloca, “não tem nada a ver com falta de importância (...) sem dúvida as características limiaries dos TTs, as quais eu quero dizer seu posicionamento incomum entre os pontos de convergência das disciplinas das ciências sociais, contribuíram para a relativa negligência dos estudiosos” (MEDVETZ, 2013, p. 03, tradução nossa).

⁴ Os EUA são considerados pela grande maior parte literatura no assunto como o país onde primeiro surgiram os *think tanks* e onde estas organizações tem encontrado maior espaço para proliferarem e se tornarem atores cada vez mais relevantes e determinantes dos processos políticos. Logo, é de se esperar que o campo de estudos nesse país sobre essas organizações seja mais avançado que em outros países, especialmente considerando-se a capacidade acadêmica do país. Dessa forma, indicativos de um campo de estudo em lenta evolução nos EUA tendem a ser indicativos de evoluções ainda mais lentas em outros países.

A questão da influência, assim, permanece um desafio secundário, ainda à espreita de uma resolução conceitual da categoria. Ou como bem postulado por Lazarsfeld e Barton (*apud* SARTORI, 1970, p.1038, tradução nossa), essa contenda só pode ser resolvida após o desembaraço do dilema da definição: “Formação de conceito é prioritária à quantificação (...) antes que possamos investigar a presença ou ausência de algum atributo (...) ou antes que possamos ordenar objetos ou medi-los em termos de alguma variável, devemos formar o conceito daquela variável”.

Nestes termos, as lacunas do campo de estudo sobre os *think tanks* são inúmeras. Vão desde o debate sobre o que são e como eles atuam; perpassam pela necessidade de compreender quais são as condições favoráveis e desfavoráveis à sua proliferação; e desembocam na questão complexa de buscar esclarecer se e como esses atores exercem influência nos processos políticos e em que termos se dá essa influência. Mais do que isso, conceber definições e conceitos que possam ser mobilizados comparativamente é o que permitirá compreender as particularidades do fenômeno, nos diferentes contextos nacionais, de um ator que aponta indicativos significativos de ser composição relevante no conjunto de atores que orbitam a política nacional e internacional. Dessa forma, o que vem sendo apresentado pela literatura dedicada completa ou marginalmente aos estudos dos TTs, indica que empenho na compreensão das interações entre os diferentes atores sociais no processo político não podem se furtar de lançar um olhar atencioso sobre essas organizações.

A proliferação de estudos sobre TTs nos diferentes países tem, em alguma medida, apresentado relativa proporcionalidade à proliferação dessas organizações. Isto é, como supracitado, se antes os TTs eram mais encontrados em democracias industriais avançadas e ocidentais e só recentemente têm-se visto uma multiplicação dessas organizações em outros tipos de contextos nacionais, o mesmo se pode dizer sobre os campos de estudos sobre o fenômeno nos mesmos.

Este vem se mostrando como o caso brasileiro. O número, a amplitude e a profundidade de estudos dedicados aos entendimentos do fenômeno dos *think tanks* no Brasil são embrionários tal qual o cenário de TTs no país. Acreditamos que são menos de vinte os estudos⁵ que abordam o tema e, em sua grande maioria, são estudos que ainda não

⁵ Almeida (1989), Miceli (1989), Durand (1997), Sorj (2001), Gros (2004), Chacel (2002), McGann & Johnson (2005), Truitt (2002), Soares (2009), Lima (2010), Pinto (2006), Soares (2011), Teixeira (2012),

compõem uma base fundamental para uma compreensão consistente dos *think tanks* brasileiros, ou seja, um campo de estudo em construção. É inserido, portanto, neste panorama de desenvolvimento teórico incipiente e controverso, tanto mundial quanto localmente, que o objeto da presente dissertação se insere e se justifica.

Os esforços deste trabalho se dedicam, dessa forma, à compreensão do fenômeno dos *think tanks* no Brasil. A partir da **mobilização de um conceito de *think tank***, a pesquisa se endereça a apontar: **quem são, como atuam e em que contexto estão inseridos os *think tanks* brasileiros?**

O presente trabalho se propôs, assim, a um estudo descritivo inferencial, que se dedicou, em primeiro lugar, a encontrar uma resolução para a questão conceitual, mobilizando uma definição que sirva como fio condutor ao estudo. Em seguida, sempre utilizando essa definição como eixo de análise, buscamos desvendar como estas organizações se caracterizam no país a partir do mapeamento das peculiaridades do contexto que moldam suas feições, tanto do ponto de vista da trajetória histórica de constituição institucional, quanto desses fatores institucionais e perfis organizacionais contemporâneos.

Dessa forma, do ponto de vista paradigmático, o estudo se insere em uma perspectiva neoinstitucionalista⁶, uma vez que tem como um de seus propósitos-chave compreender o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Isto é, como o processo de formação institucional brasileiro conformou o

Ladi e Lazarou (2012), McGann (2012), Rigolin e Hayashi (2012), Rigolin e Hayashi (2013), Teixeira (2013), são alguns dos estudos sobre TTs ou protótipos de TTs brasileiros.

⁶ Nas colocações de Hall e Taylor (2003, p. 194-195), o termo “neo-institucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica em que reina grande confusão no que concerne ao sentido preciso do termo, “às diferenças que o distinguem de outros procedimentos, e ao tipo de esperanças e de problemas que ele suscita. Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada”. Ao contrário disso, como colocado pelos autores, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. As três escolas de pensamento são designadas como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes, segundo estes autores. A referida perspectiva teórica, no entanto, configura o plano de fundo das análises aqui proferidas e refere-se mais detidamente à perspectiva de que é possível identificar relações entre instituições e comportamento. Essas relações e seu entendimento, de maneira geral, pelo paradigma neo-institucionalista de maneira mais ampla, nos auxiliam a construir premissas que permitam explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

fenômeno dos *think tanks* e quais perspectivas esse contexto institucional apresenta hoje para essas organizações?

A questão crucial da análise institucional é compreender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, já que, em última análise, é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. Como destacam Hall e Taylor:

(...) as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários, de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico, como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198).

Partimos da premissa neoinstitucionalista de que o poder é repartido de maneira desigual entre os grupos sociais e são as instituições que conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Há ainda a presunção da dependência de trajetória percorrida, em que se rejeita a concepção tradicional de que as mesmas forças produzem os mesmos resultados independentemente do lugar, em favor de uma concepção que acredita que essas forças são modificadas pelas propriedades herdadas de cada contexto local. E são as instituições que produzem esses trajetos quando há uma resposta de “uma dada nação a novos desafios” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200). No entendimento de Hall e Taylor, em análise acerca das vertentes neoinstitucionalistas, as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores e encorajam a que as forças sociais se organizem segundo determinadas orientações. Buscamos, a partir disso, compreender em que medida a trajetória política institucional brasileira favoreceu, moldou e favorece (ou não) a organização de forças sociais que se projetem como *think tanks*.

Ainda assim, sustentamos que, ainda que o papel das instituições na vida política receba atenção central, estas não são o único fator que influencia a vida política. Particularmente, o desenvolvimento sócio-econômico, a difusão de ideias e a cultura, aí vista como uma instituição na perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico, estão também inseridos numa cadeia causal. As formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações, nem sempre são as mais eficazes e, por isso, devem ser consideradas como práticas culturais. Não somente as regras, procedimentos ou normas

formais, como apontado por Hall e Taylor (2003, p. 209), mas “os sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana”, estão incluídos na definição de instituições.

O pressuposto neoinstitucional do estudo é, portanto, que numerosos atores, internos ou externos a uma organização, têm um jogo de interesses profundos no tocante à adoção ou não por uma organização ou pelo governo de novas práticas institucionais. E as iniciativas de reforma muitas vezes engendram lutas de poder entre esses atores, dentre os quais, estão os *think tanks*, moldados pelas particularidades institucionais do contexto brasileiro.

As hipóteses levantadas a partir da inserção do problema de pesquisa na perspectiva neoinstitucional foram aventadas mediante uma análise guiada por uma definição mais compreensiva de *think tanks*. Como é explicitado no Capítulo 1, o conceito de *think tanks* adotado conecta a projeção de uma organização enquanto TT a quatro resultados de interesse buscados por essas organizações: recursos de sobrevivência, credibilidade, visibilidade e acesso político. Diferentes conjugações de atitudes na busca desses resultados teriam como propósito ulterior o exercício de influência sobre o processo de formulação de políticas públicas. Nestes termos, as hipóteses principais que guiaram a pesquisa se estruturam por questionamentos direta ou indiretamente relacionados a esses resultados de interesse, a saber:

1. A trajetória política e institucional brasileira no século XX, marcada por longos períodos autoritários e um processo de redemocratização relativamente recente, não propiciaram condições favoráveis ao surgimento de organizações como *think tanks* que oferecem aconselhamento político externo ao governo. Nessa medida, a gênese dos TTs brasileiros está ligada a uma trajetória de surgimento de organizações desse tipo no seio do aparelho governamental ou fortemente dependente de seus recursos para sobrevivência. Dessa forma, o contingente de TTs mais independentes da dinâmica governamental é mais recente, pós-redemocratização, ainda assim, significativamente incipiente.
2. Esse mesmo cenário de regimes autoritários freia o processo de organização da sociedade civil que, como principal força geradora de organizações como *think tanks*, tanto do ponto de vista do financiamento quanto do ponto de vista da

geração de insumos para essas organizações, se mostra desorganizada, incipiente e, portanto, pouco afeta à criação, apoio e consolidação de TTs.

3. Da mesma maneira, os *think tanks* como organizações que tem como um de seus mecanismos de atuação dar visibilidade às suas ideias, pelo uso de meios de divulgação junto à opinião pública, não são favorecidos por períodos ditatoriais cujas restrições à liberdade de expressão, de imprensa e a outros direitos fundamentais (especialmente de crítica e oposição às medidas governamentais), não encontram espaço fértil. Isso só se daria de maneira diferente na medida em que esses TTs sirvam aos interesses governamentais, como se mostraram diversos casos apresentados no Capítulo 2. Assim, é principalmente a partir da década de 1990 que os *think tanks* encontrarão espaço para atuar focados em adquirir visibilidade mediante a adoção de medidas mais indiscriminadas e, a partir daí, iniciar a composição de um campo próprio de poder (MEDVETZ, 2010).
4. O mesmo se dá com a possibilidade de influenciar diretamente os tomadores de decisão: se o poder legislativo encontra-se enfraquecido e fragmentado e o poder executivo mostra-se impermeável às investidas externas na elaboração de alternativas políticas, o acesso é restrito, desestimulando a atividade de TTs.
5. Dessa forma, buscamos identificar se, conforme nossas proposições de partida, encontraríamos um cenário de surgimento dos *think tanks* brasileiros, até o início da redemocratização política, formado predominantemente por organizações desse tipo afiliadas ao governo. E somente a partir de fins da década de 1980, mas especialmente após os anos 1990, seria possível ver uma proliferação mais significativa de TTs desvinculados do aparelho governamental.
6. Mesmo assim, partimos da premissa de que o processo de reconstrução democrática brasileiro ainda em curso revelaria um cenário de *think tanks* ainda muito pouco versado nas cartilhas que esse tipo de organização se vale em países onde sua presença é mais consolidada, tais como EUA, Canadá, Reino Unido e Austrália (STONE, 2007; STONE e DENHAM, 2004; MCGANN e JOHNSON, 2005; ABELSON, 2009)

Para responder a essas hipóteses nos deparamos com uma série de desafios. Em primeiro lugar, vale destacar a incipiência do campo de estudo no mundo, revelando

poucos estudos que fornecessem uma ancoragem teórica consistente. A essa questão agrega-se a incipiência do campo de estudo acerca das organizações no Brasil, marcado por poucos e pontuais estudos, geralmente focados em estudos de casos, que forneciam também poucos insumos acerca do caso brasileiro mais geral. Ausência de bancos de dados, sistematização de informações pelas próprias organizações, ausência de estudos teóricos na língua portuguesa e sobre as questões mais basilares do assunto marcam a literatura e o objeto de estudo.

Nesse sentido, não foi possível contar com um arcabouço teórico que favorecesse um enquadramento objetivo e único para o tratamento do problema de pesquisa em tela. Por isso, o presente estudo se mostrou um desafio teórico e metodológico significativo, em que as perguntas e respectivas hipóteses foram sendo analisadas a partir das referências teóricas que se apresentavam como promissoras, mas que não necessariamente compunham uma abordagem comum, regida por um desenho metodológico e uma abordagem teórica únicos.

Por um lado, uma das soluções buscadas para amenizar as lacunas enfrentadas foi a de conduzir um estudo exploratório a partir do estabelecimento de um fio condutor que gerasse um elo entre as diferentes abordagens utilizadas. Esse fio condutor, como já supracitado, foi centrado no conceito de *think tank* mobilizado. Portanto, todos os capítulos estão permeados pela definição de *think tank* explorada no Capítulo 1, com o propósito de não somente concretizar uma ligação entre as diferentes abordagens como também de testar a operacionalidade do referido conceito. Por outro lado, a utilização igualmente transversal do método histórico comparativo, como outra forma de amenizar essas lacunas, também mostrou-se útil na medida em que há, em todas as análises, um recorte temporal que nos permitiu localizar a compreensão do fenômeno. Isto é, nos utilizamos da história enquanto instrumento de análise comparativa buscando estabelecer causalidade entre os fatos analisados e nos guarnecer de melhores explicações acerca do fenômeno pela observação histórica.

Após esta introdução, portanto, o Capítulo 1 se ocupa de um papel central na exploração conceitual. Em primeiro lugar, é discutida a concepção tradicional de *think tank*, identificando suas lacunas, inadequações e obsolescências, a partir dos autores mais referenciados. Em seguida, são explicitadas as revisões conceituais consideradas promissoras, a partir das quais é realizada uma opção conceitual que permita uma

proposição de uma definição objetiva da categoria analítica de *think tank*, mais atenta às realidades do objeto de estudo e mais sensível ao contexto. Este trabalho se beneficiou notadamente das concepções de Medvetz (2008, 2010, 2012a, 2012b, 2013) acerca dos *think tanks* enquanto organizações de fronteira (*boundary spanners*) que mediam relações entre diferentes campos de poder para a geração de um campo de poder próprio.

O Capítulo 2 é voltado para uma análise histórica institucionalista em que averiguamos o peso das gramáticas políticas brasileiras no século XX, aqui entendidas como as diferentes linguagens em uso no mundo da política, sobre o surgimento e conformação do fenômeno dos *think tanks* no Brasil. Para essa tarefa, conduzida pelo método histórico comparativo, o ponto de partida foi a obra de Nunes (2003), em que são apresentadas as quatro gramáticas políticas brasileiras – insulamento burocrático, corporativismo, clientelismo e universalismo de procedimentos – seguido de outros autores que se utilizam dessas concepções para análises do contexto brasileiro mais recente, tais como Pinto (2006), Abrucio (2007) e Costa, L. (2011). As gramáticas e seu efeito histórico sobre a conformação dos *think tanks* foram analisadas a partir de sua relação com a geração de um cenário positivo ou negativo para a consecução de recursos de sobrevivência, credibilidade, visibilidade e acesso político aos *think tanks*, remetendo-se, como avisado, ao conceito enquanto fio condutor.

O Capítulo 3 tem como objetivo compreender em que medida as mudanças institucionais brasileiras deflagradas com o fortalecimento democrático no Brasil conformam um cenário contemporâneo favorável ou desfavorável para essas organizações. Com isso, buscamos oferecer alguma perspectiva de médio prazo e compreender os pontos de construção e desafios para os panoramas futuros. Para isso, foi construído um conjunto de indicativos contextuais, inseridos em abordagens por ambientes (legal, político-institucional, cultural-intelectual, etc.) e categorizados de acordo com sua capacidade de potencializar ou constranger o alcance dos resultados de interesse dos *think tanks*. O conjunto de indicativos foi construído mediante a análise de referências especializadas do campo de estudo, notadamente, as contribuições de McGann e Weaver (2002), Stone e Denham (2004) e MacGann e Johnson (2005).

Por fim, o Capítulo 4 resultou em uma análise exploratória acerca de um universo numérico intermediário de casos de *think tanks* brasileiros sobre os quais levantamos

uma série de dados que revelassem alguns aspectos produtivos de seu perfil tipológico, organizacional e da estratégia de disseminação de ideias. O propósito foi elucidar concretamente as diferentes formas de atuação dessas organizações, permitindo o confronto com os resultados contextuais encontrados. A seleção de casos foi guiada pelo ranking mundial de *think tanks* realizado pelo *Think tanks and Civil Society Program* (TTCSP) da Universidade da Pensilvânia, amplamente referenciado no campo dos TTs (MCGANN, 2012, 2013, 2014). A seleção dos tipos de dados a serem levantados foi balizada principalmente pelas contribuições de McGann e Weaver (2002), Rich (2004) e Abelson (2009). Da mesma maneira que todos os capítulos anteriores, os dados foram estruturados de acordo com sua correspondência com os resultados de interesse em foco para os *think tanks*, nos termos do conceito transversalmente utilizado pela dissertação. Dessa forma, foi possível testar a operacionalidade do conceito de maneira empírica de forma a compreender em que medida esse conceito pode auxiliar a condução de estudos e análises sobre os *think tanks*, fornecendo parâmetros claros, ainda que flexíveis, sobre quem são e como atuam.

Reiteramos que a operacionalização do conceito como fio condutor se deu a partir do enfoque nos resultados de interesse teoricamente buscados por um *think tank*. Ou seja, se um *think tank* tem como missão influenciar as políticas públicas aconselhando *policy makers* sobre as alternativas políticas e essa missão se torna mais ou menos viável mediante resultados de visibilidade midiática, credibilidade científica, acesso político a *policy makers* e levantamento de recursos de sobrevivência, foram estes parâmetros que guiaram transversalmente todas as análises. O que queremos explicitar é que a busca de elucidações acerca de quem são os *think tanks* brasileiros foi pautada por análises que, em última instância, foram avaliadas frente à sua capacidade de explicar o contexto institucional histórico e contemporâneo e os perfis de atuação dos TTs, em favorecer ou não o alcance desses resultados para, em última instância, exercerem influência sobre a dinâmica política.

Os resultados encontrados, em perspectiva global, foram animadores para uma agenda de pesquisa no assunto. Nossa percepção é de que o conceito mostrou-se um confiável e flexível fio condutor das análises, permitindo-nos ater às perspectivas de interesse direto para entendimento do fenômeno dos *think tanks* sem obscurecer as análises com excesso de reducionismo, a despeito da ausência de um arcabouço teórico robusto e unificado.

A partir disso, a análise histórica em uma perspectiva neoinstitucionalista realizada no Capítulo 2, revelou congruência com nossas hipóteses iniciais de que o surgimento do fenômeno no Brasil se deu pelas vias governamentais. E ainda que tenhamos um franco desenvolvimento de instituições com esse perfil no Brasil nos últimos 30 anos de democracia, as gramáticas políticas do insulamento burocrático, clientelismo e corporativismo somente em tempos recentes vêm sendo francamente substituídas pelo universalismo de procedimentos e tornando o aparelho governamental permeável ao aconselhamento político externo, dando espaço potencial aos *think tanks*.

Esse novo cenário pode ser identificado pela análise de fatores contextuais contemporâneos do Capítulo 3 que reconhece um contexto favorável, mesmo que restritivo em diversos aspectos, aos TTs. O fortalecimento das instituições democráticas, das liberdades civis, da organização da sociedade civil e a melhora das condições sócio-econômicas tem permitido o desenvolvimento dessas organizações. O principal entrave identificado, porém, refere-se ao financiamento, muito em função de uma cultura filantrópica débil na sociedade civil brasileira que subjuga os TTs ao financiamento por projetos e, em grande medida, de recursos governamentais; ou à prestação de serviços de pesquisa encomendada, ambos potenciais opressores da autonomia da agenda de pesquisa do TT.

Mostrou-se revelador, no entanto, o conhecimento e utilização de diferentes elementos da cartilha de boas práticas dos *think tanks* mundiais mais desenvolvidos, por parte de um universo significativo dos *think tanks* analisados caso a caso. Não esperávamos encontrar níveis de organização e direcionamento tal qual encontramos. Ainda assim, há muito progresso a ser feito para que atinjam dinâmicas de atuação de alta performance que os permita projeção institucional a ser traduzida em recursos, visibilidade, credibilidade, acesso político para, em última instância, exercerem influência sobre o processo político tal qual podem atingir. Isso foi observado especialmente no que se refere às estratégias privadas de disseminação de ideias, isto é, diretamente junto aos *policy makers* (ABELSON, 2009). Em miúdos, o que o Capítulo 4 mostrou foi que há um contingente de organizações que compreendem seu papel enquanto *think tanks* e vem moldando sua atuação para se tornarem mais e mais eficazes nesse papel, mesmo que ainda haja uma longa distância a ser percorrida para a conformação de um campo de poder próprio, tal como definido por Medvetz (2010, 2012a).

De maneira resumida, podemos dizer que foram três as contribuições deste estudo. Em primeiro lugar, a mobilização de um conceito mais adequado à contemporaneidade e mais sensível aos contextos nacionais. Em segundo, uma análise histórica comparativa permitiu-nos compor um panorama histórico de surgimento dos TTs brasileiros para compreendermos melhor como o cenário atual se estrutura. Por fim, testes sobre a operacionalidade do conceito possibilitaram compreender sua utilidade e flexibilidade para a identificação de quem são os *think tanks* e como atuam. Ressaltamos, porém, que os resultados de interesse oferecidos pelo conceito, os quais utilizamos para conduzir todas as análises, não se tratam de resultado de eficácia, isto é, se os TTs exercem influência ou não. Mas sim, resultados que esses atores buscam em prol de congregarem melhores condições, supostamente, para o exercício da influência.

Dessa forma, apresentados os termos em que foi conduzido o presente estudo e os principais resultados, em seguida expomos no Capítulo 1 as questões relacionadas aos obstáculos que tem se apresentado à definição de *think tank* visando a mobilização de um conceito que norteie o trabalho aqui desenvolvido.

CAPÍTULO 1 – OS *THINK TANKS* E O DILEMA DA DEFINIÇÃO

Eu reconheço um (*think tank*) quando vejo um (*think tank*)” (*James McGann, 1994*)⁷

1.1. Introdução

A colocação acima, elaborada por um dos mais citados e respeitados estudiosos de *think tanks* (TTs) sobre como reconhecê-los, é sintomática do estado de indefinição e controvérsia conceitual que se encontrava o referido campo de estudo quando o autor publicou o referido trabalho. Não houve, nesses 20 anos, desenvolvimento teórico e conceitual significativo a que tivemos acesso que permitiria afirmar que esse cenário mudou expressivamente. Isso se deve, em parte, em função da complexidade inerente ao fenômeno, mas manifesta-se, por outro lado, como consequência do que Sartori define como “pensamento (científico) inconsciente” (*unconscious thinkers*) (1970, p. 1033) do ponto de vista metodológico. As questões acerca do problema da definição da categoria *think tank* serão devidamente expostas ao longo desta seção.

É importante destacar que o argumento empunhado por Stone (1996, p.13, tradução nossa) de que “*think tank* sempre será um termo escorregadio (...) a aceitação da ausência de fronteiras firmes entre *think tanks* e outras organizações permite a sensibilidade para tipos novos ou tipos em evolução de TTs” é um alerta válido no

⁷ “*I know one when I see one*” (tradução nossa)

esforço de evitar rigidez analítica que inviabilize a categoria de análise. O mesmo apontamento é feito por Medvetz (2012b, p. 01, tradução nossa) ao colocar que “até mesmo observadores atenciosos podem se perder na definição de *think tanks* (...) Nebulosidade e ambiguidade acabam por ser centrais para o fenômeno *dos think tanks*, construídos em seu DNA, o código genético que faz deles o que eles são”. Essa compreensão, no entanto, não significa a utilização da categoria de forma desprovida de uma estruturação conceitual metodologicamente embasada. Ainda que seja amplamente reconhecido que os *think tanks* são atores relevantes para o processo político, esforços em solucionar o dilema da definição conceitual de TTs tem sido pontuais. Pautz (2011) pondera que ao tempo que se pode identificar literatura sobre o papel dessas organizações no processo de mudança e continuidade de políticas, o debate na definição do que de fato constitui um *think tank*, como ele faz o que faz e qual é seu papel, tem, de certa forma, atingido uma estagnação. Isto é, ainda que muito tenha mudado com o crescimento significativo do campo de estudo, a forma como a literatura sobre o assunto vem se organizando, ainda reflete, como colocado por Medvetz "que o dilema da definição nunca foi realmente resolvido" (2008, p. 01, tradução nossa).

Como sublinhado por Pautz (2011), os TTs tem gozado de popularidade como objeto de pesquisa especialmente na década de 1990 e 2000. Destacado enfoque tem sido dado pelos estudos aos *think tanks* de países de língua inglesa (ABELSON, 2009; AHMAD, 2008; HART E VROMEN, 2008; MCGANN, 2007; MARSH E STONE, 2004; PAUTZ, 2007; SCHLESINGER, 2009; TEITZ, 2009; WEINDENBAUM, 2008; RICH, 2004; MEDVETZ, 2006, para citar alguns). A partir da década de 1990 e mais especialmente nos anos 2000, mais pesquisa tem se debruçado sobre a evolução dos *think tanks* em contextos mais diversos e em boa medida em países em desenvolvimento e transicionais, assim como sobre países ex-integrantes do bloco soviético (MCGANN E JONHSON, 2005; MCGANN E WEAVER, 2002; STONE, 2005; GARCÉ E UÑA, 2010; MENDIZÁBAL E SAMPLE, 2009; STRUYK, 1999; STONE E DENHAM, 2004; STONE E GARNETT, 1998, dentre outros). Mais recentemente têm sido recorrentes as abordagens que reconhecem os TTs enquanto organismos supranacionais de atuação transnacional, especialmente devido aos movimentos de integração internacional, movimentos globalizantes e à revolução nas Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) (HART E VROMEN, 2008; BOUCHER ET AL., 2004; STONE E DENHAM, 2004; PARMAR, 2004; STRUYK, 2002; MCGANN e SABATINI, 2011).

Os estudos mais recentes, porém, que buscam revisitar o dilema da definição de forma direta não são tão numerosos, destacando-se, dentre estes, Stone (2007), Pautz (2011) e Medvetz (2008, 2010, 2012a, 2012b e 2013).

Este capítulo tem como objetivo, portanto, prover uma revisão compreensiva da literatura sob o ponto de vista de sua dedicação à definição conceitual de *think tanks* enquanto categoria analítica. Tem como propósito expor e discutir como os estudiosos têm definido a categoria e quais as consequências dos termos de conceituação que vem sendo utilizados para o desenvolvimento do campo de estudo. O capítulo pretende, dessa forma, oferecer uma análise crítica das controvérsias associadas ao conceito tal como ele vem sendo definido e utilizado e apontar alternativas para se vislumbrar um entendimento metodologicamente mais “consciente” da categoria de análise (SARTORI, 1970). O apontamento das revisões conceituais mais promissoras que indicará a opção por um conceito que guiará a presente dissertação são o objetivo-chave deste capítulo. Além da proposição sobre o entendimento deste conceito, indicaremos os caminhos pelos quais sua operacionalização será conduzida para nortear o presente estudo.

Dentre as diversas conclusões que surgem dessas exposições e análises, destaca-se a persistência de conceitos de *think tanks* construídos em torno do eixo autonomia ou independência da organização, opção que tem se mostrado contraproducente para o entendimento do fenômeno. Outra conclusão que se destaca é a tendência a se invocar a definição “mais ampla” de *think tank* quando os casos não se encaixam perfeitamente nos atributos estabelecidos pelas definições mais tradicionais. Especialmente nas análises de contextos fora do eixo Anglo-saxão, em que o fenômeno não só é recente, mas encontra adversidades para proliferação frente a contextos democráticos menos avançados, recorrer à definição “ampla” é lugar comum. O problema é que a definição ampla dificilmente consegue ser útil e clara para distinção entre TTs e outros atores com formas de atuação e organização similares, tais como grupos de interesse, organizações de *advocacy*⁸, centros de pesquisa de universidades e unidades de pesquisa governamentais. Dessa forma, sinais claros de estiramento conceitual e questionamento sobre a validade da categoria surgem à medida que a versatilidade do conceito aumenta.

⁸ “O *advocacy*, sem tradução literal para a língua portuguesa, consiste de um conjunto de ações que visam influenciar a formulação, aprovação e execução de políticas públicas junto ao poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e à sociedade, por meio do trabalho em redes e a mobilização da mídia”. In: <http://www.dialogosocial.com.br/advocacy-s351-1.html>. Acesso em dezembro/2014.

Ainda assim, algumas propostas de revisão do conceito a partir de uma nova abordagem parecem promissoras e são aproveitadas como ponto de partida para uma definição de TT.

Nos termos de Adcock e Collier (2001, p. 529, tradução nossa) “disputas sobre conceitos envolvem questões diferentes que disputas sobre validade da mensuração”. E os autores (ADCOCK e COLLIER, 2001, p. 532, tradução nossa) reforçam “quanto mais complexo e contestado for o conceito ‘de fundo’⁹ mais importante é distinguir questões de mensuração de questões fundamentais de disputa conceitual”. Tendo em vista que complexidade e contestação do conceito de fundo marcam em grande medida o campo de estudo dos *think tanks*, o foco deste capítulo é sobre a disputa conceitual e a escolha de um conceito sistematizado para condução da pesquisa em tela.

1.2. As definições “clássicas” de *think tanks* – estiramento conceitual e violações aos princípios da boa formação conceitual

As complexidades inerentes ao fenômeno dos *think tanks*, suas sobreposições com outras organizações e sua posição nos limiares das definições organizacionais tradicionais, que se traduzem em intensa nebulosidade, têm agregado obstáculos na proposição de uma compreensão mais realista e adequada às feições atuais do fenômeno no mundo. No entanto, uma “consciência metodológica” insuficiente, como discutida por Sartori (1970), tem prestado um papel adicional em embaraçar a resolução do problema da definição.

Em artigo sobre má-formação conceitual (“*Conceptual Misformation*”) em Política Comparada, Sartori salienta que, na Ciência Política, os estudiosos oscilam entre um extremo e outro no que tange ao domínio do método: “de um lado a larga maioria dos cientistas políticos se qualifica como puros e simples ‘pensadores inconscientes’. Do outro lado uma minoria sofisticada se qualifica como pensadores excessivamente

⁹ Adcock e Collier definem conceito de fundo ou *background concept* como a constelação mais ampla de significados e entendimentos associadas a um dado conceito. A conceituação para estes autores concerne na formulação de um conceito sistematizado por meio da racionalização sobre o conceito de fundo à luz dos objetivos da pesquisa. O conceito sistematizado concerne, portanto, em uma formulação específica usada por um dado estudioso ou grupo de estudiosos e comumente envolve uma definição explícita (Adcock e Collier, 2001, p.531)

conscientes” (1970, p. 1033, tradução nossa). O autor acredita que a ciência política está gravemente deficiente devido a essa falta de consciência metodológica.

A utilização insuficiente destas técnicas tem frequentemente ocasionado um problema concebido pelo autor como “estiramento conceitual” – de forma a obter uma aplicabilidade global dos conceitos, sua extensão¹⁰ (ou o conjunto de casos que abarca) tem sido ampliada em detrimento de sua intensidade (referida aos atributos ou caracterizações que compõem um determinado conceito). Como resultado, o propósito em si de comparação – o controle – é ameaçado, e somos deixados “em um mar de confusão empírica e teórica (...) ferramentas conceituais intoleravelmente reduzidas são condutoras de pesquisas desperdiçáveis, senão equivocadas, em prol de uma concisão sem sentido baseada em pseudo-equivalências” (SARTORI, 1970, p. 1053, tradução nossa). Isto é, trabalhar com os conceitos em perspectiva comparada requer ferramentas conceituais que sejam capazes de “viajar”, nos termos do autor. Mas até onde e como podemos viajar com a ajuda do vocabulário político disponível, sem gerar “estiramentos conceituais”? Até onde é possível obter ganhos em cobertura de extensão sem necessariamente ter que combiná-los a perdas em precisão conotativa? Essa questão metodológica parece acometer, em grande medida, a categoria *think tank* tal como vem sendo aplicada nos estudos que o contemplam como objeto. Como colocado por Gerring (1999, p. 365, tradução nossa), “uma boa teoria com conceitos pobremente polidos é, na melhor das hipóteses, uma boa ideia, pobremente implementada”¹¹. E é nesta perspectiva que alguns aspectos recorrentes nos trabalhos acadêmicos produzidos sobre os *think tanks* podem ser explicitados para melhor demonstração das dimensões mais comuns em que tem se dado o estiramento conceitual nos termos de Sartori (1970), além de severas violações a uma boa formação conceitual nos termos de Gerring (1999). Explicitaremos, a seguir, cada uma dessas dimensões, indicando em que medida se mostram inadequadas para pautar uma definição da categoria analítica *think tank*.

1. A presunção de independência/ autonomia dos TTs

As concepções seminais de *think tanks* geralmente buscam defini-los a partir de uma descrição que mescla funções, formato organizacional e operações de funcionamento,

10 Sartori (1970, p. 1041) explicita a ideia de um conceito como formado por extensão (ou denotação – a totalidade de objetos indicado por aquele conceito) e intensidade (ou conotação – a totalidade de características ou atributos que algo deve possuir para estar em denotação naquela palavra).

¹¹ *A great theory, with poorly crafted concepts is, at best, a great idea, poorly implemented.*

dando significativo enfoque à autonomia/ independência dos *think tanks* frente a outros atores do processo político. Weaver (1989), por exemplo, os define como “organizações de pesquisa, não governamentais, sem fins lucrativos, com substantiva *autonomia* organizacional do governo e de interesses societais como de empresas, grupos de interesses e partidos políticos (WEAVER 1989 *apud* MCGANN e WEAVER, 2000, p. 4, ênfase nossa, tradução nossa). A noção de Rich (2004, p. 11, ênfase nossa, tradução nossa), por sua vez, concebe os TTs como “organizações *independentes*, não baseadas em interesses, sem fins lucrativos, que produzem e principalmente se apoiam na expertise e nas ideias para obter apoio e influência no processo de elaboração de políticas”. Stone (2001, p. 71, ênfase nossa, tradução nossa) também utiliza a ideia de “organizações com uma ‘*relativa autonomia*’ engajadas em pesquisa e análise de questões contemporâneas, “*independentemente* de governos, partidos políticos e grupos de pressão”. A definição-cerne utilizada por McGann e Jonhson (2005, p. 12, ênfase nossa, tradução nossa) conceitua os TTs como “organizações de pesquisa, engajamento e formulação de políticas que tem *significativa autonomia* do governo e dos interesses sociais tais como empresas, grupos de interesse e partidos políticos”.

A representatividade dos quatro exemplos acima explicitados é ilustrativa da importância do atributo autonomia/ independência no campo de estudos dos *think tanks* haja vista estarem estes autores entre os mais citados e referenciados em toda a literatura. É sob estes termos e caracterizações que os *think tanks* são apresentados, de forma geral, em trabalhos seminais e por seus sucessores sobre o assunto em discussão.

Porém, os próprios autores, em algum momento de seus estudos, no aprofundamento das discussões, pincelam colocações sobre o comprometimento potencial da extensão pela qual a definição pode ser universalmente aplicada mediante o uso da descrição estreita. Segundo eles, há importantes qualificações a serem realizadas, muitas das quais estão centradas em torno desse grau de autonomia que os TTs possuem.

As definições acima estabelecem, portanto, um papel ideal e as condições ideais para essas instituições. Isso, no entanto, demanda a existência de um ambiente igualmente ideal no qual essas organizações funcionam. Na realidade, o papel e a efetividade dos TTs são limitados e determinados de acordo com a natureza política, social e econômica dos contextos no qual eles existem. Autonomia é um termo, portanto, relativo, no que se

refere à TTs e difere de região para região, conforme argumentam, em alguma medida, os autores dedicados a seu estudo.

Para Stone e Denham (2004, p. 02, tradução nossa) é a diversidade de TTs que implica na dificuldade de definição do que é *think tanks*: a noção de que “um TT requer independência ou autonomia do Estado para ser de ‘livre pensamento’ é uma predileção peculiarmente anglo-americana que não se aplica tão bem em outras culturas”. Segundo os autores, a linha entre, por exemplo, tanto os intelectuais franceses e chineses e o Estado é nebulosa a tal ponto que falar de independência como uma característica definidora de *think tanks* faz pouco sentido em seus respectivos contextos culturais. O mesmo é verdade em outros países. As diversas definições mais referenciadas, portanto, que foram desenvolvidas por autores que compartilham da linha de pensamento que estabelece as diversas autonomias (financeira, ideológica, de agenda de pesquisa) como definidoras para a classificação de um *think tank*, são (reconhecidamente, por eles mesmos) insuficientes para compreender o fenômeno em outros contextos que não o anglo-saxão, ou mesmo o norte-americano. Até mesmo para o contexto estadunidense, segundo Stone e Denham (2004, p. 03) essa autonomia também é “relativa”, já que TTs estão frequentemente em relacionamentos dependentes de recursos com outras organizações.

No entendimento de McGann e Jonhson (2005, p. 13) a noção de um TT independente é um ideal que está comprometido pela demanda por financiamento e pelos vários interesses domésticos e externos no contexto em análise. A classificação de TTs como independentes é uma distinção, que, na prática, é embaralhada pelos diversos graus e tipos de afiliações que estas instituições mantêm. Essas questões, especialmente relacionadas aos obstáculos de independência financeira são enfrentadas por todos os TTs em alguma medida, de acordo com os autores. Porém, especialmente em países em desenvolvimento e transicionais o objetivo de realizar pesquisa independente é largamente comprometido por isso. Dessa forma, segundo eles, o viés ocidental que informa a definição de TT deve ser reconhecido.

TTs realmente independentes, não afiliados, são, em muitos lugares, um modelo pouco plausível que levará muitos anos até que países em desenvolvimento e transicionais adotem e incorporem como parte de sua estrutura política e social. Dessa forma, por seus laços de dependência financeira, os TTs frequentemente representam pontos de vista pré-formados mais do que tentativas neutras de análises racionais (MCGANN e JONHSON, 2005, p. 13, tradução nossa).

O conceito tal como é utilizado, portanto, se mostra como uma categoria de análise inadequada ou, na melhor das hipóteses, obsoleta, frente às feições atuais do fenômeno, configurando-se aí um estiramento conceitual. Se os próprios autores reconhecem a intensa “relatividade” do atributo autonomia/independência para enquadramento de uma organização como *think tank*, até que ponto este atributo deve de fato pautar a intensidade do conceito? Já não haveria, na atualidade, atributos mais relevantes e contributivos para a composição de uma categoria de análise que fortaleça o campo de estudo? Como será reiterado a seguir, poucos esforços foram identificados nesse sentido com vistas à composição de uma categoria analítica de fato capaz de “viajar” entre os diversos contextos (SARTORI, 1970) e, mais ainda, de fato representativa das metamorfoses sofridas pelo fenômeno nos últimos tempos.

2. *Mudanças organizacionais e comportamentais dos TTs em um cenário progressivamente competitivo*

Parte das metamorfoses pelas quais passou o fenômeno nas últimas décadas pode ser atribuída à crescente competitividade por acesso político e recursos financeiros entre os diversos *think tanks*, mas também, frente a outras organizações similarmente interessadas no processo de políticas. A sobrevivência financeira dos *think tanks*, fortemente pautada na captação de recursos não reembolsáveis de terceiros, tem ocasionado significativas mudanças na agenda organizacional dos TTs. Em um contexto de recursos escassos, quanto maior o número de organizações competindo pelas mesmas fontes, maior a necessidade de mostrar visibilidade, credibilidade e capacidade de influência junto à opinião pública e, especialmente, junto aos tomadores de decisões. São indicadores de sucesso nestas searas que favorecem o potencial de levantamento de recursos financeiros pelos TTs. Logo, acesso político favorece angariamento de recursos e vice-versa – e são estes os quesitos principais na sobrevivência dos TTs. Essa lógica é tanto mais valorizada como estratégica e crucial pelos dirigentes de TTs quanto maior a proliferação de TTs em um contexto e quanto mais populosa a arena de políticas em que atuam, ou seja, quanto mais competitiva for sua cena de atuação. Nesta perspectiva, nos termos de Rich (2004), especialmente a partir de meados do século 20, os TTs vêm progressivamente tornando-se mais orientados para ideologias e mais orientados para o marketing de ideias. O autor endereça sua obra “*Think tanks, public policies and the politics of expertise*” à análise do panorama dos especialistas em políticas públicas, como ele chama os TTs, visando responder à seguinte pergunta:

Teriam os *think tanks* evoluído da produção de pesquisa meticulosa e escrita objetiva para perseguir agendas ideológicas com amplo impacto na guerra de ideias? Se sim, o que é responsável por essas transformações e quais são suas consequências para o papel e a influência de seus produtos – expertise e ideias – no *policy making* (americano) (RICH, 2004, p. 02, tradução nossa)?

Na concepção de Rich (2004), por grande parte do século 20, ainda que o trabalho dos especialistas algumas vezes fosse usado por outros para propósitos políticos, esses especialistas que compunham os primeiros *think tanks* se mantiveram ostensivamente neutros e significativamente destacados do processo político. Ofereciam ideias e prescrições de políticas que eram rigorosamente construídas e com enfoque no longo prazo, visando afetar a atmosfera de ideias que guiaria o processo decisório dos *policy makers* de forma indireta e difusa.

As análises conduzidas pelo autor sugerem que os TTs sustentaram mais facilmente um equilíbrio de influência até os anos 1960 porque o ambiente de *policy making* valorizava a ‘expertise objetiva’ e também porque o ambiente de financiamento para *think tanks* acomodava, e até encorajava, a combinação de credibilidade e influência discreta junto aos tomadores de decisão dos primeiros *think tanks* (RICH, 2004, p. 30). A partir dos anos 1960, a política americana se tornou mais ideologicamente determinada. O que se desenvolveu dessa mudança deu vazão a uma proliferação mais ideológica de *think tanks*. E devido a esse viés ideológico, surgiu um ambiente no qual a disseminação progressivamente mais agressiva da pesquisa se tornou uma característica mais regular das estratégias dos *think tanks*.

Rich (2004) busca demonstrar, portanto, ao longo de sua argumentação, que essas mudanças no cenário de atuação dos *think tanks* americanos criaram novas “safra” de TTs mais ideologicamente vinculados e mais agressivamente orientados para o marketing das ideias que produzem e editam. Essas alterações nas feições dos *think tanks* marcaram, assim, o primeiro obstáculo para uma definição conceitual da categoria, já que esses TTs orientados para as atividades de *advocacy* ideológico e marketing apresentam uma dinâmica que os diferencia dos originais. Esse perfil dos TTs americanos pós-1960, mesclado ao perfil original, pauta em significativa medida os parâmetros para aqueles que surgiram e surgem em outros países que utilizam os EUA como modelo, ampliando significativamente a diversidade de formatos em que essas instituições se organizam. Ao mesmo tempo, já tornam obsoletas as definições seminais de TTs que conceituavam as organizações das primeiras ondas de proliferação. Isto é,

estamos novamente tratando de um estiramento conceitual nos termos postulados por Sartori (1970) que tem se dado em, pelo menos, duas medidas neste quesito em análise:

- intra-contexto estadunidense, haja vista a utilização de um conceito de TT condizente com um perfil organizacional progressivo, direcionado ao desenvolvimento de ‘expertise objetiva’, que enfrentava relativamente poucos obstáculos para obter recursos e cujo o ambiente de financiamento “acomodava, e até encorajava, a combinação de credibilidade e influência discreta junto aos tomadores de decisão dos primeiros *think tanks*”, como colocado por Rich (2004). É um cenário significativamente diferente que, por conseguinte, molda comportamentos significativamente diferentes por parte dos TTs, em grande medida impressos, ao longo do tempo, em seus desenhos organizacionais e posicionamentos estratégicos;
- inter-contexto EUA-outros países, haja vista a mimetização desse modelo estadunidense para outros contextos nacionais que agregam a inadequação do conceito do ponto de vista dessas metamorfoses organizacionais às particularidades de sua realidade contextual. Assim conduzem a um estiramento conceitual ainda mais grave, especialmente quando agregado às particularidades de cada contexto nacional que, novamente, gera demanda por conceitos que possam “viajar”.

3. *As hibridizações causadas pelas peculiaridades dos contextos nacionais*

Dialogando diretamente com as metamorfoses acima tratadas, as hibridizações são o reconhecimento de que, em pesquisa comparada, conceituação (assim como mensuração) por vezes requer uma abordagem específica para cada sistema ou “*system-specific*”, nos termos definidos por Pzeworski e Teune (*apud* COLLIER e MAHON, 1993, p. 848, tradução nossa). Isto é, “em contextos diversos, atributos diferentes podem ser usados como propriedades definidoras da mesma categoria”, a depender de quanto cada atributo se mostra como relevante para definir uma categoria de análise útil e adequada àquela realidade.

No que se refere ao contexto de ação dos *think tanks*, dependentes de recursos de terceiros, dedicados à busca de acesso político, mas, por outro lado, esforçando-se duramente para manter tanta autonomia decisória quanto possível, quanto maior as

instabilidades e adversidades do cenário de recursos e do processo político, mais diversificados serão seus arranjos de sobrevivência. Como afirmam Weaver e McGann (2002, p. 03) quando os *think tanks* se expandiram geograficamente, tiveram que se adaptar a novas condições impostas pelos contextos histórico, social, político-institucional e cultural de cada Estado-nação e regional. Na Ásia, África e América Latina (e mais tarde na Europa Central e na antiga União Soviética) *think tanks* encararam diferentes conjuntos de desafios que os forçou a desenvolver modos inovadores de manter suas operações. Muitos dos países nestas regiões não têm tradições filantrópicas fortes ou legislações tributárias que encorajem a filantropia privada. Dessa forma, *think tanks* nesses países são primariamente fundados por governos, partidos políticos, ou doadores internacionais. Isso torna essas instituições particularmente dependentes de fontes de recursos que podem ser muito instáveis.

A falta de sustentação também levanta questões sobre a viabilidade de longo prazo dessas instituições como também sobre sua habilidade para prover pesquisas e análises verdadeiramente independentes. Nas palavras de Weaver e McGann (2002, p. 03), estando presentes em diversificados países, e, portanto, operando em uma grande variedade de sistemas políticos, se engajam em uma amplitude de atividades relacionadas às políticas e compreendem um conjunto diverso de instituições que tem variados formatos. Cada vez apresentando mais sobreposições de funções e formatos com unidades governamentais de pesquisa e aconselhamento de políticas, institutos de pesquisa de universidades, grupos de interesses e organizações de *advocacy* e muitas vezes formalizando afiliações diretas com essas organizações, os TTs têm constituído áreas cinzentas nas fronteiras de diferenciação com elas.

De acordo com Stone e Denham (2004, p. 06), mudanças constitucionais e reforma governamental; intensidade do debate político e da oposição; atitudes dos líderes políticos; cultura política da sociedade; níveis crescentes de alfabetização e liberdade de imprensa; desenvolvimento de uma elite intelectual; história da filantropia; dentre outros, são fatores que a literatura, segundo esses autores, indica como capazes de abrir e fechar oportunidades para *think tanks* de acordo com como se configuram e se combinam. A estrutura federativa também parece favorecer a proliferação de *think tanks*, o sistema presidencialista, por sua vez, mostra indícios de ser mais favorável aos TTs do que os sistemas parlamentares, já que este último envolve grande centralização

do poder legislativo e *accountability*¹², supostamente permitindo maior controle sobre as políticas e exclusão de atores políticos externos. Estruturas burocráticas mais fortes e pouco permeáveis parecem favorecer o uso de aconselhamento externo. Isto é, as particularidades de cada contexto nacional não somente podem determinar o processo de criação e proliferação dos *think tanks* como frequentemente são vistos como determinantes para a conformação de suas características quanto à forma organizacional-legal, perfil dos especialistas, afiliações para suporte financeiro, viés ideológico e estratégias de disseminação de ideias utilizadas para influenciar seu público de interesse. Nas palavras de Stone e Denham (2004, p. 05, tradução nossa): “diferentes contextos institucionais e culturais afetam os modos de operação dos TTs e sua capacidade ou oportunidade para *input* político e influência (...) dessa forma, não surpreendentemente, o desenvolvimento de TTs entre as nações é bastante desigual”. Neste sentido, a utilização de um conceito estanque, que não oferece critérios de análise adaptáveis às distintas realidades e se configura como “mera generalização”, vaga e obscura, é também sintomático do já referido estiramento conceitual.

As áreas cinzentas ou sobrepostas dos TTs com estas organizações atreladas ao pouco esforço elucidativo sobre uma definição de *think tank*, geram considerável nebulosidade ao campo de estudo. Mas, por conseguinte, também sobre o entendimento geral do que é ou não é um *think tank*. E no oportunismo da indefinição, este rótulo, como detentor de credibilidade e autoridade, é almejado e empunhado, em grande medida, por outros atores contendores do processo político.

4. *Utilização, por outras organizações oportunistas, do rótulo de think tank*

Medvetz (2008, p. 03, tradução nossa) descreve de forma objetiva que se tornar um *think tank* “é estar acima da mera política baseada em interesses e reivindicar os dividendos simbólicos que se obtêm a partir da associação com os produtores de conhecimento especializado”. É por esta razão, de acordo com o autor, que gestores de *think tanks* mais sérios e acadêmicos frequentemente rejeitam quando colegas “menos respeitáveis” e de menor credibilidade são englobados na categoria de TT. Isto é, como

¹² O termo *accountability*, cuja tradução para o português ainda é polêmica e controversa, pode ser definido como “responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p.1347). Frente a estas controvérsias acerca da tradução do termo, como exposto por estudos como o de Pinho e Sacramento (2009), optaremos por sua utilização em inglês, na falta de um termo tão abrangente e repleto de significado social tal como o próprio.

mais um fator a congestionar os desenvolvimentos teóricos e empíricos que favoreçam uma definição de TTs, está o movimento de organizações comprometidas com interesses diversos que entenderam essa autoridade atribuída aos *think tanks* como aconselhadores da verdade – “*the truth to power*” (MCGANN E WEAVER, 2002: 08; HART E VROMEN, 2008, p. 138; MISZTAL, 2012, p. 139) – e, no intuito de legitimar seus interesses e obter maior penetração no processo político, se auto intitulam *think tanks* ou se estruturam para serem vistos como tal.

Como argumenta Rich (2004, p. 13), frente ao pouco consenso nas décadas recentes sobre quais organizações deveriam reivindicar o rótulo de TT, alguns líderes de *think tanks* tem ficado de fato relutantes em ter suas organizações categorizadas como tal e insatisfeitos, uma vez classificados, sobre quais outras organizações podem ser consideradas entre seus *rankings*. Na contramão das apreensões de algumas dessas organizações estão, portanto, os esforços agressivos de grupos de interesse e partidos para conseguirem o rótulo de TT que confira qualquer credibilidade e visibilidade imbuída de autoridade científica que possa ser adicionada a seus esforços. A autoridade dada pelo espectro científico carregado pelos especialistas em políticas tem frequentemente sido usada por outros atores do processo político como forma de conferir credibilidade às ideias que defendem. Por isso, muitas vezes, grupos de interesse e/ou partidos políticos se afiliam a *think tanks*, que, ainda que cunhem esse nome, são, de fato, organizações comprometidas com interesses específicos de grupos ou partidos, tornando mais difícil a diferenciação destas com os *think tanks*.

As afiliações já se tornaram objeto das mais referenciadas tipologias no tema que classificam os tipos de *think tanks* de acordo com suas principais afiliações (MCGANN, 2000; MCGANN E WEAVER, 2002; BRAML, 2006; HART E VROMEN, 2008), notadamente com governos (direta ou indiretamente), partidos políticos e grupos de interesse e universidades. Associando o fator oportunismo em análise com o primeiro fator de estiramento elencado, fica patente a contradição: se um dos atributos mais trabalhados pelos conceitos mais referenciados é a autonomia ou independência, como determinar esse atributo como essencial a um conceito cujos casos empíricos em grande medida têm, reconhecidamente, traços constitutivos de afiliação (ou dependência) com outras organizações? Se não podemos dizer que o atributo autonomia é passível de ser definidor da categoria de *think tanks* nem mesmo no contexto estadunidense na atualidade, que dirá nos demais países cujos arranjos contextuais são propícios às

hibridizações de TTs que estão pautadas, em grande medida, em suas afiliações a outras organizações, revelando sua dependência?

Novamente fica patente a utilização “estirada” do conceito, cada vez menos capaz de auxiliar na condução de estudos pontuais, de um caso só, menos ainda de estudos comparados *cross-country*. Para contextos ainda mais complexos de interação e deliberação política, advindos de movimentos de globalização de natureza transnacional como blocos de integração e organismos multilaterais, a mobilização da categoria é ainda de menor utilidade, haja vista sua baixa sensibilidade ao contexto.

5. *Os novos TTs na era das TICs e da globalização*

Os movimentos globalizantes e as novas tecnologias da informação e comunicação acrescentam, por fim, mais complexidade a esse panorama da definição dos TTs. A globalização vem progressivamente propiciando novos âmbitos de interação e deliberação política que, segundo Stone e Denham (2004, p. 10) propiciam adaptação e evolução de *think tanks* direcionados para além do estado-nação, configurando mais uma onda de desenvolvimento e diversificação de TTs. Financiados por organizações internacionais como Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e outras, surge um tipo de *think tank* desengajado de identidades nacionais específicas ocasionando, com o auxílio das revoluções nas TICs, a transnacionalização de TTs (STONE e DENHAM, 2004). Ao mesmo tempo, a partir das últimas décadas, os efeitos do desenvolvimento sem precedentes das tecnologias da comunicação mundial tem propiciado uma nova geração de *think tanks* que, no entendimento de Hart e Vromen (2008, p. 137), operam em diferentes modelos, possibilitados pela *internet* que minora os efeitos debilitadores do financiamento escasso. Há, atualmente, segundo esses autores “organizações quasi-virtuais: uma equipe permanente (bem) pequena que gerencia uma, muitas vezes, extensiva rede de especialistas, financiadores, parceiros e clientes” (HART E VROMEN, 2008, p. 137). Esses novos TTs mostram significativos contrastes com os modelos clássicos, ainda que não os substituam:

não é mais só sobre produzir pesquisa mas sim sobre localizar pesquisa; e não é mais sobre alavancar suas próprias ideias mas sobre efetiva corretagem, isto é, organizar a interação entre e por meio do discurso conectar

fornecedores e consumidores no mercado de ideias de políticas (Hart e Vromen, 2008, p. 137, tradução nossa).

Ou seja, alguns dos novos *think tanks*, na visão de Hart e Vromen (2008, p. 138) lembram a imagem de Kingdon (1984) dos empreendedores de políticas ou a terceira face do poder de Lukes (1980) – e poderíamos aí acrescentar os “persuasores permanentes” de Gramsci (PAUTZ, 2011, p. 426). E, nesses termos, eles se focam em “modelar termos, tempos e arenas onde as questões das políticas são debatidas; e são primeiro e principalmente gerenciadores de ideias e discurso” (HART e VROMEN, 2008, p. 138, tradução nossa). Nesse sentido, os autores afirmam que o equilíbrio de prioridades está mudando do enfoque em maximizar capacidades de produção de conhecimento para um enfoque maior também no gerenciamento de complexas redes de processos políticos, qualificando-os como mediadores; “corretores de ideias” (idem). Ou seja, é uma nova geração de TTs que operam por outros meios, priorizam outras atividades e afiliam-se a outros tipos de atores. Para esta nova perspectiva de *think tanks* a definição “tradicional” é ainda mais vaga já que atributos definidores e prioritários como a condução da atividade de pesquisa não necessariamente se aplica; o contexto de atuação não é mais o nacional, conta com mais atores e é mais difuso e complexo; e, as questões de políticas se ampliam a causas de interesse internacional ou multilateral. Tratar destes *think tanks* transnacionais sob os termos das definições “clássicas” é, dessa forma, conferir uma elasticidade inviável ao conceito.

6. A violação dos oito critérios da boa formação conceitual

Por fim, vale a pena ainda analisar as inconsistências das definições de *think tanks* em uso à luz das colocações de Gerring (1999) sobre “O que faz um conceito bom?”. Suas colocações prescrevem que um bom conceito é proveniente de tentativas de mediação entre oito critérios, a saber: familiaridade, ressonância, parcimônia, coerência, diferenciação, profundidade, utilidade teórica e utilidade para o campo. Essa concepção aponta para a noção de que a formação de conceito é um conjunto de *trade-offs* – uma luta entre esses oito critérios. É um exercício carregado – um conjunto de escolhas que provavelmente não tem somente uma “melhor” solução, mas sim uma amplitude de alternativas mais ou menos aceitáveis (GERRING, 1999, p. 367). O quadro 1 apresenta os critérios de “Boa Formação Conceitual” definidos pelo autor:

Quadro 1 - Critérios de boa formação conceitual

Critério	Como identificá-lo no conceito?
Familiaridade	Quão familiar é o conceito (para uma público acadêmico?)
Ressonância	O termo escolhido ressoa?
Parsimônia	Quão curto é a) o termo e b) sua lista de atributos definidores (a intensidade)?
Coerência	Quão internamente consistentes (logicamente relacionadas) são as instâncias e atributos?
Diferenciação	Quão diferenciadas são as instâncias e os atributos (de outros conceitos mais similares)? Quão delimitado, quão operacionalizável é o conceito?
Profundidade	Quantas propriedades de acompanhamento são compartilhadas pelas instâncias sob definição?
Utilidade teórica	Quão útil é o conceito em um campo mais amplo de inferências?
Utilidade para o campo	Quão útil é o conceito em um campo de instâncias e atributos relacionados?

Fonte: Gerring, 1999, p. 367, tradução nossa

Se nos dispusermos a analisar alguns estudos da literatura sobre os *think tanks* podemos identificar como os *trade-offs* por vezes são realizados de forma contraproducente, trazendo prejuízos à formação conceitual da categoria ou ainda, não contribuindo a isso. A primeira questão se refere ao critério familiaridade, já que este critério é alcançado, no entendimento de Gerring, ao encontrar a palavra dentro do *léxico* existente, como correntemente compreendido, que mais acuradamente descreve o fenômeno em definição.

Algumas tentativas de criação de um novo termo ou agregação de termos de amparo ao termo original podem ser identificadas na restrita literatura brasileira, tais como a proposta de Soares (2009): “OPAPP – Organizações de Pesquisa e Aconselhamento em Políticas Públicas” ou Rigolin e Hayashi (2012) com o termo “reservatório de ideias”¹³. É ainda amplamente utilizado em literaturas internacionais os termos “*policy research institutes*” ou “institutos de pesquisa sobre políticas” (STONE E GARNETT, 1998). Ainda que o termo *think tanks* seja um termo estrangeiro e de não tão fácil pronúncia e utilização, ao menos nos campos em que essas organizações transitam, o termo vem progressivamente se tornando mais familiar no Brasil. Nos países de língua inglesa e

¹³ O termo *think tank* é utilizado vastamente em ambos os trabalhos (SOARES, 2009; RIGOLIN e HAYASHI, 2012). Compreendemos que as tentativas dos estudos foi de trazer alguma materialidade ao termo, tão pouco familiar ao contexto brasileiro. Consideramos, contraproducente, nesse caso, notadamente a sugestão de Soares (2009), que de fato propõe a substituição do termo e o abandono da utilização “*think tank*”. No caso de Rigolin e Hayashi (2012) a colocação tem como propósito a complementação do termo para auxílio na compreensão do conceito.

países desenvolvidos o termo é vastamente reconhecido e não só possui significado objetivo como, segundo Stone (2007) e Medvetz (2008), é carregado de “consequência social”. Isto é, dada a complexidade do fenômeno e sua frequente sobreposição e confusão com outros atores do contexto em que atuam, se desfazer dessa familiaridade, no nosso entendimento, é retroceder.

Como colocado por Robinson (*apud* GERRING, 1999, p. 368, tradução nossa): “Não mude as definições existentes se não há nada que reclamar delas”. Gerring completa afirmando que a familiaridade na definição de um dado termo é alcançada “pela incorporação de tantos de seus significados-padrão quanto possível na nova definição, ou ao menos evitar qualquer contradição flagrante desses significados (*idem*)”. E no caso dos *think tanks* o risco dessas contradições e perda de significados são significativos e determinantes para o entendimento do fenômeno. Nesse sentido, a tradução ou utilização de substitutos, ao nosso ver, gera mais confusão conceitual e retarda o reconhecimento do ator de maneira atenta às peculiaridades que lhe são próprias, haja vista sua complexidade conceitual já anunciada.

A sugestão de Soares (2009), especialmente, contraria o entendimento de Gerring (1999, p. 369) no sentido de que

criar neologismos é a maior violação do critério da familiaridade, pois envolve a criação de todo um novo termo com nenhum significado no uso cotidiano. Com todas as condições mantidas, um estudioso deve fazer uso desse expediente somente quando nenhuma outra opção semântica se apresenta.

No caso do termo “policy research institutes”, a substituição do termo obscurece, ao invés de esclarecer, sobre o que de fato se está tratando, haja vista a já exaustivamente exposta sobreposição dos TTs com outras organizações, retrocedendo na compreensão do fenômeno.

Essas proposições violam ainda outro critério elencado por Gerring, o da ressonância. De fato, no entendimento do autor, o critério da familiaridade e o da ressonância frequentemente se encontram em contraposição. Isto é, na tentativa de conseguir um termo “que pega”, o estudioso acaba por contrariar a familiaridade, buscando ressonância do conceito. Isso porque, segundo ele, “conceitos não simplesmente aspiram por clareza, mas também por poder, e poder é alavancado pela ressonância de um termo bem como por seu significado” (GERRING, 1999, p. 371, tradução nossa).

Quanto ao critério parcimônia, o conceito que mais chama atenção é o desenvolvido por Pautz (2011, p. 423), a ser apresentado posteriormente neste capítulo, que conjuga pelo menos quinze atributos diferentes para caracterizar essas organizações. A intensidade do conceito é densa em demasia, criando, como apontado por Gerring (1999, p. 371, tradução nossa) “um veículo semântico pesado e desagradável”.

A coerência por sua vez pode ser identificada como um critério que, conforme demonstrado pela análise do estiramento conceitual acima proposto, é frequentemente violado na formação conceitual considerada mais “tradicional” dos *think tanks*. Como exposto anteriormente, os conceitos mais referenciados, embasados em critérios de autonomia, em grande medida (MCGANN E WEAVER, 2000; WEAVER, 1989; STONE, 1996; SMITH, 1991) demonstram um desacordo entre os atributos que definem o conceito e aqueles que caracterizam o fenômeno em si. Esse desalinhamento é claramente percebido pelas colocações de Medvetz (2008, p. 03, tradução nossa) quando identifica que o lugar comum entre os estudiosos tem sido apostar em direção a ambos os lados do dilema da definição de *think tanks*: “começam com a formulação de uma noção precisa de *think tank* para, em seguida, dar um passo atrás reconhecendo a natureza escorregadia, mutável e nebulosa do conceito”.

As conceituações em geral enfrentam, em comum, a dificuldade de diferenciação, isto é, a capacidade de construir uma definição que mostre clareza do conceito com as fronteiras com outros campos ou com conceitos correlatos. Essa é a questão mais discutida entre os estudiosos de *think tanks* com uma postura mais crítica sobre o conceito (a exemplo de STONE, 2007; PAUTZ, 2011; MISZTAL, 2012; MEDVETZ, 2008 e 2010) e tem sido também frequentemente apontada pela mídia especializada, que, muitas vezes, conta com especialistas como articulistas a exemplo de Silverstein¹⁴, Crawford¹⁵ e Moncada¹⁶.

No que concerne ao critério definido por Gerring como Profundidade, o autor se refere ao número de propriedades compartilhadas pelo fenômeno em sua extensão como indicador de sua profundidade. Ou seja, quanto maior o número de casos abarcado pelo

14 Silverstein, K.. The Great Think-Tank Bubble New Republic Magazine. Fev/2013. Disponível em: <http://www.newrepublic.com/article/112381/salary-inflation-beltway-think-tanks>. Acesso: julho, 2013.

15 Crawford, A. *Think tanks: A New Brand of Lobbying Firms?* Abril, 2013. Disponível em: <http://pac.org/news/think-tanks-a-new-brand-of-lobbying-firms>

16 Moncada, A.. *Are think tanks the new lobbyists?* Mar/2013. On *Think tanks*. Disponível em : <http://onthinktanks.org/2013/03/08/are-think-tanks-the-new-lobbyists> Acesso em janeiro, 2013.

conceito, mais profundo ele se mostra. No caso dos *think tanks*, as definições tal como vêm sendo trabalhadas apresentam um movimento pendular quanto à profundidade: ou são tão restritivas e delimitadas que se restringem a representar um número consideravelmente limitado de organizações, deixando casos significativos e representativos de fora – caso em que a autonomia é considerada como critério de seleção de casos, por exemplo; ou são tão amplas, genéricas e inespecíficas que podem incluir uma infinidade de organizações, inviabilizando a diferenciação – caso dos estudos conduzidos em países cujas particularidades afetam significativamente as feições do fenômeno. Como argumentado por Gerring (1999, p. 380, tradução nossa) “a utilidade de um conceito é aumentada por sua habilidade de englobar características”, ou seja, profundidade. Porém, “um conceito pobremente delimitado tem fronteiras de delimitação que se sobrepõem a conceitos vizinhos” (GERRING, 1999, p. 376, tradução nossa). Em termos de utilidade teórica – o penúltimo dos critérios recrutados por Gerring para uma boa formação conceitual – os conceitos acerca do que são os *think tanks* parecem mais direcionados à sua utilidade pragmática do que teórica. Segundo Stone (2007) os mitos que persistem quanto ao entendimento do que de fato são os *think tanks* o são devido à utilidade tanto para governos quanto para organizações internacionais e grupos de interesse que se apropriam desse rótulo em um suposto movimento de “conectar” conhecimento e poder.

Ao mesmo tempo, a indisposição dos estudiosos em discutir em profundidade as concepções obsoletas sobre a categoria de análise a torna descolada da realidade dos *think tanks* a ser observada e também dos termos para operacionalização de estudos que se mostrem consistentes na relação entre o conceito e os casos escolhidos para representá-lo. Esse descolamento, por conseguinte, tem como desdobramento uma baixa utilidade do conceito para a evolução do campo. No entendimento de Gerring (1999), definir ou redefinir adequadamente um termo significa o (re)estabelecimento de sua relação com termos vizinhos e contribuir no desvelar de mais um ponto em um campo de estudo. No entanto, trabalhar com um conceito descolado de sua realidade o torna obscuro demais para ser utilizado de maneira transversal por outros estudos como também ocasiona contribuições severamente questionáveis ou inconsistentes para o desvendar do panorama geral do próprio campo em análise.

Como compreender porque as definições arbitrárias ou um conceito obsoleto e há tempos descolado da realidade do fenômeno perdure e prescindir de redefinições?

Segundo Medvetz (2008, p. 07) as definições arbitrárias servem ao interesse dos *think tanks* por omitir o jogo elaborado de auto-afirmação que a organização precisa jogar para sustentar a aparência de independência. Medvetz entende que isso também é um jogo de acumulação de capital nos termos de Bourdieu, que é vencido não somente por acumular grandes quantidades de capital, mas também por atingir uma boa mistura dos tipos de capital. Stone (2007), por sua vez entende que o reconhecimento dos *think tanks* como centros de expertise científica e aconselhamento autorizativo ocorre devido ao relacionamento dos TTs com as instituições políticas e seus mantenedores que tem um interesse em manter um mito sobre os *think tanks*. Como colocado pela autora (STONE, 2007, p. 27, tradução livre) “ciência importa, mas os interesses também. Os mitos persistem porque é útil para governos e organizações internacionais patrocinar os tão chamados ‘conjuntos pensadores’ que representam pontes de mão única entre eles e o público”.

1.3. As revisões conceituais promissoras

São estes mesmos autores, Medvetz (2008) e Stone (2007), que questionam a perpetuação dos conceitos “míticos” sobre os *think tanks*, os que apresentam as abordagens contemporâneas que mais se destacam na busca da desconstrução do conceito de *think tank* mais clássico e buscam propor novos termos para a definição. Adicionalmente a eles, Pautz (2011) faz também suas contribuições partindo de uma análise minuciosa de uma das definições mais referenciadas no campo de estudo, nos termos supracitados. A definição de Weaver (1989), por exemplo, que está entre as mais referenciadas, trata os TTs como “organizações de pesquisa, não governamentais, sem fins lucrativos com substantiva autonomia organizacional do governo e de interesses societais como empresas, grupos de interesse e partidos políticos (WEAVER 1989 *apud* MCGANN e WEAVER, 2000, p. 04, tradução nossa).

Pautz questiona, a partir da exposição do conceito de Weaver, os principais termos dessa definição. Classifica o atributo não governamental como aceitável desde que não exclua aquelas organizações que recebem projetos e financiamento básico de fontes governamentais. Quanto ao atributo sem fins lucrativos, Pautz (2011) destaca que a utilização desse critério pressupõe a crença de que somente organizações motivadas por

fins lucrativos podem comprometer a independência de seu aconselhamento de política. O autor argumenta que quaisquer motivos para cooperação com governos, partidos ou negócios (tais como acesso a bancos de dados governamentais ou conseguir posições em organizações de clientes) tem potencial de comprometer a independência dos TTs. Dessa forma, estabelecer o critério de ser sem fins lucrativos para reconhecimento de um TT disfarça o fato de que ainda que não haja lucros financeiros resultantes de atividade de *think tank*, eles buscam ganhar alguma coisa através de seu envolvimento com política, negócios ou terceiro setor. E esse envolvimento pode colocar em risco esses ganhos por desapontar seus patrocinadores financeiros ou outros por meio dos resultados que produzem. Segundo o autor (Pautz, 2011), o critério sem fins lucrativos contribui para a construção de uma falsa dicotomia entre organizações constituídas diferentemente que, ainda assim, preenchem as mesmas funções, sob as mesmas circunstâncias. Pautz sugere então o uso do termo autonomia financeira como a principal habilidade de um TT para obter financiamento geral ou para projetos de tantas fontes quanto possível de forma a garantir que suas operações não sejam dependentes de nenhum benfeitor.

No que se refere ao critério autonomia organizacional dos interesses e do governo, o autor entende que esse critério deve ser mantido para diferenciar um *think tank* de grupos de pressão focados em uma causa ou companhias de relações públicas e suas unidades de pesquisa associadas, que perseguem os interesses estreitos e únicos de corporações ou setores da indústria. Autonomia acadêmica é importante para uma organização se esta pretende ser classificada como *think tank*. Práticas como *peer review* e *open inquiry*¹⁷ ao invés de pesquisa dirigida são mecanismos que devem ser institucionalizados para permitir essa autonomia.

Baseado nesta adaptação, o entendimento do que constitui um *think tank* permite ao pesquisador incluir uma grande variedade de organizações relevantes para um dado processo político em um estudo de TTs. Ao mesmo tempo, faz justiça ao panorama cambiante do aconselhamento político, sem tornar nebulosas as fronteiras entre TTs e, por exemplo, grupos de pressão. As organizações que, segundo Pautz, mais necessitam

¹⁷ *Peer Review* ou revisão de pares consiste no processo de avaliação e revisão de um trabalho científico por especialistas do mesmo escalão que o autor, que o avaliam de maneira anônima. Frequentemente podem sugerir revisões no trabalho analisado, contribuindo para a qualidade do trabalho a ser publicado. *Open Inquiry* ou Investigação aberta é pesquisa baseada na investigação indutiva. Começa-se pelas perguntas, problemas ou cenários em vez apresentar fatos apurados ou bom caminho traçado para investigação.

ser incluídas no conceito são os institutos universitários e as consultorias de gestão. As últimas se tornaram cada vez mais demandadas e envolvidas com o contexto político a partir do *New Public Management*¹⁸ e a necessidade de reformas e adaptações no governo. E a primeira se tornou parte crescentemente ativa no mercado da expertise a partir, principalmente, da ênfase na necessidade de se produzir resultados de pesquisa relevantes para o usuário, e aplicáveis, que fazem a diferença.

A partir dessas adaptações, portanto, Pautz (2011) sugere uma descrição de *think tank* que congrega as seguintes condições:

Think tanks são instituições não governamentais, intelectualmente, organizacionalmente e financeiramente autônomas do governo, partidos políticos e interesses organizados, e criadas com o objetivo de influenciar as políticas. Não tem poder no processo decisório formal e reivindicam neutralidade política, enquanto frequentemente não guardam segredo de suas posições ideológicas. Alguns conduzem alguma pesquisa eles mesmos e comissionam especialistas externos ou reciclam pesquisas existentes, enquanto outros têm consideráveis capacidades internas de pesquisa. Mais além, querem mudar as políticas por meio de argumento intelectual mais do que através de *lobbying* de bastidores. Empregam retóricas de espírito público e bem comum. Advogam ideias que desenvolvem e mantém redes de políticas e proveem expertise a *policy makers*. Informam tomadores de decisão sobre desenvolvimentos de políticas de outros países e podem assim facilitar o aprendizado de políticas. Desenvolvem ideias em produtos, os disseminam a um público efetivo de formadores de opinião e participam em comunicação estratégica com servidores civis, tomadores de decisão, empresários e acadêmicos. Constroem pontes entre diferentes stakeholders de campos de políticas não como intermediários passivos, mas como provedores de discursos conceituais para formulação de políticas. Miram nos ganhos financeiros ou outros tipos de benefícios, como acesso a dados governamentais, que os dá vantagens sobre competidores (Pautz, 2011, p. 423, tradução nossa)

A proposta de Pautz, porém, mantém o eixo do conceito em torno da autonomia financeira e organizacional e das organizações não governamentais. Aspectos que, como já explicitado, são comprometidos por contextos nacionais cuja principal origem dos *think tanks* é o governo ou ainda cuja cultura filantrópica da sociedade civil é frágil e insuficiente para manter essas organizações satisfatoriamente, por exemplo. Suas contribuições se dão no sentido de:

¹⁸ Nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública e tinham como pontos centrais a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, com ênfase na competição e no aumento de sua eficiência (PERANTINI et al, 2007, p. 02)

1. Reconhecer a mescla contemporânea entre realização propriamente dita de pesquisa de políticas e utilização/edição/compilação de pesquisas existentes, realizadas por outras organizações;
2. Posição contraditória dos TTs em reivindicarem neutralidade política ainda que não façam segredo de seu posicionamento ideológico;
3. *Modus operandi* do processo de busca de influência nas políticas guiado pela argumentação intelectual mais do que pela articulação de bastidores ou lobby;
4. Desconstrução da ideia de TTs como intermediários passivos, ou pontes entre conhecimento e poder, mas sim como provedores de discursos conceituais elaborados.

Compartilhando diversos termos de entendimento dos TTs com o proposto por Pautz, Stone (2007) é outra estudiosa que realiza contribuições de destaque para colocar em evidência a utilização inadequada dessa mobilização do conceito de *think tank*. Stone (2007) abre sua discussão já apontando o estiramento conceitual que tem se dado com a categoria de análise *think tank*, proveniente principalmente da existência de diversas organizações que fazem um papel de “intermediação” entre conhecimento especializado, sociedade civil e Estado, confundindo-se com os TTs. Por isso, reitera que o conceito clássico de TT, advindo da tradição anglo-americana, é obsoleto e inespecífico para a forma como o fenômeno vem se dando nas últimas décadas pelo mundo. Para discutir o alargamento do conceito, Stone desconstrói três mitos sobre os quais entende estar em grande medida assentado esse conceito de TTs.

1. *Think tanks* atuam como pontes entre o conhecimento e o poder: essa ideia, muito difundida mundialmente, se assenta na concepção de que ciência e política são essencialmente dois campos diferentes do empreendimento humano. Como colocado por Pautz, para Stone, disseminar os *think tanks* como pontes é manter as distinções e convidar à percepção destas organizações como intermediárias públicas neutras entre o mundo da ciência e separadas do mundo das políticas e da política; o que não é realista.
2. Os TTs servem, em suas análises e intervenções, ao interesse público: Stone argumenta que os TTs tem pouca troca de ideias e conhecimento com o público, seja por sua interação mais frequente com as elites, seja por suas práticas inacessíveis e herméticas. Por isso, é difícil afirmar que representam o interesse público se não o conhecem adequadamente. Ao mesmo tempo, as pressões

mercadológicas os levam a comportamentos oportunistas e a agir focados em interesses privados, sejam individuais ou organizacionais.

3. Os TTs pensam, isto é, realizam pesquisa: mais uma vez em alinhamento com Pautz, a autora destaca o papel que essas organizações também têm exercido papéis como executoras de políticas (*think-and-do tanks*), ou aquelas envolvidas com atividades de treinamentos, avaliação e monitoramento de políticas e tantas outras demandas de sobrevivência organizacional, como consultorias, marketing e relações públicas, articulação e networking com outros *think tanks* ou nas comunidades de políticas que exigem recursos dos *think tanks*. Então, eles não só pesquisam. Agregada a estas funções adicionais está, no entendimento de Stone, a tendência de edição de pesquisas, por alguns *think tanks*, que se focam em “traduzir” estudos produzidos por outras organizações para o público geral e para os *policy makers*. Portanto, mais do que pensar, os *think tanks* podem prestar um papel em estabelecer o padrão para a pesquisa política e análise independente. Em fazendo isso, ajudam a desenhar a fronteira entre os especialistas de políticas relevantes e os atores de *advocacy* não especialistas.

A abordagem de Stone é questionadora, mas, somente em medidas pontuais e indiretas é propositiva de um conceito. Dessa forma, as contribuições de Stone se concentram em expor alguns aspectos do panorama de estiramento conceitual antes apresentado e discutir os principais equívocos da construção normativa de um *think tank*, sem, porém, lançar novos termos de solução para estes equívocos.

Em alguma medida concordando com posições de Stone (2007) assim como com algumas colocações de Pautz (2011), mas trazendo a revisão bem mais inovadora sobre o conceito de TTs estão os estudos de Medvetz (2008; 2010; 2012a, 2012b, 2013). O autor (MEDVETZ, 2008) postula que a busca pela resolução do dilema da definição deve partir da verificação sobre a premissa comum que liga as diversas definições acadêmicas: a autonomia que todas essas definições pressupõem que, em alguma medida, os TTs têm dos Estados, mercados e universidades. Em consonância com as colocações pontuais apontadas por alguns autores conforme já exposto, Medvetz discute que trabalhar com a ideia de autonomia para os TTs tem o apelo óbvio de permitir uma mais fácil distinção dessas organizações frente às demais. No entanto, têm significativas desvantagens como a de privilegiar uma perspectiva que é mais plausível para os casos anglo-saxões. E, ainda assim, mesmo para esses, e até para os TTs originais da primeira

metade do século 20, como já citado, essa independência é altamente questionável. Além disso, essa abordagem deixa de fora vários exemplos atuais importantes e representativos do fenômeno.

Medvetz (2008, p. 03) problematiza que como resultado dos problemas de conceituação acima expostos, e especialmente frente às inadequações de embasamento do conceito no eixo da autonomia, o lugar comum entre os estudiosos é apostar em direção a ambos os lados do dilema iniciando qualquer formulação com uma noção precisa de TT e depois reconhecendo a nebulosidade e mutabilidade do conceito. Segundo ele, melhor seria reconhecer que tentar estabelecer qual é o papel dos TTs e das outras organizações com as quais se sobrepõe é entrar em um debate sem fim sobre quais organizações são os verdadeiros TTs ou não. O autor propõe assim conceituar TTs em termos de sua localização distintiva na estrutura social de acordo com os conceitos de Bourdieu de espaço social¹⁹ e campo de poder²⁰.

No que tange à ocupação do espaço social, Medvetz (2012b, p. 02, tradução nossa) destaca que, tanto nos escritos populares quanto acadêmicos, a imagem dos especialistas dos *think tanks* oscila entre dois extremos. Em um lado está o altivo intelectual público, “o pensador que ocupa um santuário privilegiado de reflexão independente”. Do outro lado está o “intelectual mercenário, os lobistas disfarçados, cuja posição organizacional elevada é meramente uma frente para promover uma ideologia ou causa”. O autor (2010) argumenta que, para entendê-los é preciso reconhecer, de partida, que a condição de existência dos TTs os faz dedicados a obter principalmente quatro resultados: acesso político, credibilidade intelectual ou acadêmica, recursos para suas operações e sobrevivência e visibilidade pública e midiática.

Nestes termos, as organizações que existem sob a condição de TTs são orientadas para a multiplicidade dos universos sociais que envolvem perseguir estes resultados. Segundo o autor (MEDVETZ, 2008, p. 04), muitos TTs existem em uma relação de dependência simbólica com outras instituições na qual eles pegam emprestado e incorporam suas formas estabelecidas, estratégias e procedimentos – o que ele vai intitular em artigo de

¹⁹ De acordo com Medvetz (2008, p.04) Bourdieu define espaço social como a forma de representação que qualquer estrutura social pode ser representada como um sistema multidimensional de posições ordenadas pelo volume e composição da autoridade (capital), organizando relações entre indivíduos, grupos e classes.

²⁰ Campo de poder denota especificamente a porção superior do espaço social no qual os detentores da autoridade competem sobre as “taxas de câmbio” ou valores relativos dos diferentes tipos de capital. (Medvetz, 2008, p. 04)

2010 como “idiomas”. A ideia principal é que podemos pensar os *think tanks* como organizações constitutivamente híbridas situadas em uma posição estrutural intermediária. Nos termos colocados pelo autor, “ao mudar nosso foco para as condições sociais que modelam a produção dos TTs, colocamos o problema em destaque”. Ao invés de tentar derivar uma lista de propriedades essenciais dos TTs, perguntamos o contrário: “dada sua profunda interpenetração com instituições externas, como as organizações que existem como TTs vem a ser vistas como organizações distintas daquelas?”(MEDVETZ, 2008, p.05, tradução nossa).

Nestes termos, de acordo com Medvetz (2010), seriam quatro os idiomas “emprestados” pelos TTs das instituições que os interpenetram, para atuarem como tal: o idioma acadêmico, o do assessor de políticas, o do empreendedor e o do especialista midiático. O uso de cada um desses idiomas pelos profissionais dos *think tanks*, ou como colocaremos aqui os “*think tankers*”²¹ (TTers), teria como propósito o alcance dos resultados que, de partida, foram como colocados por Medvetz como foco dos TTs. Isto é, o *think tanker* como acadêmico, possui uma mente afiada com avançado treinamento acadêmico e habilidades analíticas aguçadas. É relativamente livre tanto de viés partidário quanto de viés político e constrangimento econômico e tem uma trajetória de titulações acadêmicas que o conferem credibilidade intelectual.

O *think tanker* como assessor político é familiarizado com as regras distintivas da ordem política, os detalhes procedimentais, os ritmos temporais e as normas de reciprocidade que guiam a política. Dessa forma, as habilidades do especialista incluem a habilidade de antecipar as questões “quentes” de políticas antes que elas surjam e a capacidade de despejar rapidamente relatórios que coincidam com estes desenvolvimentos. Precisa, dessa forma, possuir conhecimento detalhado dos trabalhos das agências do legislativo e do executivo e deter uma familiaridade com o debate político se visa obter acesso político.

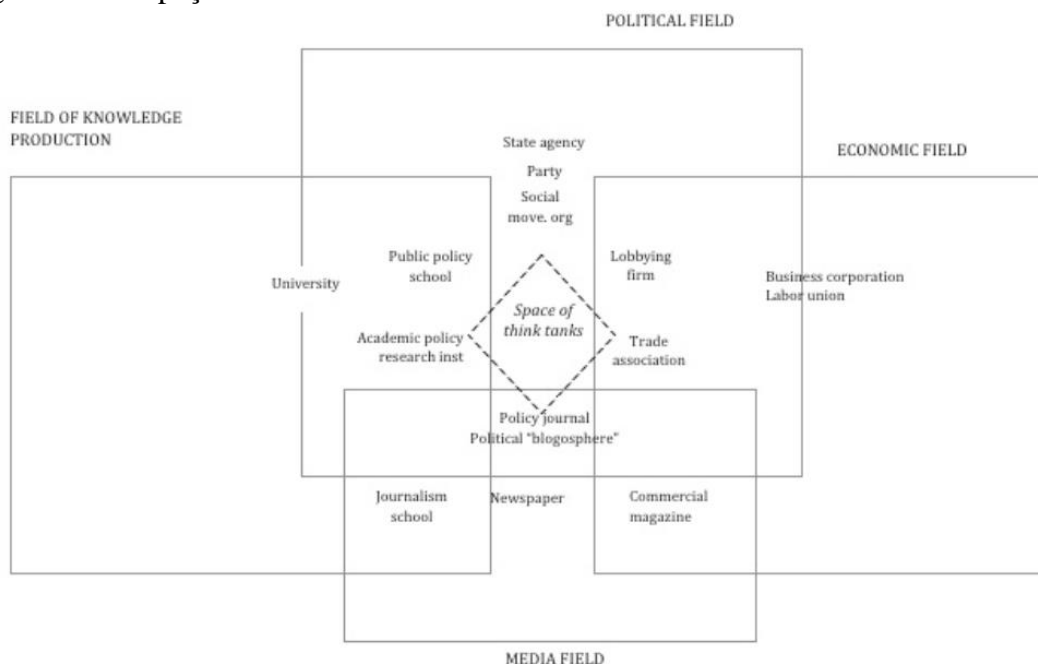
O *think tanker* como empreendedor no “mercado de ideias” tem como objetivo central promover seus produtos intelectuais para três tipos de consumidores: legisladores, que

²¹ Em seus estudos o autor utiliza por vezes uma abordagem organizacional, falando dos *think tanks*, e por outras vezes, uma abordagem individual, falando dos especialistas em políticas, que ele mesmo trata, algumas vezes, como “*think tankers*”. Em algumas passagens ele deixa claro que considera um pelo outro como em artigo de 2010 (2010, p. 553-554): “a metáfora se estende do ator para a organização: como corporações competindo por uma fatia de mercado, *think tanks* são ditos competir uns com os outros em um populoso mercado de ideias.

compram ideias as incorporando nas políticas; financiadores, cuja compra é mais literal porque envolve dar dinheiro ao *think tank*; e jornalistas, que figurativamente compram estudos de *think tanks* ao citá-los e ao citar seus autores. E é a partir desta atuação que o TT detém seus recursos para seguir existindo.

Por fim, o *think tanker* como especialista midiático deve exibir uma habilidade em escrever de modo que seja compreensível para os não-especialistas, ou seja, inteligível, breve e digestível, além de necessitar de uma capacidade de identificar o que tem potencial como notícia. Ao mesmo tempo, conforto, desenvoltura e eloquência na TV também são importantes para atender a entrevistas. E estas habilidades é que aumentam sua capacidade de buscar visibilidade ou publicidade. A Figura 01 demonstra o esforço do autor em representar o espaço social dos *think tanks* “entre os espaços sociais”²².

Figura 01 – Espaços sociais de Bourdieu e os *think tanks*



Fonte: MEDVETZ, 2008, p. 06

Na argumentação do autor (MEDVETZ, 2010, p. 556), os especialistas em políticas ou *think tankers* (e, por conseguinte, os *think tanks*) compartilham assim de um “*ethos* profissional” construído no objetivo de dominar e “fazer malabarismos” com os quatro idiomas. E, de acordo com Medvetz (2010), o que parece uma perseguição de quatro facetas na busca das autoridades acadêmica, política, empreendedora e midiática é, na verdade, quando investigada de perto, uma estrutura bipolar. Isso porque os objetivos

²² “*between spaces*”

associados a três dos quatro idiomas (acesso político, recursos e visibilidade) são mais facilmente alinhados um com o outro do que o são com a busca de credibilidade acadêmica. Como coloca Medvetz (2010, p. 557, tradução nossa):

Acesso político, por exemplo, é frequentemente um benefício para a visibilidade midiática do especialista, que, por sua vez, molda positivamente sua capacidade de captação de recursos. O objetivo do rigor científico, por outro lado, mais frequentemente demanda um certo insulamento das pressões comerciais, liberdade da censura política e relativa indiferença à publicidade. Dessa forma, sobrepor a estrutura de quatro cantos do papel dos especialistas em políticas é uma oposição principal entre credibilidade intelectual de um lado e poder temporal do outro.

Por causa do padrão “três contra um”, Medvetz (2010) entende que a postura dos especialistas de *think tanks* frente ao mundo acadêmico tende a ser ambivalente. Primeiro iniciam-se com as familiaridades e associações com as universidades de pesquisa. Uma vez estabelecidas essas afinidades seguem-se críticas afiadas à academia, principalmente ao excesso de rigor metodológico que distancia os estudos da realidade e o excesso de abstração e pensamento relativista. As críticas se referem também precisamente aos principais benefícios trazidos pelos outros idiomas utilizados pelos *think tanks* – que o são exatamente em função de mitigar esses problemas: desatenção ao cronograma das políticas para produção de estudos em tempo hábil para seu aproveitamento para o ciclo político (assessor político); dificuldade de realização de relatórios e estudos na linguagem do debate político (especialista midiático); e, incapacidade de se auto-promover e promover as ideias dos estudos produzidos e a organização de maneira “desavergonhada” (empreendedor de políticas).

Essas críticas feitas pelos próprios *think tankers* à academia deixam patente um padrão assimétrico no compromisso com os idiomas trabalhados por Medvetz que o levam à pergunta: por que os especialistas em políticas não simplesmente descartam o modelo acadêmico de todo? A resposta do autor é que o idioma da produção acadêmica provê aos especialistas de uma fonte de autoridade, assim como significa sua separação simbólica de lobistas, ativistas e assessores políticos. Sem essa conexão, especialistas em políticas correriam o risco de se assemelhar muito com esses outros grupos. Isto é, “ainda que o componente acadêmico do repertório dos especialistas de políticas seja difícil de ser reconciliado com os demais idiomas, é, no entanto, crítico para a estratégia como um todo” (MEDVETZ, 2010, p. 561, tradução nossa).

Nas entrevistas realizadas por Medvetz (2010) com representantes de *think tanks* uma passagem, que acaba por intitular o artigo, é esclarecedora desses “malabarismos” de diferentes idiomas:

[O aconselhamento da] A política pública é como conduzir um ato circense (*vaudeville*) ou algo assim. Você vai até o palco faz malabarismos e canta e faz um número de equilibrista. E então você corre atrás da cortina e corre para a plateia e aplaude loucamente, volta para o palco (...) Se você fizer isso direito, de repente outras pessoas começam a aplaudir e você emplaca um sucesso (Fred Smith Jr., Competitive Enterprise Institute, em entrevista a Medvetz, dezembro/2003. Em: MEDVETZ, 2010, p. 557, tradução nossa)²³.

Portanto, segundo o autor, na falta de uma definição convencional do que significa ser um *think tank*, esses atores improvisam uma definição, usando uma mistura de materiais culturais corriqueiros fornecidos pelas instituições mais estabelecidas das quais eles dependem para seus recursos e credibilidade. E “enquanto cada idioma revela uma importante dimensão do papel dos especialistas em políticas, são seus esforços eternos para equilibrar e reconciliar essas funções contraditórias que vejo como a essência da identidade do especialista”, afirma o autor (Medvetz, 2010, p. 550, tradução nossa).

O autor pondera que o problema da autonomia *versus* a heteronomia é colocado não somente uma, mas várias vezes para um *think tank*, ou pelo menos uma vez em relação a cada instituição parente. “TTs não são somente heterônomas, mas multiplamente heterônomas. Porque os critérios acadêmicos, políticos, econômicos e da mídia todos se impõe dentro desse universo social, o espaço dos *think tank* é um mundo dividido contra si mesmo” (Medvetz, 2008, p. 10, tradução nossa). No que se refere à transversalidade da intersecção realizada por esses diversos critérios que compõem a heteronomia dos TTs, Medvetz esclarece (2008, p. 10, tradução nossa):

É possível falar de uma oposição predominante no espaço dos TTs entre autoridade baseada em consagração intelectual de um lado, e a proximidade com o poder econômico e político do outro. O que quer dizer que qualquer esforço que um TT fizer para levar em conta as considerações de rigor acadêmico e exatidão poderá se deparar com uma série de limitações poderosas no conjunto do sistema operacional, sendo as principais a necessidade de maximizar o acesso político e relevância política imediata, a necessidade de sustentar o orçamento e a necessidade de angariar publicidade contínua. Cada uma dessas demandas cobra um custo especial na produção intelectual do *think tank*, reduzindo sua capacidade de fazer a pesquisa de

²³ Public policy is like having a vaudeville act or something. You go up the stage and you're juggling and you're singing, and you're balancing. And then you run behind the curtain and run up in the audience and applaud madly. You get back on stage (...) if you do it right, all of a sudden other people start applauding and you've got a hit.

longo prazo, para reunir conhecimento de fundo, para incubar ideias - em uma palavra, para pensar.

Ou seja, o frágil e complexo equilíbrio dos ciclos eternos de afastamento e associação, ao mesmo tempo em que visam diferenciar os TTs das instituições parentes buscam, simultaneamente, promover sua capacidade de maximizar acesso político advinda de suas associações políticas, criar oportunidades de sustentar o orçamento mediante parcerias financeiras e angariar visibilidade a partir da geração de publicidade contínua. Por fim, visam também conferir credibilidade proveniente de sua associação com a autoridade acadêmica, sendo esta a atuação mais antagônica realizada pelos TTs frente às demais, como acima exposto.

No eterno esforço de equilibrar a busca pela verdade frente às demandas de financiadores, as necessidades de políticos, as preocupações de jornalistas, *think tanks* se tornam divididos contra si mesmos. Ser um bom *think tanker*, em miúdos, é subordinar o pensamento independente embasado em pesquisa rigorosa aos caprichos das prioridades políticas e econômicas cambiantes (MEDVETZ, 2012b, p. 02, tradução nossa).

Isto é, para Medvetz o primeiro objetivo do TT, antes até mesmo daquele de exercer influência política, é se diferenciar de suas instituições parentes (MEDVETZ, 2008, p. 07). Ou seja, se sua influência política é resultado de sua condição de autoridade enquanto TT e, essas organizações são facilmente confundidas com outras, buscar e garantir influência se torna secundário à capacidade de diferenciação, já que a segunda não existirá adequadamente sem a primeira. Mas dissociar-se completamente delas também não é possível. Como ele aponta em estudo de 2008, é uma performance complexa de distanciamento e afinidade. A primeira parte é o esforço do *think tank* de destacar sua diferença com as universidades, grupos ativistas, agências estatais e empresas de *lobby*. Mas a segunda parte envolve acumular as várias formas de autoridade que derivam de uma associação com essas instituições. O TT é então pego em um eterno e contraditório ciclo de “destacamento e associação”. Como coloca o autor, ele nunca pode se separar totalmente das instituições parentes porque cada associação fornece uma forma de autoridade que faz sua suposta separação das outras instituições (MEDVETZ, 2008, p. 06).

Em suma, o que o autor sugere é que o que se passa sob o título de *think tank* é melhor compreendido não como um tipo distintivo de organização *per se*, mas mais como um *expediente organizacional* para coleta e montagem de formas de autoridade conferidas

pelas instituições mais estabelecidas de acadêmicos, políticos, negócios e a mídia (MEDVETZ, 2008, p. 09, ênfase nossa). Ainda assim, ao passo que os TTs se tornaram mais e mais enredados em relações de cooperação antagônica, especialmente nas últimas duas décadas, eles vieram a formar um nicho institucional com sua própria estrutura inteligível e história. O que emerge é um campo híbrido: “o espaço dos TTs ocupa uma posição central privilegiada no campo do poder, ainda que seja precisamente por essa razão que eles se encontram permanentemente sob ataque de outros campos” (MEDVETZ, 2008, p. 10). Em seus primeiros estudos sobre o tema, o autor deixa em aberto a estrutura desse campo de poder.

Em estudo de 2012a, “*Murky Power: Think tanks as boundary organizations*”, o autor se propõe a explorar a definição desse campo buscando responder: que tipo de poder os *think tanks* têm? Ou seja, qual campo de poder, nos termos de Bourdieu, eles ocupam?

No entendimento de Bourdieu o poder de um campo se encontra em sua habilidade de institucionalizar um determinado recurso socialmente valioso. Como colocado por Wacquant (*apud* MEDVETZ, 2012a, p.114) “um campo é um espaço de relações no qual os participantes buscam estabelecer monopólio sobre as espécies de capital efetivo nesse espaço – autoridade cultural no campo artístico, autoridade científica no campo científico, autoridade sacerdotal no campo religioso e assim em diante” (MEDVETZ, 2012a, p.114, tradução nossa).

O autor (MEDVETZ, 2012a) sugere sintetizar três abordagens relacionadas ao conceito de campo de poder pelas quais os *think tanks* vem sendo enquadrados para compreender como estes exercem poder. Uma primeira abordagem se refere aos *think tanks* como membros de um campo maior. Poder nesta perspectiva seria conceituado em termos da habilidade de gerar efeitos em um campo mais amplo e bem estabelecido. Essa é a abordagem que a maioria dos estudiosos de TTs tem tomado: o foco tem sido nos resultados de políticas como alvo relevante das ações de um TT. Nessa visão, um TT é poderoso na medida em que exerce efeitos diretos sobre o processo de *policy making*. Implicitamente, as abordagens focadas nessa visão tratam os TTs como membros de um campo particular: ou o campo político ou o campo burocrático.

Uma segunda abordagem considera os TTs como conexões de fronteiras: os TTs cortam transversalmente ou sobrepõem múltiplos campos de uma vez só. O ponto de partida

para essa abordagem é descartar a premissa de que *think tanks* são primeiramente e mais do que qualquer coisa organizações políticas, ou de fato organizações de qualquer tipo particular. Ao invés disso, a reivindicação básica é que são organizações que congregam e reúnem recursos gerados em múltiplos campos e reúnem esses recursos em novas embalagens. Baseado nas organizações mais comumente citadas como protótipos de *think tanks* eles reúnem exemplares heterogêneos de capitais acadêmicos, políticos, econômicos e midiáticos²⁴.

Uma última abordagem pressupõe os TTs como pertencentes a um campo próprio. Examinar os TTs nesses termos seria trazer para o primeiro plano as relações entre eles e levar a sério as distintas formas sociais que desenvolveram – suas estratégias únicas, produtos e práticas intelectuais, modos de julgamento e hierarquias internas. Central a essa abordagem seria uma proposição histórica básica: à medida que organizações conhecidas como *think tanks* crescentemente passam a orientar seu julgamento umas para as outras, gradualmente formam uma rede e adquirem uma forma fraca de autonomia.

A síntese das três abordagens descreve, segundo Medvetz (2012a), os *think tanks* como organizações de fronteira e remete à ideia de “espaço entre campos” bem como à ideia de “conexões de fronteira” (*boundary spanners*), tal como desenvolvida na teoria organizacional. A ideia de conexão de fronteira refere-se a indivíduos localizados em pontos estratégicos de junção, tanto dentro de uma organização quanto no ponto de encontro entre organizações. Esse conceito deve ser adaptado ao uso que considera não indivíduos, mas organizações como influentes em sistemas mais amplos de organizações.

O ponto mais amplo da discussão colocada pelo autor é que o conceito de conexão-de-fronteira tende a reificar as fronteiras que estão sendo cruzadas por um *think tank* – ou seja, a fronteira é parte do que está em jogo dentro da organização. Isto é, a organização é a fronteira. O poder de uma organização de fronteira, então, está precisamente em sua

²⁴ Pelo termo capital acadêmico o autor quer dizer marcadores visíveis de proficiência acadêmica, especialmente títulos e graduações. O capital político se refere à competências em formas de expressão especificamente políticas, incluindo a habilidade de gerar conhecimento e fazer pronunciamentos efetivos na competição pelo controle sobre o estado. O capital econômico não se trata somente de dinheiro, mas também os meios de consegui-lo incluindo as habilidades para captar recursos e de promover os produtos intelectuais efetivamente. O capital midiático se refere a acesso direto e indireto a meios de publicidade, incluindo a habilidade de assistir a jornalistas e instituições midiáticas em seu trabalho. (Medvetz, 2012a, p. 122)

habilidade de determinar onde uma atividade oficialmente termina e outra começa – nesse caso, onde a produção política, mercadológica e midiática termina e a produção de expertise começa. Segundo ele há, de fato, algo de especial sobre os *think tanks*, que pertencem a uma categoria mais ampla e historicamente emergente de organizações cuja feição mais característica seja sua capacidade de mediar as relações entre os campos. A existência dessas organizações dependeria em contrapartida da formação de campos intercistiais indicativos de um tipo de hiper-racionalização (MEDVETZ, 2012a, p.129). Nessa visão, essas organizações de fronteira poderiam ser consideradas como poderosas à medida que tiverem sucesso em transcender os espaços entre os campos e adquirir propriedades próprias de um campo próprio.

Em resumo, para Medvetz, os *think tanks* são objetos esquivos – impossíveis de definir precisamente (porque não há propriedades substantivas compartilhadas por todos os membros da categoria como ela é correntemente utilizada no discurso político) e, por conseguinte, difíceis de estudar rigorosamente. Por isso, sua proposição de que devam ser analisados não como organizações de um tipo inteiramente novo e distinto, mas como uma rede constitutivamente nebulosa de organizações, divididas internamente entre si pelas lógicas opostas da academia, política, economia e produção midiática. É através dessa nebulosidade – e das liberdades e flexibilidades que essa qualidade provê – que os *think tanks* exercem uma influência sutil, mas profunda na política (Medvetz, 2013, p. 01).

1.4. Mobilização de um conceito e proposição de uma definição radial

Até o presente ponto apresentamos um panorama geral sobre o surgimento e evolução dos *think tanks* enquanto fenômeno; discutimos as diversas dimensões pelas quais o conceito de *think tanks* tem sido estirado nos termos de Sartori (1971) e apresentamos as violações aos critérios de boa formação conceitual proposta por Gerring (1999); contrastamos as diversas concepções “clássicas” frente às concepções propositivas da categoria bem como apresentamos os esforços que nos pareceram mais convidativos de propor um novo conceito de *think tank* que busque superar esses problemas. Foi possível destacar, porém, que dos estudos que se mostraram mais promissores em

criticar os problemas da definição tal como amplamente utilizada hoje, um ainda se guiou pelo eixo autonomia (PAUTZ, 2011), outro teceu críticas consistentes sem, porém, fazer proposições solucionadoras (STONE, 2007). Somente um autor apresenta perspectivas significativas em buscar outras direções para uma redefinição da categoria ou um entendimento da mesma que mostre utilidade teórica e para o campo (MEDVETZ, 2008, 2010, 2012a, 2012b e 2013).

Medvetz busca, em primeiro lugar, descolar o conceito de *think tank* da ideia de autonomia, reconhecendo não só a grande amplitude de relatividade em que essa concepção se apresenta para os *think tanks* pelo globo, mas também identificando outros atributos como mais relevantes para diferenciar um *think tank* de outras organizações semelhantes. As concepções de Medvetz nos permitiram considerar a possibilidade de aplicar os atributos elencados pelo autor à solução metodológica proposta por Collier e Mahon (1993) quanto à má formação conceitual, “adaptando categorias”.

Isto porque, no entendimento de Collier e Mahon (1993, p. 847, tradução nossa) a aplicação da escada da generalidade²⁵ de Sartori é um bom remédio para solucionar os problemas conceituais para categorias clássicas. No entanto, nos casos em que não há pelo menos um atributo que todos os membros da categoria compartilham a solução não é satisfatória. Esses autores exploram a ideia da “semelhança familiar”²⁶ que lida com o princípio do pertencimento de forma diferente que as categorias clássicas. Considera a possibilidade de não haver nenhum atributo que todos os membros da categoria compartilhem. “Nas ciências sociais há um padrão similar com o da semelhança familiar em que, uma categoria, definida de maneira particular, pode encaixar um número de casos razoavelmente bem, mas em análise próxima pode transparecer que para a maioria dos casos o encaixe não é perfeito” (idem). Ainda assim, a categoria captura um conjunto de semelhanças consideradas pelo pesquisador como analiticamente importantes.

Como argumenta Collier e Mahon, se aplicássemos o método de Sartori da escada da generalidade para uma categoria do tipo semelhança familiar, o analista possivelmente

²⁵ A escada da generalidade ou abstração, conforme definida por Sartori (1970, p.1041, tradução NOSSA), é uma técnica para utilizar-se uma categoria analítica conseguindo ganhos em extensão sem sofrer “perdas desnecessárias em precisão e testabilidade empírica”. Consiste em ampliar a extensão de um conceito diminuindo seus atributos ou propriedades, isto é, reduzindo sua conotação. Um conceito mais “geral” ou mais inclusivo pode ser obtido sem a perda de precisão.

²⁶ *Family resemblance*

abandonaria a categoria prematuramente. Ou, como identificamos no caso dos *think tanks*, utilizaria-se inadequadamente a escada da generalidade. É possível verificarmos em diversos estudos comparados sobre os *think tanks* em que, identificando problemas de encaixe entre a definição da tradição anglo-saxã de *think tank* os estudiosos optam por “utilizar a concepção ‘mais ampla’ do conceito” que os define como institutos de pesquisa em políticas públicas, ou simplesmente *policy research institutes*, sem conferir maiores detalhamentos, atribuições ou características (THUNERT, 2004; ULRICH, 2004; LUCARELLI e RADAELLI, 2004; SOBHARAM, 2002; CHACEL, 2002; OBADAN e UGA, 2002; LING, 2002; FRERES et al, 2002; GARCÉ e UÑA, 2010). Ou seja, estes estudiosos nada mais estão buscando do que “subir na escada da generalidade” na tentativa de não abandonar a categoria de análise. No entanto, a concepção de *think tank*, por não se tratar de uma categoria clássica, torna-se mera generalização, repleta de vagueza conceitual e obscuridade, além de diversas sobreposições com outras organizações, como apontamos anteriormente.

Uma solução, no entendimento de Collier e Mahon, é olhar para o conjunto de casos simultaneamente, para que as semelhanças se tornem evidentes e possam ser reconhecidas. Mesmo assim, segundo eles, como todos os casos não terão pelo menos um dos atributos, um pesquisador acostumado a pensar nos termos das categorias clássicas pode ainda concluir que isso é uma categoria fraca que deve ser abandonada. Uma possível resposta seria enfatizar que a categoria é um construto analítico que o pesquisador não deveria esperar que fosse uma descrição perfeita de cada caso. Um exemplo bem conhecido desse tipo de construto é o tipo ideal, sobre o qual cada caso específico é esperado que seja somente uma aproximação parcial.

Como apontam Collier e Mahon (1993, p. 848, tradução nossa) semelhança familiar pode algumas vezes ser avaliada por identificação de atributos que estão presentes em variados graus em casos particulares, mais do que simplesmente estando presentes ou ausentes. Segundo eles,

isso pode ser alcançado pela aplicação de alguma forma de escala multidimensional que especifica dimensões subjacentes para casos comparados. Ainda assim, é importante lembrar que a escala multidimensional não elimina o problema original de formar um conceito (Idem).

Assim como a semelhança familiar, nas categorias radiais é possível que membros da categoria não compartilhem todos dos quais podem ser vistos como os atributos

definidores da categoria. Em contraste com o padrão da semelhança familiar, com as categorias radiais o significado geral da categoria é ancorado em uma ‘subcategoria central’, que corresponde ao “melhor” caso, ou protótipo, da categoria.

No processo de cognição, a subcategoria central funciona como uma Gestalt, e dessa forma é constituída por um conjunto de traços que são aprendidos conjuntamente, entendidos conjuntamente, e mais rapidamente reconhecidos quando encontrados conjuntamente. Subcategorias não-centrais são variantes da central (Idem).

Nos dizeres de Collier e Mahon, elas não necessariamente compartilham atributos definidores um com o outro, mas somente com a subcategoria central – daí o termo radial, que se refere à sua estrutura interna. As variantes que se ramificam dentro de uma estrutura radial podem ser vistas como subconjuntos da categoria global. Ainda assim, elas não compartilham o complemento total dos atributos pelos quais reconheceríamos a categoria global, como acontece com as categorias clássicas. “Ao invés disso, elas dividem ela”, apontam os autores (COLLIER e MAHON, 1993, p. 848, tradução nossa).

Exemplo dado pelos autores para a compreensão de uma categoria radial é o de democracia. Realizando um exercício de entendimento do conceito de democracia como radial, propõem que a subcategoria central de democracia seria composta de “(1) participação ampla e efetiva no processo de governo; (2) limitação do poder estatal e proteção dos direitos individuais; e (3) de acordo com alguns relatos, relações econômicas e sociais igualitárias (ou relativamente mais igualitária)” (Collier e Mahon, 1993, p. 848). O primeiro componente tomado isoladamente pode ser visto como constituindo a subcategoria não central “democracia participativa”; o primeiro e o segundo combinados como a “democracia liberal”; e o primeiro e o terceiro combinado como constituindo o que pode ser chamado de “democracia popular”.

A consequência prática no enfrentamento do problema do estiramento conceitual é que a extensão da categoria secundária na categorização radial pode exceder aquela da categoria primária.

As categorias secundárias servem para aumentar a extensão da categoria global, sem distorcê-la. (...) Ou seja, com as categorias radiais, a categoria secundária pode ser de maior extensão, enquanto com as categorias clássicas, a categoria primária tem maior extensão. Relativamente, com categorias clássicas frequentemente evita-se o estiramento conceitual pela remoção de um adjetivo, enquanto com as radiais, pode-se frequentemente evitar o

estiramento conceitual acrescentando um adjetivo (COLLIER E MAHON, 1993, p.852, tradução nossa).

Nestes termos, como pensar as concepções acerca dos *think tanks* propostas por Medvetz em uma perspectiva radial de categoria?

Se retomamos as principais colocações do autor, que:

1. Considera os *think tanks* como um expediente organizacional e não um tipo distintivo de organização;
2. Expediente este utilizado por organizações que buscam aprimorar, progressivamente, a capacidade de mediar as relações entre os campos que perpassa (política, academia, mídia e mercado ou economia);
3. Se sobressair em seu próprio campo (mesmo que em formação) por meio da aquisição de propriedades próprias;
4. Para alcançar seus resultados almejados de credibilidade, visibilidade, recursos e acesso político;
5. E diferenciar-se das demais organizações-irmãs, exercendo influência direta ou indireta;
6. Sobre seu público de interesse (jornalistas, opinião pública, tomadores de decisão e financiadores);

Como organizar, a partir dessa reflexão, um conceito compreensivo de TTs? Podemos sugerir uma definição de tipo ideal que congregue atributos (Quadro 02):

Quadro 02 - Categorias primária e secundárias para um conceito radial de *think tank*

Think tanks são organizações focadas em influenciar o processo político, direta ou indiretamente, com ideias afetas às políticas públicas.	Núcleo do conceito – subcategoria primária	
Subcategorias secundárias	Meios utilizados	Fins buscados
...Após sua geração ou compilação por seus especialistas...	Expediente do campo acadêmico	Credibilidade
...utilizam diferentes estratégias...	Expedientes organizacionais de outros campos	Mediação de relações entre campos, ocupar os espaços fronteirços
...para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia,	Expediente do campo midiático	Visibilidade

...aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas...	Expediente do campo político	Acesso político
...e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações.	Expediente do campo empreendedor	Recursos de sobrevivência

Fonte: elaboração própria

Enunciando uma definição que cobriria todos estes aspectos teríamos:

Think tanks são organizações focadas em influenciar o processo político, direta ou indiretamente, com ideias afetas às políticas públicas. Após sua geração ou compilação por seus especialistas, utilizam diferentes estratégias para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia, aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações. Para tal, se utilizam de expedientes organizacionais de instituições mais estabelecidas para coleta e montagem das formas de autoridade que as aproximam de seus resultados de interesse, a saber: expedientes acadêmicos para geração de credibilidade intelectual, expedientes da dinâmica política para geração de acesso político, expediente dos empreendedores para gerar recursos e “vender” suas ideias e, por fim, expediente dos especialistas de mídia para gerar publicidade e visibilidade a essas mesmas ideias.

Nestes termos, qualquer *think tank*, em essência, é focado em influenciar o processo político, seja direta, seja indiretamente, com ideias afetas às políticas públicas – sendo este o núcleo do conceito ou categoria primária. Mas nem todos se dedicam igualmente a todos os expedientes organizacionais e à busca de resultados elencados. Alguns apresentam um enfoque acadêmico mais forte. Outros dedicam parte significativa dos seus esforços a construir relacionamentos junto a financiadores para “vender” suas ideias aos públicos de interesse, sejam elas geradas ou compiladas de outros centros de pesquisa. Outros ainda são mais dedicados a influenciar a opinião pública, de modo que buscam estar constantemente na mídia e ser citados por ela. Outros ainda, como os *think tanks* governamentais, estão mais dedicados a acompanhar e aproveitar o ritmo da dinâmica política para apresentação de suas ideias em tempo hábil e oportuno. Alguns podem praticamente não se dedicar a isso. E são essas variações na combinação de dedicação aos expedientes organizacionais para alcance dos resultados de interesse expostos que compõem as categorias secundárias do conceito. O tipo ideal é aquele que

consegue administrar com maestria o equilíbrio entre estes diferentes atributos para alcançar os resultados buscados no contexto em que atua, isto é, para, em última instância, exercer influência sobre a dinâmica política. E, como colocado por Medvetz, faz uma adequada mediação entre os campos de poder, realizando uma “performance complexa de distanciamento e afinidade”, sabe lidar com as contradições dos eternos ciclos de “destacamento e associação” com estas organizações e seus diversos expedientes que fazem uso.

É nesta concepção de *think tank* que esta dissertação se embasará para conduzir as contribuições que se pretende ao entendimento dos *think tanks* brasileiros. Isto posto, em seguida faz-se necessária a exposição do contexto político e social de proliferação e atuação dos *think tanks* brasileiros visando compreender em que cenário o fenômeno se desenvolve no país e, a partir disso, salientar caminhos pelos quais é produtivo analisá-los. Compreender quem são e como atuam passa, em nosso entendimento, por compreender como surgiram e em que medida o contexto os moldou e os conferiu particularidades próprias do Brasil às quais devemos estar atentos no processo de sua investigação. Esse esforço permitirá, inclusive e especialmente, compreender como as características contextuais brasileiras favorecem ou não a consecução dos resultados de interesse dos *think tanks*. O capítulo 2, a seguir, se dedica a um primeiro esforço em uma perspectiva histórica.

CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA NO SÉCULO XX E SEUS EFEITOS SOBRE OS TTS NO BRASIL

(...) Vossa tarefa de catecúmenos do grande Brasil será mais árdua e mais perigosa porque lutareis com argumentadores, com finos representantes da decadência, com gente de recursos (...) a vossa inteligência se ampara na realidade, que é, finalmente, invencível (JUSCELINO KUBITSCHEK, em discurso de formação da primeira turma do ISEB, 1957)²⁷

2.1. Introdução

Realizada a tarefa de mobilizar um conceito que nos sirva para a condução dos estudos a que esta pesquisa se propõe, o presente capítulo tem como objetivo lançar um olhar sobre o contexto brasileiro, abordando aspectos das perspectivas histórico-cultural, política e sócio-econômica ao longo do século XX para compreender como moldaram o fenômeno dos *think tanks* no Brasil. Para cumprir este propósito, frente à escassez de abordagens sobre o fenômeno dos *think tanks* brasileiros²⁸, assim como à escassez de estudos comparativos *cross-nations* de fôlego acerca dos TTs²⁹ que contemplem o Brasil, buscamos experimentar alguns caminhos que nos possibilitassem compor um cenário geral sobre o caso brasileiro. Como colocado já na introdução deste estudo, as análises estão sempre permeadas pelo conceito estabelecido no Capítulo 1 como guia unificador, haja vista a ausência de uma ancoragem teórica consistente.

Vale destacar que a análise construída partiu da concepção neoinstitucionalista de que as instituições desempenham um papel na determinação de resultados sociais e

²⁷ Toledo, 1977, p. 32

²⁸ Gros (2004); Durand (1997); Sorj (2001); Miceli (1989); Teixeira (2012); Soares (2009); Soares (2012); Rigolin e Hayashi (2012; 2013); Ladi e Lazarou (2012); Lima (2010), como já mencionado, são os que tratam diretamente dos *think tanks* enquanto tal.

²⁹ McGann e Weaver (2002); McGann e Johnson (2005), McGann (2012, 2013, 2014)

políticos. Isto é, que políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores e encorajam a que as forças sociais se organizem segundo determinadas orientações. O esforço de compreender como as forças sociais se organizaram na conformação de TTs frente ao processo de construção institucional brasileiro encaixa-se nesses termos.

O estudo da história da construção institucional brasileira pode trazer importantes *insights* para o exercício do entendimento e, ao mesmo tempo, a definição dos *think tanks* contemporâneos. Uma abordagem histórica comparativa faz com que ampliemos nossa perspectiva ao examinar com cuidado, sob o ângulo do contexto político, social e econômico no qual muitos dos *think tanks* se originaram. Isso nos permitiu não somente recuperar e dissecar as visões acerca da organização das sociedades e do governo, mas também explorar a dinâmica política da interação entre essas visões. O método histórico comparativo pressupõe a história enquanto instrumento de análise comparativa. Consiste em demonstrar que entre dois fatos existe uma relação lógica, uma relação de causalidade. Foi, portanto, nestes termos metodológicos que analisamos a trajetória histórica brasileira do século XX e seus efeitos sobre o fenômeno dos TTs.

O eixo-chave do capítulo está na concepção de gramática política, trabalhada especialmente por Nunes (2003), que pode ser definida como os diferentes padrões institucionalizados de relações ou linguagens pelas quais são conduzidos os assuntos da vida política. A premissa é que as gramáticas políticas, enquanto instituições, têm forte papel em moldar o constante processo de ajuste e acomodação das forças sociais e políticas. Os diferentes atores envolvidos no processo – governamentais e da sociedade civil – dessa forma guiam e são guiados pelos quadros morais e de conduta circunscritos, em grande medida, por essas gramáticas.

As principais gramáticas discutidas na literatura brasileira que se fazem predominantemente presentes no século XX e marcam a construção institucional brasileira são, na discussão trazida por Nunes (2003), o clientelismo, corporativismo e o insulamento burocrático. A reboque destas, o universalismo de procedimentos vai sendo delineado mais pontualmente e só toma lugar de destaque nas décadas mais recentes, cuja análise em maior profundidade se dará no capítulo 3. Mediante explanação e utilização dessas gramáticas como eixo em uma análise retrospectiva, foi possível identificar na trajetória histórica brasileira como a predominância de uma ou mais destas gramáticas em diferentes momentos do período analisado geraram condições favoráveis

ou desfavoráveis à geração de resultados de interesse dos *think tanks* de maneira a incitar ou inibir seu surgimento e consolidação.

Dessa forma, estamos partindo da concepção de que gramáticas moldam contextos, logo, quando falamos de gramáticas consideramos que elas estão diretamente relacionadas ao contexto na medida em que permeiam a forma como as relações se estabelecem e as decisões são tomadas. Nesse sentido, um olhar histórico nessa perspectiva nos permite compreender como as gramáticas influenciam o contexto e como esse contexto molda os *think tanks* – como surgem, em que formato surgem e o que isso acarreta para o desenrolar do fenômeno³⁰. Isto é, suas diferentes combinações e arranjos podem traduzir aspectos do contexto e nos permitir analisar de que forma, de maneira mais global, o cenário institucional tende a conformar iniciativas da sociedade ou do governo que dariam espaço para o surgimento de *think tanks*.

Esse entrecruzamento analítico foi conduzido a partir das concepções das gramáticas conforme trabalhadas por Nunes (2003), especialmente, além de Abrucio (2007) e Costa, L. (2011). Outros autores auxiliaram o processo analítico sob o ponto de vista particular dos *think tanks* ou instituições similares, tais como Pinto, 2006; Sorj, 2001; Gros, 2004; Durand, 1997; Soares, 2009; Rigolin e Hayashi, 2013. Mais que isso, permitiram estabelecer as bases para apontamentos sobre quais maneiras esse contexto os moldou, causando hibridizações próprias do Brasil, que podem conferir ao fenômeno feições bem particulares. A identificação de tais feições é crucial para subsidiar qualquer esforço de compreender melhor a atuação destas organizações brasileiras, favorecendo desde adaptações conceituais até a identificação de uma agenda de pesquisa mais adequada aos *think tanks* tal como atuam no Brasil.

De maneira geral, o resultado das análises indicou uma trajetória histórica brasileira controversa para o surgimento e proliferação dos *think tanks*. Clientelismo e corporativismo, como mecanismos políticos para o esvaziamento de conflitos sociais, invariavelmente, ao longo do século XX, geraram um cenário desfavorável aos TTs (e seguem gerando). Ainda assim, podemos identificar momentos em que o corporativismo incita o uso e a criação de *think tanks* como forma de imbuir de

³⁰ Como salientado por Lessa em prefácio à obra de Nunes (2003, p. 05), o uso do termo gramática faz alusão à ideia das diferentes linguagens e seus princípios que estruturam a forma de vida política e social brasileira. Mesmo que a ideia de gramáticas ou linguagens transcendam em amplitude a ideia de contexto, consideramos esse um caminho elucidativo para construir um cenário retrospectivo para observar as relações entre o contexto histórico e os *think tanks* no Brasil.

credibilidade científica os interesses políticos de determinados grupos. O universalismo de procedimentos, como um mecanismo diretamente favorável às organizações de aconselhamento político e mais presente em condições políticas democráticas, já que ambos têm como eixo o impersonalismo, se caracterizou como o caminho menos utilizado pelos governos brasileiros, ainda que se tenha progressivamente buscado a intensificação do processo de modernização capitalista. Por fim, o insulamento burocrático aparecerá como principal força motriz para a criação de *think tanks* brasileiros até o fim do período ditatorial militar. É pelas vias estatais, especialmente dos governos autoritários, que o fenômeno surge e se fortalece no Brasil. Por outro lado, após a redemocratização no final dos anos 1980, novos impulsos à formação de uma sociedade civil ativa tenham dado vazão ao surgimento de um contingente significativo de organizações com perfil de *think tank* e formalmente desvinculadas do aparelho estatal.

2.2. A trajetória histórico-político-cultural do Brasil e o fenômeno dos TTs

Compreender a trajetória de surgimento e proliferação dos *think tanks* brasileiros e a forma como o fenômeno foi moldado pelas especificidades contextuais do país requer uma retrospectiva histórica que não seja meramente factual. Mas sim, que nos permita identificar os aspectos que estes fatos históricos revelam acerca das dimensões político-culturais da construção institucional brasileira.

A concepção de que o processo de construção institucional brasileiro é sustentado por quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas, trazida por Nunes (2003, p. 05) pressupõem que as gramáticas “estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil”. De acordo com ele, no Brasil, a industrialização se deu com as oligarquias já enfraquecidas por confrontos políticos, depressão mundial da década de 20, elite estatal forte e existência de grupos competitivos. O contexto, portanto, era consideravelmente distinto daquele dos países que se industrializaram primeiro. E uma das principais diferenças a ser destacada é que o clientelismo, a mais predominante das gramáticas políticas advindas do império, não foi minado por essa ordem capitalista moderna, pelo contrário, encontrou seus meios de nela integrar-se.

O clientelismo, nos termos de Nunes (2003, p. 26) significa, no contexto das sociedades rurais, um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons* e camponeses.

Os camponeses, isto é, os clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra (...) a desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes e gera uma série de laços pessoais entre eles (...) em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais³¹. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo (Nunes, 2003, p. 27).

Nos termos de Eisenstadt e Lemarchand (1981 *apud* NUNES, 2003, p. 28) o clientelismo envolve uma combinação de desigualdade e assimetria com solidariedade mútua “em termos de identidade pessoal e sentimentos de obrigações interpessoais”. Envolve também uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas. Além disso, “uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal dessas relações”. Segundo eles, o ponto-chave das relações *patron*-cliente é “a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais”.

Especificamente no Brasil, Nunes postula que o sistema clientelista assume lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente, fornecendo aos estratos mais baixos da população “voz e mecanismos para demandas específicas. (...) Neste contexto particular, o clientelismo constitui, ao mesmo tempo, uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais de não-mercado entre classes e grupos sociais” (Nunes, 2003, p. 29). Portanto, no processo de maturação histórica brasileiro foram desenvolvidas instituições formais, padrões de relações sociais, padrões de relações entre indivíduos e instituições e padrões de dominação política inteiramente impregnados pela lógica das gramáticas das trocas generalizadas e específicas. Nestes termos, fica claro como o universalismo de procedimentos esteve por muito tempo sob ameaça, já que as relações pessoais e hierárquicas permearam o contexto brasileiro como cruciais, enquadrando e impregnando muitas instituições políticas (Nunes, 2003, p. 31-32).

³¹ Para Nunes (2003, p. 27), a troca específica, que caracteriza o capitalismo moderno, é um processo de troca e aquisição de qualquer bem que não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da existência de relações anteriores entre as partes envolvidas. As trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos e são caracterizadas pelo impersonalismo. Já a troca generalizada inclui promessas e expectativas de retornos futuros e ocorre em uma atmosfera em que está ausente uma economia de mercado impessoal.

Desde a década de 1930, buscou-se corrigir os efeitos do personalismo e clientelismo a partir de decisões políticas direcionadas ao universalismo de procedimentos e ao insulamento burocrático. Essas duas gramáticas são muitas vezes percebidas como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. Insulamento burocrático, nos termos de Nunes (2003, p. 34), é

o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. (...) significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (...). Reduzir os limites da arena de formulação de políticas significa em geral a exclusão dos partidos políticos, do Congresso e das demandas populares.

Mas, como o próprio autor destaca esse processo não é, de forma nenhuma, um processo técnico e apolítico. De fato, as agências insuladas competem pela alocação de valores alternativos, são firmadas coalizações com grupos de fora da área administrativa visando garantir exequibilidade e são negociadas proteções no Congresso para os projetos junto aos partidos. O insulamento burocrático pode ser visto por como uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades do Estado; “uma forma de perseguir a eficiência econômica, o desenvolvimento e a privatização seletiva das benesses que provêm do controle de parcelas substanciais do aparelho produtivo do Estado” (Nunes, 2003, p. 122).

O insulamento burocrático é estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. A competência técnica da burocracia e o universalismo de procedimentos eram os meios para conter a irracionalidade populista considerada tão inerente aos políticos (Nunes, 2003, p. 12).

O universalismo de procedimentos é, por sua vez, de acordo com Nunes, associado à ideia de cidadania plena e igualdade perante a lei. Tem como principal função se opor a sistemas de patronagem e viabilizar a alocação de recursos de acordo com regras e procedimentos gerais e universalísticos.

O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar favores pessoais. De outro lado, o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica (Nunes, 2003, p. 33).

Já o corporativismo, como outra das gramáticas mais marcantes das quatro descritas por Nunes, juntamente com o clientelismo, é

Um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios (Nunes, 2003, p. 40).

Nunes entende que até fins da década de 1990, o corporativismo no Brasil funciona como um mecanismo que serve ao propósito de absorver de forma antecipada o conflito político através da incorporação e da organização do trabalho. É utilizado como forma de controlar e organizar as classes inferiores através de sua incorporação ao sistema. Destinava-se também a disciplinar a burguesia, já que através dele o Estado intermediava os interesses de empresários e trabalhadores, completava a estratégia de modernização concebida pelo governo Vargas.

O tipo de corporativismo de Estado, implantado no país na década de 30, difere profundamente da forma de corporativismo societal existente em alguns países capitalistas avançados. Apesar da inclinação pelo capitalismo de Estado no Brasil, formas de corporativismo societal também emergiram nos últimos 40 anos, como uma estratégia empresarial para penetrar o Estado. Tal como o clientelismo contemporâneo, o corporativismo é uma arma de engenharia política dirigida para o controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis (Nunes, 2003, p. 36-37).

Ao conduzirmos uma sucinta retrospectiva histórica para observar as condições favoráveis ao surgimento e proliferação de *think tanks*, observamos que é notadamente a partir do primeiro governo Vargas (1930) que podemos identificar a entrada em cena das quatro gramáticas simultaneamente. O contexto anterior ao governo Vargas é marcado pela República Velha caracterizada como altamente conservadora, oligárquica e regionalista, que incitou a que forças urbanas como as classes médias, os militares e os intelectuais começassem, a partir da década de 20, a erguer suas vozes. É nesse período que várias crises políticas coexistiram com debates que refletiam as tensões entre o sistema oligárquico, personalista e clientelista, e demandas por uma ordem pública universalista. O final da década de 20 e o início da seguinte são marcados por elevação no tom das discussões sobre a necessidade da criação de uma ordem burguesa moderna, em oposição à ordem privatista tradicional. Estes debates e crises desembocaram finalmente na Revolução de 30. Como afirma Nunes (2003, p. 48): “longe de destruir as

bases locais e personalistas da República Velha, o regime do pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio”.

Na República Velha, portanto, período em que a gramática clientelista reinava soberana, o domínio das oligarquias, a ausência de uma sociedade civil organizada (aspecto que perdura ainda por muitas décadas) e a regionalização que demonstrava a ausência de uma integração nacional, é um contexto avesso ao que a literatura aponta como favorável ao surgimento de *think tanks*. Não havia espaço para o debate político, não havia um sistema democrático que sustentasse a competição partidária e sequer política, nem mínimos níveis de participação societal. A tônica política era um governo conduzido pelas oligarquias regionais, principalmente as mais fortes e organizadas, como as de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul³² (CARVALHO, 2002). Como destaca José Murilo de Carvalho:

Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido (CARVALHO, 2002, p. 83)

O ambiente universitário, potencial âmbito de geração de pensamento crítico e, portanto, berço de muitos *think tanks*, era praticamente inexistente. A primeira universidade foi fundada em 1912, muito mais em função de forças locais do que como um projeto educacional. Essa primeira universidade, no entanto, que surge no Estado do Paraná, dura apenas três anos. Somente em 1920 surge a Universidade do Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, que reunia os cursos superiores da cidade.

Ou seja, não havia recursos humanos disponíveis nem destinação de recursos para iniciativas de pesquisa e aconselhamento político, porque não havia demanda nem espaço receptivo a isso. A linguagem do momento é a concertação entre elites, diretamente ligada a seus interesses econômicos e políticos mais diretos e sem qualquer

³² Esse período foi fortemente marcado pela alternância no poder de duas principais forças políticas da República, os estados de São Paulo e de Minas Gerais, conforme descrito por Carvalho (2002, p. 93).

compromisso com o desenvolvimento nacional. Nestes termos, não havia ambiente favorável para a discussão dos rumos das políticas públicas centradas em um interesse público, mas somente um acerto de rumos centrado na consecução dos interesses privados das oligarquias no poder.

Ainda assim, podemos identificar como um dos poucos exemplos de um espectro que apresentasse alguma similaridade com um *think tank*, o caso da Fiocruz (1900), cuja fundação se deu no ano de 1900 com a criação do Instituto Soroterápico Federal³³, e seu protagonismo na reforma sanitária brasileira e a criação do Departamento Nacional de Saúde.

Com Getúlio Vargas, a Revolução de 30 inaugurou um longo período de capacitação estatal, fortemente caracterizado pela intervenção na economia e pela centralização política e administrativa, processos que se intensificaram após 1937, com a instauração da ditadura do Estado Novo, também chefiada por Getúlio. Nunes (2003) explicita como é no governo de 1930 que as quatro gramáticas começam a ser concomitantemente utilizadas para consecução dos objetivos desenvolvimentistas e modernizantes do referido período.

O período em questão, marcado pela intervenção do Estado na economia, segundo Nunes, ocorre paralelamente à busca da centralização política e administrativa e foi realizada basicamente de três maneiras: a) criação de agências regulatórias e adoção de políticas regulatórias; b) criação de institutos e agências estatais para a “defesa econômica” de determinados produtos e indústrias; c) criação de empresas estatais e autarquias. A informação tornou-se ponto principal, já que conhecer dimensões-chave como a dívida pública, o número de funcionários trabalhando no setor público, o

³³ Inaugurada originalmente para fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica, foi pelas mãos de Oswaldo Cruz que o Instituto se colocou à frente da reforma sanitária que erradicou a epidemia de peste bubônica e a febre amarela da cidade. O Instituto também foi peça chave para a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, em 1920. Perdeu autonomia com a Revolução de 1930 e foi foco de muitos debates nas décadas de 1950 e 1960. Com o golpe de 1964, foi atingida pelo Massacre de Manguinhos: a cassação dos direitos políticos de alguns de seus cientistas. Em 1980, já no período democrático pela gestão do sanitarista Sergio Arouca, teve programas e estruturas recriados, e adotou um típico posicionamento de *think tank* – realizando pesquisas, apresentando-as em publicações, congressos e interferindo ativamente na formulação das políticas de saúde do país. In: <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/historia>

número de agências do Estado requereu, inclusive, a criação de agências específicas para cumprir essa função. Como apontado por Durand:

Como o estado brasileiro assumiu, especialmente a partir dos anos 1930/40, a tarefa de desenvolver a economia e modernizar a sociedade, houve a necessidade de se criar – paralelamente à administração organizada pela lógica clientelista – uma outra estrutura burocrática. Encarregada da condução das políticas desenvolvimentistas e devendo atender às demandas geradas pela expansão das funções reguladoras e intervencionistas do Estado na vida econômica e social, a “administração paralela” orientou-se, ao contrário da máquina clientelista, pelo critério da competência técnica e eficiência administrativa (Geddes, 1990 e Nunes, 1997 *apud* DURAND, 1997, p. 103)

Neste período, os partidos políticos não tinham controle sobre o núcleo técnico do Estado, representado por organismos como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)³⁴, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)³⁵ e Grupos Executivos e composto por tecnoburocratas politizados. Politizados mas sem filiação partidária, estes tecnoburocratas desprezavam os políticos e o Congresso e promoveram um processo de insulamento burocrático, com o objetivo de driblar a arena controlada pelos partidos.

É, portanto, o governo Vargas que vai inaugurar o uso de uma das gramáticas políticas brasileiras que mais moldou a forma como os *think tanks* vão surgir no Brasil e que dará a tônica do fenômeno no país até fins do século XX. É o insulamento burocrático largamente adotado nesse período que incita a criação de uma série de organizações, vinculadas ao governo, e que, posteriormente, ainda atreladas ao governo ou mediante desvinculação, formarão parte do contingente de organizações que podemos identificar como os *think tanks* brasileiros. Isto é dizer que, ainda que nossa hipótese seja reconhecer que as instituições democráticas e, nesse sentido, sua gramática correspondente, o universalismo de procedimentos, que favoreçam o surgimento dos TTs como tipicamente conhecidos nos países em que surgiram, o Brasil guarda peculiaridades que desafiam, em um prisma, essa hipótese. Frente ao desafio do desenvolvimento nacional, os governos brasileiros, desde Vargas até o regime militar, não fizeram uso do universalismo de procedimentos como gramática correspondente à

³⁴ A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi a autoridade monetária anterior a criação do Banco Central do Brasil. A SUMOC foi transformada em banco central pelo governo militar em 1964, quando o grupo passou a ter mais poder. Tanto dentro do aparelho de Estado como a partir de sua base na Fundação Getúlio Vargas, o grupo da SUMOC desempenhou um papel crucial na formulação de políticas na criação de instituições econômicas fundamentais no Brasil. Aliás, a FGV era então presidida por Luís Simões Lopes, antigo diretor do DASP nos anos 30. (Nunes, 2003, p. 99)

³⁵ Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, atual BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social).

industrialização capitalista. Ao contrário, o insulamento burocrático é que foi utilizado como resposta à linguagem clientelista fortemente permeada nas práticas políticas, que tornavam as perspectivas de desenvolvimento uma realidade distante. Nesse sentido, é em alinhamento com esses arranjos que os TTs vão surgir no Brasil. É na forma de “ilhas de excelência” que os primeiros TTs se formam.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 1937), é uma instituição que surge nesse momento e, desde sua criação, até sua atuação atual, possui diferentes funções que geram controvérsias sobre sua caracterização enquanto *think tank*. A organização já surge com propósitos de *think tank* quando se estabelece com a função de “promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos”³⁶, funções típicas de um *think tank*. No entanto, ao longo de sua história e mesmo atualmente, algumas premissas de atuação da organização conferem a ela um papel que suplanta a atividade de *think tank* e o posiciona como agência governamental, tais como: financiamento de trabalhos acadêmicos voltados para a educação; implementação de cursos de pós-graduação; atividades de intercâmbio e assistência técnica, dentre outros. Mesmo atualmente, o INEP atua na divulgação de regras e normas que regem a educação brasileira, atuando com voz de mando. Sua missão atual, que reitera, no entanto, seu enquadramento enquanto *think tank* declara a organização como responsável por:

reorientação das políticas de apoio a pesquisas educacionais, buscando melhorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais; reforço do processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias de modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações³⁷.

Outro caso de destaque é o da Fundação Getúlio Vargas (1944), criada no clima de racionalidade política instaurada juntamente com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP):

Fiel ao princípio de que era necessário aplacar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo, o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou

³⁶ Em: <http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>, acesso em janeiro de 2015.

³⁷ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>, acesso em dezembro/2014.

implantar, no recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política. Para tanto, foi criado em 1938 um órgão especialmente voltado para a reforma e a modernização da administração pública, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Anos mais tarde, a preocupação com a formação de pessoal para atuar na administração daria origem à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi o desejo de dispor de informações estatísticas confiáveis que levou à valorização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na área econômica, criaram-se, durante o Estado Novo, inúmeros conselhos e órgãos técnicos cuja função era promover estudos e discussões, assessorar o governo na elaboração e na execução de suas decisões, e ainda propiciar o acesso de setores empresariais ao aparelho estatal³⁸.

Ainda que não tivesse o intuito explícito de, neste momento, influenciar as políticas públicas de maneira independente – uma vez que se tratava de uma organização sob a tutela do governo varguista – ao longo do tempo o desenvolvimento de suas atividades de pesquisa e disseminação de suas ideias para influenciar as decisões políticas, especialmente após a redemocratização, a alçou à condição de *think tank*. Fundada em 1944, a FGV foi reconhecida em 2012, 2013 e 2014 como o *think tank* brasileiro mais relevante em um ranking mundial de TTs que vem referenciando o campo de estudo sobre o assunto – o “Global got-to *think tanks* Index”, conduzido pelo “*Think tanks* e Civil Society Program” da Universidade da Pensilvânia, EUA³⁹.

Reiterando essa análise, Soares (2009, p. 85) atribui, portanto, também, o surgimento dos *think tanks* no Brasil à interferência governamental, conduzida especialmente a partir da década de 1930 com o governo Getúlio Vargas e uma indução do surgimento de centros de estudo. Esses centros de estudo, de acordo com Soares, tinham como fim fomentar a produção nacional de conhecimentos nas áreas de administração e política públicas.

na década de 30 o governo Getúlio Vargas induz o surgimento de centros de estudo (...) a fim de fomentar a produção nacional de conhecimentos nas áreas de administração e política pública: *e.g.* o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP (ALMEIDA, 1989; MAIA, 2004). Em outra frente, é criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938, com o objetivo de racionalizar o serviço público no país, o que na prática revelou-se criação de *think tank* estatal, pois a partir de 1940 seu corpo de servidores era encarregado de elaborar estudos que direcionavam a tomada de decisão na política orçamentária. Registros históricos afirmam que à época o DASP se fortaleceu a tal ponto que passou a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas em vários âmbitos, e

³⁸ CPDOC/ FGV. Verbete “A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. Diretrizes do Estado Novo – Política e Administração”. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao>> Acesso em outubro de 2013.

³⁹ Disponível em: <<http://gotothinktank.com/rankings>>. Acesso em fevereiro de 2013.

engedram o surgimento da própria Fundação Getúlio Vargas, para qualificação de seus quadros (SOARES, 2009, p. 86)

A democratização de 1945 também não rompeu com a gramática personalista do clientelismo. O novo regime emergiu fortemente atrelado à ditadura que substituiu e às elites que administraram a transição. Dessa forma, tanto a institucionalização do clientelismo quanto muitas das tensões e dilemas que sempre marcaram o Brasil têm sua origem e explicação nas características da transição para a democracia ocorrida após 1945.

Depois da democratização em 1945, políticos, partidos e Congresso moveram-se para o primeiro plano da cena política. Em função disso, tentativas de insulamento burocrático foram renovadas após o início do segundo governo Vargas, em 1951, já que os preceitos varguistas sempre viam os políticos como “obstáculos ao progresso” (Nunes, 2003, p. 120). Se na arena política o presidente era conciliador e tentou apaziguar o partido de oposição com convites para participar de seu ministério, em termos de planejamento econômico Getúlio instalou um grupo de assessoramento, a Assessoria Econômica, que participou da formulação de políticas cruciais. Tal como o da SUMOC, o grupo da Assessoria Econômica tinha especialização técnica e defendia o insulamento burocrático como forma de conferir maior competência ao processo de formulação de políticas.

Nesta época os economistas da SUMOC não mantinham contatos muito estreitos com os da Assessoria Econômica, conservando vínculos mais fortes com o grupo da Fundação Getúlio Vargas (...) A Assessoria influi na formulação de políticas fundamentais e na criação de agências cruciais como a Petrobrás, durante o segundo governo Vargas (...) Ao final da década de 40 e início dos anos 50, estas e outras agências, mais ou menos insuladas, permaneceram como enclaves de especialização e bastiões de valores que as distinguiam do restante do sistema político e administrativo. Elas partilhavam um compromisso com a eficiência e com o desenvolvimento econômico nacional, além de uma certa hostilidade à atividade política (Nunes, 2003, p. 100-101).

Reverberando as práticas de insulamento estabelecidas por Vargas e corroboradas pelo governo Dutra, outro caso relevante é o da Escola Superior de Guerra (ESG, 1949) que, criada em 1949, tinha como objetivo gerar métodos próprios de planejamento de defesa mediante o cenário de pós II Guerra Mundial e Guerra Fria. Isto é, a ESG surge da necessidade de, de forma insulada, pensar a defesa brasileira e interferir na tomada de decisões deste campo por meios cientificamente embasados, haja vista o início das

contribuições de também de civis especialistas a partir de 1951. Ainda que se mantenha até os dias atuais vinculado ao Ministério da Defesa, se auto-declara “um Instituto de ideias abertas ao debate livre e responsável (...) funciona como Centro permanente de estudos e pesquisas”⁴⁰. Em 2011, expandiu suas atividades para Brasília, no intuito de “reaproximar a Escola do centro político administrativo do País”⁴¹, iniciativa típica dos *think tanks* buscando aumentar seu grau de influência sobre a tomada de decisões governamentais.

Se o início de uma utilização intencional do insulamento burocrático, como forma de deslançar projetos industriais, remonta ao segundo governo Vargas, foi o governo Kubitschek (1956-61), de acordo com Nunes (2003, p. 102) que fez uso do insulamento burocrático em larga escala, combinando-o com o clientelismo, para consolidar o avanço da industrialização brasileira.

Durante os anos 50, muitos daqueles que tinham tido experiência prévia trabalhando com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com a Missão Abbink, com o grupo CEPAL/BNDE, com a Assessoria Econômica e em missões diplomáticas começaram a ocupar posições cruciais no aparelho de Estado e a buscar estratégias racionais de desenvolvimento (Nunes, 2003, p. 104)

As motivações partiam da premissa de que já que o sistema partidário e a burocracia tradicional não pareciam dispostos a implementar uma estratégia concertada de desenvolvimento nacional, criou-se mais um grupo de agências especiais para gerar e administrar políticas desenvolvimentistas, dentre estes estão algumas das organizações que podemos identificar hoje como *think tanks*. Dessa forma, enquanto o Congresso e os partidos estavam ocupados com questões gerais, embora ligadas ao debate político nacional, a burocracia insulada dedicava-se à formulação e administração de políticas vinculadas ao processo de industrialização (NUNES, 2003).

Como exemplo, neste contexto merece destaque o caso do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB, 1955), cuja fundação se deu como órgão do Ministério da Educação e Cultura. Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, vinculado à FGV (CPDOC/ FGV)⁴², o grupo de intelectuais que o criou “tinha como objetivos o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais, cujos

⁴⁰ Em: <<http://www.esg.br/index.php/br/2014-02-19-17-51-50/nossa-historia>>. Acesso em setembro de 2014.

⁴¹ Idem

⁴² CPDOC/ FGV. Verbete “O governo de Juscelino Kubitschek - O ISEB e o desenvolvimentismo. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>>. Acesso em set/2013.

dados e categorias seriam aplicados à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira e deveriam permitir o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional”. Contando com intelectuais de prestígio, como Guerreiro Ramos, Alvaro Vieira Pinto e Helio Jaguaribe, buscou elaborar uma ideologia nacionalista e difundir-la por meio de cursos e conferências. Aos poucos, tornou-se um dos alvos prediletos dos ataques da direita e mesmo dos liberais conservadores (CARVALHO, 2002, p. 133). O discurso de JK na solenidade, em 1956, da diplomação dos primeiros estudiosos do ISEB, denota o perfil de *think tank* da organização na definição de sua função:

Formar uma mentalidade, um espírito, uma atmosfera de inteligência para o desenvolvimento (...) vós sois combatentes do desenvolvimento no plano da inteligência (...) vossa tarefa de catecúmenos do grande Brasil será mais árdua e mais perigosa porque lutareis com argumentadores, com fins representantes da decadência, com gente de recursos (...) a vossa inteligência se ampara na realidade, que é, finalmente, invencível (KUBITSCHECK 1957 *apud* TOLEDO, 1977, p. 32)

O uso extensivo de agências estatais insuladas foi uma resposta ao dilema criado pelo imperativo da liderança estatal no desenvolvimento econômico, associado à incapacidade de reformar o aparelho de Estado tradicional, para que ele pudesse desempenhar a função desenvolvimentista⁴³. “Dadas as circunstâncias concretas do período pós-45, o clientelismo gerou um espaço para o insulamento burocrático, solução que as modernas forças capitalistas encontraram para fugir à dominação política do clientelismo” (Nunes, 2003, p. 98). Ou ainda, como Nunes pondera:

A administração das políticas econômicas, assim como as decisões estratégicas, acabou sendo feita fora dos órgãos representativos do sistema partidário. Isso porque, as elites desenvolvimentistas, incluindo aquelas que haviam trabalhado no DASP, acreditavam que a modernização econômica seria impossível, a menos que as agências burocráticas de planejamento e implementação das políticas econômicas fossem equipadas com pessoal recrutado à base de competência e não de conexões políticas. Sua solução para este dilema foi a tentativa de criar agências de formulação de política econômica estável, não sujeita às frequentes mudanças políticas, e proteção da competência e da especialização. Além disso, entendiam que as

⁴³ As elites modernizantes frequentemente encaravam o Congresso, os políticos e os partidos como obstáculos ao progresso. Esta perseguição foi forte na década de 30, no início dos anos 50 e novamente após o golpe militar de 1964. O objetivo de superar a fragmentação da política tradicional justificou a criação de instituições corporativas nos anos 30. As tentativas de escapar à natureza clientelista do Congresso e dos partidos políticos levou à institucionalização das burocracias insuladas na década de 50. O objetivo de escapar à natureza esquerdista, populista, clientelista e corrupta dos partidos políticos conduziu ao aprofundamento do insulamento burocrático e ao banimento e à cassação de direitos civis dos políticos profissionais depois de 1964. (Nunes, 2003, p. 120)

nomeações para estas agências tinham de ser isentas de fisiologismo (Nunes, 2003, p. 98).

Nesta perspectiva, até este período, temos:

- a) o clientelismo abafando ímpetos de contraposição social ao governo e da organização da sociedade civil – força motriz para a geração de organizações como *think tanks*;
- b) o frágil, elitizado e incipiente sistema educacional, que desestimula o pensamento crítico e científico – recurso-chave na operação de *think tanks*;
- c) a igualmente frágil e desorganizada sociedade civil, cujos direitos e exercício de cidadania se mostram notadamente parcos;
- d) a “esterilização” da política, tanto pelas próprias práticas clientelistas que privatizam e personalizam os fluxos de interesses – contrapondo-se diretamente aos propósitos dos *think tanks* que, no limite, defendem interesses de grupos organizados – quanto o próprio insulamento, que constringe a arena política a assuntos de segunda importância;
- e) e, ainda, uma institucionalização massiva dessas práticas de insulamento burocrático, que eliminam quaisquer demais condições de estímulo para o surgimento de *think tanks* com origens na sociedade civil, haja vista a impenetrabilidade do processo de tomada de decisões – foco primordial da atividade destas organizações.

Vale ainda avaliar em que medida o corporativismo, outra tônica instaurada pelo governo Vargas (NUNES, 2003; COSTA, L., 2011; PACHECO, 2010) também terá seu papel em dar contornos aos *think tanks* brasileiros nos termos desse período histórico. Essa influência pode ser avaliada mediante a análise de organizações como o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE, 1955), fundado em 1955 pelo movimento sindical com o intuito de prestar assessoria aos trabalhadores nas negociações patronais e desenvolver atividades de pesquisa e educação nos temas relacionados ao mundo do trabalho. Desde 1956, o DIEESE contou com integrantes e inclusive diretores com formação científica. Desconfiados que os índices oficiais de inflação eram manipulados, se organizaram para a construção de um índice confiável para os trabalhadores⁴⁴. Desde então, conduzem uma série de pesquisas

⁴⁴ Disponível em: <<http://memoria.dieese.org.br/museu/documentos/Gestion.pdf>> Acesso em outubro 2014.

que servem de parâmetro às tomadas de decisão governamentais e do mundo corporativo (Índice de Custo de Vida, Pesquisa de Padrão de Vida, cálculo de valor da cesta básica, dentre outros).

A adequação da inserção do DIEESE como produto destas gramáticas, que se iniciam com Vargas, fica mais clara nas colocações de Martins (1979):

O DIEESE, sem dúvida, foi produto do desenvolvimento econômico e das exigências técnicas e burocráticas que se apresentaram para o Estado, as empresas e as entidades sindicais. Como órgão técnico destas últimas, o DIEESE ajuda-as a enfrentar o poder econômico das empresas, fornecendo elementos “racionais” para o debate e fundamentos para suas reivindicações (Martins, 1979 *apud* JUNIOR 2010, p. 48).

A citação demonstra o caráter tipicamente corporativista da iniciativa que fica ainda mais claro com as colocações de Chaia (1992) que demonstram ainda, o escopo do funcionamento do corporativismo brasileiro – mediado pela burocracia estatal:

[...] O DIEESE pode ser entendido como uma organização que se constituiu em uma estratégia de racionalidade de classe que permite estabelecer o confronto com os padrões, intermediados pela burocracia estatal, dando respaldo científico para o avanço da classe em um momento em que empresários e Estado já haviam atingido um padrão de racionalidade na qual o pensamento científico já dominava as iniciativas político-econômicas (Chaia, 1992 *apud* JUNIOR, 2010, p. 48).

O DIEESE como uma criação do movimento sindical brasileiro é uma expressão do corporativismo de caráter societal, que, no entendimento de Cardoso (2007 *apud* COSTA, L., 2011, p. 46) “apresenta uma natureza autoritária, mas não necessariamente totalitária, pelo fato de os sindicatos operarem como canal de deliberação e participação popular e empresarial, influenciando diretamente a formulação das políticas públicas”. Ou seja, mesmo dando vazão ao surgimento do que hoje pode ser classificado como um *think tank*, a gramática do corporativismo, juntamente com o insulamento burocrático representam a constante regulação operada pelo contexto político-cultural brasileiro que refreou uma típica organização da sociedade civil e imprimiu, por conseguinte, feições significativamente peculiares ao fenômeno dos *think tanks*, que evolui sempre sob a tutela de forças inversas às propulsoras do tipo puro, típico ou ideal de *think tank*.

Seguindo adiante na análise histórica, o período da instauração da ditadura militar também corresponde a um período em que a tendência foi retomar o processo de insulamento burocrático, com exclusão dos políticos (e da política). De acordo com dados de Nunes (2003, p. 83) até 1964, quase 60% dos ministros civis tinha experiência legislativa anterior, enquanto 26% tinham origens mais técnicas. Este padrão inverteu-se

claramente depois de 1964: apenas 21% das pastas civis foram ocupadas por homens com experiência parlamentar, enquanto a especialização tecnoburocrática passou a ser responsável pela ocupação de 55% das pastas. Além disso, indivíduos com origem militar passaram a ocupar 10% das pastas no mesmo período. Ministros tecnoburocratas e militares totalizavam 65% de todas as pastas ministeriais no pós-64. As alterações nas origens dos ministros refletem mais adequadamente a tendência à racionalização, através da exclusão dos políticos profissionais dos postos cruciais.

Neste período, portanto, organizações próximas ao que hoje podem ser caracterizadas como *think tanks*, surgem. O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (CEDEPLAR, 1968) é um caso de *think tank* inserido no contexto universitário, que surge como um centro de pesquisa universitário e vai gradualmente se tornando referência em estudos demográficos e econômicos. Ainda assim, sua caracterização enquanto *think tank* ainda é controversa haja vista sua priorização em conduzir seus programas de pesquisa e ensino mais do que de divulgar estudos e influenciar políticas. É um caso que requer aprofundamento para compreensão adequada de seu enquadramento.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 1964), por sua vez, como um dos TTs governamentais de maior projeção, tem um surgimento curioso. A história de fundação do IPEA indica como o insulamento burocrático já havia impregnado a gramática política brasileira haja vista que, segundo Costa, G. (2011), sua fundação marca uma das maiores contradições do período da ditadura militar brasileira. Ou seja, mesmo marcado pelo “ambiente de perseguição política e ideológica (cassações e exílios políticos), de censura à imprensa e às artes (música, teatro e cinema) e de mordaza intelectual (aposentadoria compulsória de professores universitários)”, o próprio governo militar promove a fundação e projeção do IPEA. Fundado em 1964, o IPEA iniciou suas atividades atuando no contexto político brasileiro como “uma espécie de consciência crítica a apontar, inclusive, os erros e riscos do projeto econômico que os militares implantavam”⁴⁵. Rigolin e Hayashi (2013, p. 403) em estudo especializado sobre a produção de conhecimento do IPEA enquanto *think tank*, destacam que a institucionalização do IPEA “corresponde à institucionalização do próprio sistema de

⁴⁵ COSTA, Gilberto. Série Ipea/História - A liberdade do pensamento. 2011, Ano 8, Edição 64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1304:reportagens-materias&Itemid=39>

planejamento econômico no Brasil e suas origens remontam ao processo de tecnocratização da formulação de políticas”. As autoras destacam as colocações de Nicolai Filho sobre o assunto:

Como uma agência de planejamento, enquadrava-se no pensamento econômico e social na época. Modelos racionais de análise econômica conduziram à elaboração de instrumentos eficazes de política econômica e à alocação ótima de recursos. (...) Naquele momento histórico, a incorporação da noção de planejamento à formulação da política econômica cumpriu um duplo propósito: de um lado institucionalizava formas tecnocráticas de administração, de outro legitimava o autoritarismo-burocrático, ‘anulando assim os elementos políticos considerados perniciosos’ (NICOLAI FILHO, 2001, p. 16 *apud* RIGOLIN e HAYASHI, 2013, p. 403)

A Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG, 1971) é mais um *think tank* governamental fundado durante o governo militar. Criado como uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, tem como propósito, desde o princípio, atuar, nos termos do insulamento burocrático retomado pelo governo militar, como o “braço acadêmico do Itamaraty”⁴⁶, concentrando toda discussão e produção acadêmica que embasaria a política externa brasileira.

Um *think tank* que surge de maneira desvinculada do aparelho governamental e a contragosto da tônica de censura e mordação intelectual militar, é o Centro Brasileiro de Planejamento (CEBRAP, 1969). Um dos poucos TTs mais independentes do período, mantido por recursos advindos da Fundação Ford, o CEBRAP se destaca nesse contexto de intolerância do regime ditatorial. Em contraposição à onda extinções e fechamentos que assolavam instituições similares sólidas, como o ISEB, o CEBRAP, parece conseguir sobreviver muito em função da gramática clientelista que ainda convive com o forte insulamento burocrático do período. De caráter marcadamente contestador ao regime ditatorial, o centro resiste, dentre outras manobras, em função de um acordo informal. Alguns dos integrantes do centro, juntamente com Elza Berquó, uma das expoentes do CEBRAP, fazem um apelo a um parente da pesquisadora, notadamente um general do Exército brasileiro, para que o centro não sofresse perseguições e ataques, como foi comum à época. A própria Elza relata o caso:

Quando jogaram a bomba no Cebrap⁴⁷, nós ficamos muitos preocupados e combinamos de nos encontrar com um parente meu que era general do

⁴⁶ Disponível em <<http://www.funag.gov.br/es/destaques/novidades/91-funag-40-anos>> Acesso em dezembro/2014.

⁴⁷ Fazendo alusão a um atentado a bomba que a sede do CEBRAP sofreu, em setembro de 1976.

Exército. Nós conversamos com ele em Goiás Velho (...) pois ele não podia ser visto acompanhado de “comunistas” como nós. (...) queríamos que nossas demandas chegassem ao Golbery de Couto e Silva, então ministro-chefe da Casa Civil, para que ele ouvisse que o Cebrap não podia ficar sujeito a bombas (...) Nunca mais houve mais nada contra o Cebrap (MOURA E MONTERO, 2009, p. 108)

Considerado refúgio de muitos dos pensadores mais influentes da intelectualidade brasileira – dele fizeram parte intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, José Arthur Giannotti, Paul Singer, Elza Berquó, Juarez Brandão Lopes, Lúcio Kowarick, Francisco de Oliveira, José Serra, Fernando Novais, Roberto Schwarz, Rodrigo Naves, Cândido Procópio, Ruth Cardoso, Vilmar Faria, Bolívar Lamounier; e diversos outros intelectuais brasileiros de relevância – o CEBRAP segue como um *think tank* atuante até hoje. Porém, dividindo espaço com diversos outros grandes *think tanks*, muitos deles, inclusive, provenientes da iniciativa do CEBRAP, após o período mais acirrado da ditadura.

Esses novos *think tanks* que vão surgindo logo após esse período mais acirrado de surgimento do CEBRAP são identificados por Sorj (2001, p. 72) como produto da falta de autonomia e de flexibilidade financeira e administrativa da universidade e a diluição do poder decisório que levaram pesquisadores de maior peso acadêmico a criar centros de pesquisa autônomos. Assim, a partir da segunda metade da década de 70, esses centros se expandem, particularmente em São Paulo, e, na maioria das vezes, enquadrados legalmente na forma de Organizações Não Governamentais (ONGs) dedicadas à pesquisa. Segundo Sorj, esses organismos “não surgem como refúgio frente a cassações dos direitos de trabalho na universidade (como foi o caso do CEBRAP), mas como um marco complementar de poder e de renda onde professores universitários desenvolvem suas pesquisas”. Podemos citar alguns exemplos como a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, vinculada à USP), de 1973, o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), fundado em 1976, e o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), criado em 1980.

O caso da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX, 1976) se destaca como um TT que surge a partir de uma iniciativa governamental, ainda que não se estabeleça vinculado ao governo. Como esclarecido pela própria fundação

Foi criada em 12 de março de 1976, decorrente de uma iniciativa conjunta do então Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen; do Presidente do Banco do Brasil, Nestor Jost; e do Diretor Geral da antiga CACEX, Benedicto Fonseca Moreira, os quais objetivavam, com isso, a criação de

uma instituição orientada especificamente para pesquisas, estudos e formulação de ideias voltadas para o comércio exterior brasileiro⁴⁸

A fundação manteve-se, por esses últimos 37 anos, dedicada elaborar “pesquisas e propondo políticas públicas e privadas que defendam o mercado interno e estimulem a inserção competitiva de nossos produtos e serviços no mercado internacional. (...) cumprindo um papel fundamental para o desenvolvimento do nosso país”⁴⁹. Atualmente, como um típico TT que sobrevive de pesquisas por encomenda, marca, juntamente com as demais organizações acima destacadas, o período de distensão militar e preocupação com a abertura econômica brasileira do período.

De forma geral, no entendimento de Costa, L. (2011), nas décadas de 1970 e 1980 o Brasil experimentou um período de maior dinamismo no que se refere à organização da sociedade civil em consequência do enfraquecimento político-institucional do regime militar. “Amplia-se a presença de atores sociais no cenário político local e nacional, com plataformas temáticas variadas, que passaram a intervir, com graus distintos de institucionalidade, na condução das políticas públicas”. Após a redemocratização, passa a haver, nos termos de Costa, uma postura de associação, mesmo que a partir de noções antagônicas, entre os interesses públicos e privados, “visto que vários espaços participativos foram construídos na interface entre governo e sociedade civil”. Isso faz com que o espaço público se torne mais complexo, com uma maior diversidade de atores que passam a integrá-lo, mas também devido ao surgimento de canais institucionalizados de participação (COSTA, L., 2011, p. 25). Essas mudanças vão tornando o contexto brasileiro progressivamente mais favorável ao surgimento de *think tanks* mais arraigados em iniciativas da sociedade civil.

Ainda assim, Abrucio (2007, p.70) retoma a trajetória recente fazendo um balanço crítico da gestão pública brasileira e mostra forças contrárias quando destaca como a Constituição de 1988 provocou um aumento do corporativismo estatal mediante legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população. Ao mesmo tempo, o autor relembra o desmantelamento do aparelho estatal causado principalmente pelo governo Collor, que com o conceito de Estado mínimo e de “marajás” gerou um clima de desconfiança por toda a máquina estatal. Dois movimentos simultâneos, mas contrários. O primeiro, desfavorece o surgimento de

⁴⁸ Em:< <http://www.funcex.org.br/institucional/memoria.asp>> Acesso em janeiro/2015.

⁴⁹ Idem

think tanks pela inacessibilidade ao aparelho estatal. Já o segundo transfere para a sociedade civil a responsabilidade sobre o que o Estado não está sendo capaz de suprir. Alguns exemplos de *think tanks* que surgem por estímulo a esse clima de exaltação ao neoliberalismo são os Institutos Liberais (1983), Instituto de Estudos Empresariais (IEE, 1984), Instituto Liberdade (1986) e o Instituto Fernand Braudel (1987).

Dessa forma, especialmente a partir da década de 1980, a proliferação de *think tanks* não tão vinculados ao governo no Brasil aumentou significativamente, seja por estímulos financeiros internacionais de fundações como a Fundação Ford, Rockefeller, organizações internacionais como as do Sistema da Organização das Nações Unidas ONU (UNESCO, PNUD, UNAIDS, etc.), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) seja por iniciativa de partidos, grupos de interesse ou sindicatos que se reorganizavam com a restauração do sistema político democrático. Gros (2004, p. 143) afirma, por exemplo, em estudo sobre os Institutos Liberais no Brasil, que as organizações políticas mantidas por empresários surgiram e se fortaleceram no período em que se constituiu a Assembléia Nacional Constituinte para:

fazer frente às forças populares nela representadas. Algumas tiveram vida efêmera, como a União Brasileira de Empresários – UBE, outras duraram mais tempo, como o Pensamento Nacional das Bases Empresariais – PNBE, e outras, ainda, vêm atuando desde então, com características muito peculiares. É o caso dos Institutos Liberais, organizações criadas por empresários no início dos anos de 1980 para difundir os princípios do neoliberalismo entre as elites brasileiras (GROS, 2004, p. 143)

Com os escândalos de corrupção do governo Collor e o acirramento da luta política dá vazão ao fortalecimento de um cenário benéfico ao surgimento de *think tanks* com forte engajamento ideológico-partidário, como são os casos do Instituto Cidadania (1992) e o Instituto Perseu Abramo (1996), vinculados informal e formalmente ao Partido dos Trabalhadores e do Instituto Teotônio Vilela, vinculado ao PSDB (1995).

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) já traz com a reforma Bresser uma perspectiva de grande reorganização administrativa e princípio de um enfoque no universalismo de procedimentos como gramática a ser privilegiada pela prática estatal. Conforme destaca Abrucio (2007, p. 71) “com grande destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado”. Ao mesmo tempo, o princípio da eficiência e da busca de resultados retoma a racionalidade na gestão pública como forma de otimização orçamentária e das escolhas de políticas públicas. Este contexto vai

se mostrando progressivamente permeável ao que os *think tanks* podem oferecer no que tange à ampliação da racionalidade estatal a partir de um aconselhamento informado e fundamentado acerca das opções de políticas para os desafios que se revelam. O compartilhamento de responsabilidades com o espaço público não-estatal pregado por Bresser-Pereira fortalece o estímulo às organizações não governamentais sem fins lucrativos, que, no caso do Brasil, podem ser a forma legal na qual alguns *think tanks* se estabelecem.

Desde esse período, portanto, diversos novos tipos – vinculados a partidos, a departamentos universitários, supervisionados por órgãos governamentais como OSCIPs (Organizações Sociais de Interesse Público), mantidos pelo capital privado, sustentados por contratos de consultoria e outros ainda que conjugam uma miscelânea destas diferentes categorias – iniciam um volumoso povoamento do contingente de *think tanks* brasileiros. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI, 1998), Conectas Direitos Humanos (2001), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2002), Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE, 2003), Instituto FHC (2004), Instituto Millenium (2005), Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES, 2006), Instituto Federalista (2007), BRICs Policy Center(2010), Instituto Pvblica (2012), e diversos outros se estabelecem no cenário da busca de influência pela disseminação de ideias no campo político, conformando novas feições ao fenômeno no Brasil, conforme discutiremos no capítulo 3.

2.3. Considerações adicionais

Nestes termos, o cenário acima descrito, em essência, apresenta que a trajetória política do Brasil do século XX, mesmo com a adoção do sistema capitalista⁵⁰, não abriu espaço, num primeiro momento, para o surgimento e atuação de organizações que intitulamos aqui como *think tanks*, nos termos comumente encontrados nos países

⁵⁰ Nunes (2003) relaciona o impersonalismo e o universalismo de procedimentos com o avanço do capitalismo. Dessa forma, à medida que o a modernização capitalista fosse adotada por um Estado, essas características deveriam, gradativamente, sobrepujar os demais estilos de condução política.

industrializados e desenvolvidos. Ou seja, não é pela via do estabelecimento e consolidação das instituições democráticas que os primeiros TTs surgem, mas sim pela via estatal, configurando o fenômeno como fortemente governamental até fins do século XX. É possível identificar que depois da redemocratização que um contingente mais significativo de TTs são criados, especialmente aqueles não vinculados ao aparelho governamental. Dessa forma, ainda que seja o insulamento burocrático e os regimes autoritários que incitem o surgimento dos primeiros TTs no Brasil, é essa mesma gramática a que desestimula o surgimento de TTs advindos da sociedade civil, mais independentes do governo, restando um crescimento ampliado do fenômeno.

Durand (1997, p. 103) retrata adequadamente a influência das dinâmicas políticas brasileiras sobre os TTs. Ainda que seu estudo se refira somente às organizações voltadas para o aconselhamento das políticas macroeconômicas, é notável que representam, em grande medida, o cenário geral das temáticas de políticas:

o fator essencial para a compreensão do papel assumido pelos institutos de pesquisa aplicada e pelos economistas no governo deve ser buscado nas características do sistema político brasileiro e de sua estrutura administrativa. Como a literatura tem mostrado, as relações de poder no Brasil organizam-se historicamente através de um aparelho estatal forte e de mecanismos de representação frágeis. Neopatrimonialismo e sua contraface de clientelismo e cooptação, ausência de grupos autonomamente organizados na sociedade e a consequente fragilidade da estrutura partidária constituem os traços centrais do autoritarismo brasileiro e as bases de sua estrutura burocrática. Consequentemente, a máquina administrativa constitui-se como espaço onde se manifestam as relações clientelistas de troca de favores – cargos, subsídios, encomendas públicas, etc. – por apoio político (DURAND, 1997, p. 103)

Conforme afirma Nunes (2003, p. 33), ainda que muitos autores situem o clientelismo no contexto do Brasil arcaico, ele “permaneceu bastante vivo (...) se manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” Ou seja, as gramáticas políticas brasileiras perduram em diferentes medidas e combinações ao longo de toda a trajetória brasileira, gerando estímulos diversos e muitas vezes contraditórios no movimento de surgimento e proliferação de organizações como os *think tanks*.

Costa, L. (2011) concorda com Nunes ao afirmar que ainda que tenham surgido essas interfaces de maior participação e de maior escuta e consenso do aparato estatal com as redes externas a partir da redemocratização, isso não significa dizer que as relações de

natureza clientelista e corporativista tenham desaparecido com o Estado democrático. Mas, nos termos da autora (Costa, L., 2011, p. 28), “passaram a coexistir com formas inovadoras de interação entre a esfera pública e a privada que apresentam potencial de tornar o Estado mais eficiente e inclusivo na condução das políticas públicas”, configurando um espaço mais favorável à proliferação de *think tanks* no país.

Podemos, por um lado, identificar os obstáculos gerados pela preponderância da gramática clientelista no contexto histórico republicano brasileiro – o controle dos recursos e a importância de sua utilização para sobrevivência política inviabilizam o aconselhamento político por vias científicas, principal entrega dos TTs. É possível afirmar até que, ainda permeada por essas práticas, a sociedade brasileira ainda não se mostra como receptiva e favorável a este tipo de organização.

Por outro lado, se olharmos os *think tanks* como tipos organizacionais que podem se favorecer do insulamento burocrático, manifestos em sua versão estatal, percebemos que é exatamente nos momentos e espaços em que essa gramática política se fez fortemente presente na história do século XX brasileiro que os primeiros TTs surgem. Agrega-se a isso o fato de que, como pautado por Pinto (2006), se não há sociedade civil organizada, nem burguesia (Nunes, 2003) e há, ao mesmo tempo, um Estado centralizador com elite governamental forte, é plausível que seja pelas vias estatais que alguns dos mecanismos de definição das opções políticas se organizem. E é exatamente por essa via que os primeiros TTs (ou proto-TTs) brasileiros se originam.

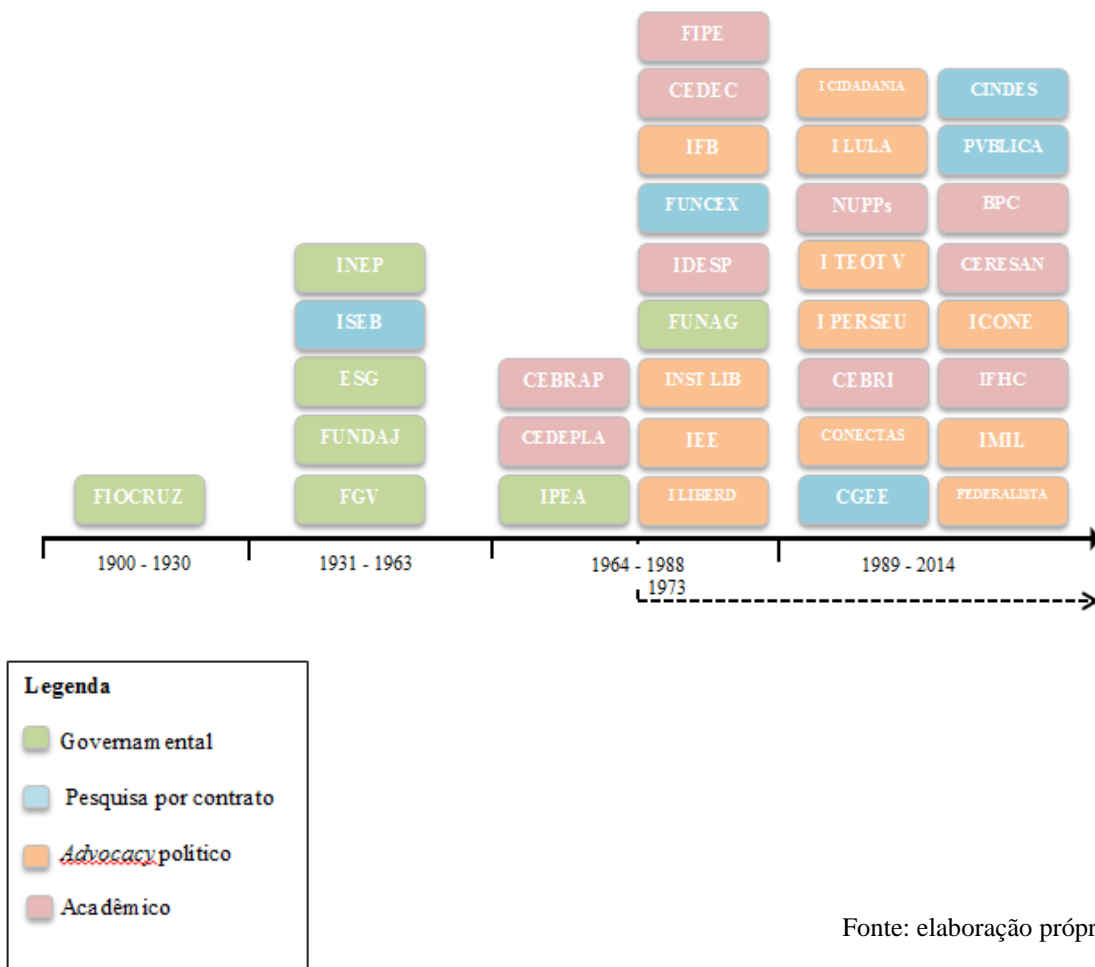
A figura 02, elaborada a partir das informações acerca dos *think tanks* analisados no Capítulo 4, mostra, por data de fundação, o contingente de TTs criados de acordo com os cortes temporais que estabelecemos nesta retrospectiva como mais significativos para a análise do fenômeno. Ficam reiteradas as colocações acima que demonstram como os *think tanks* surgem no Brasil pelas vias estatais, a notar que os primeiros contingentes se enquadram nesse tipo⁵¹.

Fica notório também pela figura 02 que é marcadamente a partir do período de distensão do regime militar (cerca de 1973) em diante que um grande número de TTs começa a

⁵¹ Conforme explicitado no Capítulo 4 com maior propriedade, a tipologia utilizada neste estudo para classificação dos TTs considera a existência de quatro tipos de acordo com suas principais afiliações e agendas: governamentais; pesquisa por contrato; acadêmicos; e *advocacy* político. A tipologia utilizada é uma adaptação da tipologia desenvolvida por McGann e Weaver (2002), McGann e Johnson (2005) e Hart e Vromen (2008).

surgir. O período pós-democratização mostra-se como significativamente promissor havendo o surgimento de quase metade dos *think tanks* do universo analisado. É possível perceber também que o surgimento de muitos TTs focados em *advocacy* político e o reforço dos TTs acadêmicos e não governamentais, como foi a tônica dos períodos anteriores.

Figura 02 – TTs brasileiros por data de fundação e perfil tipológico (1900-2014)



⁵² Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 1900); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 1937), Fundação Getúlio Vargas (1944), Escola Superior de Guerra (ESG, 1949), Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB, 1955), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE, 1955), Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (CEDEPLAR, 1968), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 1964), Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG, 1971), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, 1973), o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC, 1976), Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX, 1976), Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP, 1980), Institutos Liberais (1983), Instituto de Estudos Empresariais (IEE, 1984), Instituto Liberdade (1986) e o Instituto Fernand Braudel (1987), Centro Brasileiro de Planejamento (CEBRAP, 1969), Instituto Cidadania (1992), Instituto Perseu Abramo (IPA, 1996), Instituto Teotônio Vilela (ITV, 1995), Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI, 1998), Conectas Direitos Humanos (2001), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2002), Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE, 2003), Instituto FHC (2004), Instituto Millenium (2005), Centro de Estudos de

No entanto, é exatamente essa gramática do insulamento burocrático que incita o surgimento dos primeiros TTs, que acaba por inibir o surgimento de *think tanks* não estatais e independentes do governo. A impermeabilidade estatal gerada desestimula a criação de organizações deste tipo em momentos democráticos e é forçadamente retraída em momentos anti-democráticos. Associado aos problemas de financiamento já citados, o que se tem é um cenário consideravelmente estéril a este tipo de iniciativas até pelo menos o período de início do afrouxamento do regime militar. Mesmo que seja possível notar, como mostrado, que entre 1964 e 1988 há indícios do surgimento de um contingente significativo de TTs, podemos observar que, entre os TTs mapeados neste estudo, isso se dá especialmente a partir do período de “distensão” da ditadura com a entrada de Ernesto Geisel na presidência a partir de 1973-1974. É a partir da redemocratização, especialmente a partir de 1988 com a nova constituição federal que quase 50% dos TTs mapeados surgem.

Se olharmos os TTs como tipos organizacionais decorrentes do impersonalismo advindo da evolução capitalista e, dessa forma, favorecidos pelo universalismo de procedimentos, a trajetória dessa gramática, esteve sempre a reboque das demais. Nestes termos, fica reiterado o apontamento de que o contexto brasileiro historicamente não se mostrou favorável à proliferação dessas organizações. E quando o foi, se deu por vias estatais ou no seio das dinâmicas estatais, sob sua tutela.

Tanto o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais. O corporativismo “organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupos e categorias profissionais” (Nunes, 2003, p. 112). E mesmo com a redemocratização, como argumenta Gros (2004) esses elementos são reincorporados já mesmo no processo da Constituinte, período em que o corporativismo se destaca:

A emergência de um sistema híbrido e mais fluido de representação de interesses estabeleceu um espaço próprio para a luta. Nele coexistem elementos corporativistas de Estado, neo-corporativistas e pluralistas, tanto no empresariado como no campo sindical. A instância constituinte no final

dos anos 1980 estabeleceu-se, assim, como um desafio e uma oportunidade para a convergência de frações do empresariado brasileiro rumo a um projeto neoliberal, confrontado com seus opositores – Partido dos Trabalhadores (PT), movimento sindical, burocracias e elites militares e civil desenvolvimentistas e estatistas (GROS, 2004, p. 143).

Adicionalmente, acerca do insulamento burocrático Nunes afirma:

O insulamento burocrático forneceu ao país uma administração econômica racional, gerida por elites profissionais modernizantes, associada a grupos empresariais internacionalizados. Embora essas elites se percebessem como portadoras legítimas de valores modernos e universalistas, o resultado de sua ação não foi absolutamente a criação de um “domínio público”. Suas atividades não tinham por objetivo a expansão das bases para uma cidadania universalista no país; ao invés disso, contribuíram para manter inalteradas as bases da “cidadania regulada” da República Velha. Ao ocupar o espaço deixado pelo sistema clientelista, as burocracias preocuparam em criar formas de controle do aparelho burocrático pelo Congresso ou por outras agências (Nunes, 2003, p. 113)

Paralelamente à questão da abertura política para o surgimento e proliferação de TTs, a questão do financiamento de suas atividades, como um dos eixos explicativos mais relevantes para a compreensão de cenários favoráveis e desfavoráveis a essas organizações, se esboça desde o princípio do surgimento dos TTs e ainda perdura. Como destacado por Durand quando aborda a questão das relações pessoais e clientelistas nos *think tanks* brasileiros frente à instabilidade institucional causada pelas necessidades de financiamento, a autora sublinha o cerne da questão:

Esses institutos acabam tendo seu destino definido por contingências, tais como o peso político de um patrono que as prestigie junto aos órgãos governamentais que financiam ou demandam encomendas públicas. Assim, o maior ou menor dinamismo de cada instituição e a maior ou menor abundância de recursos aí disponíveis dependerão, em grande medida, da presença de seus membros ou antigos membros em cargos governamentais estratégicos. Tal presença acaba fazendo com que a instituição seja preferencialmente escolhida para trabalhos ou contratos de pesquisa com esses órgãos públicos (DURAND, 1997, p. 117).

A trajetória histórica brasileira, portanto, é fortemente marcada por gramáticas que, por esvaziarem os conflitos (clientelismo e corporativismo) e blindarem o processo de debate e decisão sobre as políticas (insulamento burocrático), impactam diretamente nas condições estimuladoras do surgimento de organizações como os *think tanks*. Nota-se, portanto, um surgimento predominante, até o fim do período ditatorial, de *think tanks* atrelados formalmente e financeiramente ao governo. E somente após a redemocratização – ou mediante o afluxo de recursos internacionais e gradativa formação de uma sociedade civil organizada – que podemos identificar o início do

surgimento de um contingente de *think tanks* não governamentais. Ainda assim, como já destacado, frente a um cenário de recursos escassos, essas organizações ainda enfrentam sérios entraves ao cumprimento de seu papel frente à drenagem de recursos para ações de intervenção social direta (geralmente realizadas por ONGs), ou ainda, frente à uma cultura filantrópica débil e insuficiente, das quais trataremos mais detidamente no capítulo 3. Neste sentido, aqueles TTs que acessam recursos governamentais bem como aqueles que acessam recursos privados corporativos, por exemplo, seja por meio de financiamento, doações ou por meio de venda de serviços de consultoria, têm sua agenda significativamente comprometida pelo imperativo do financiamento. Descaracterizam-se, em grande medida, do perfil independente e autônomo que outrora pautou a própria definição de *think tank*, como amplamente discutido no Capítulo 1.

Se buscarmos traduzir essa análise nos termos do conceito definido no Capítulo 1, que pauta a existência de *think tanks* a partir da consecução de resultados focados em credibilidade (notadamente científica), visibilidade (especialmente midiática), acesso (político) e recursos (principalmente financeiros para seu funcionamento) notamos que:

- a) O clientelismo, entendido nos termos das trocas generalizadas em um contexto em que há ausência de economia de mercado impessoal e uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas, atua diretamente contra o suposto impersonalismo e neutralidade do aconselhamento político oferecido por um *think tank* no seu sentido formal. Como antagonismo do universalismo de procedimentos, não admite fundamentação ou lógica científica como eixo da tomada de decisões, já que esta se dá em termos das relações de trocas já explicitadas. Ou seja, é, em essência, incompatível com os *think tanks* no sentido mais puro do termo, inviabilizando seu acesso político pela precedência da rede clientelista e minando sua credibilidade mediante a desvalorização do universalismo de procedimentos, a racionalidade, a neutralidade e o impersonalismo que supostamente o acompanham e sua aderência aos processos de inserção social;
- b) O corporativismo, por sua vez, como gramática de esvaziamento de conflitos a partir de uma dinâmica de controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis mostra-se igualmente desestimulante à razão de existência dos *think tanks*, que atuam como intermediadores de opções políticas. Isto é, se o corporativismo aparece como

estratégia de penetração do Estado pelos grupos mais fortes, as opções políticas que ele engendra são aquelas preferidas por esses grupos. A não ser que o *think tank* esteja comprometido com seus interesses, o corporativismo não favorece a credibilidade dessas organizações, assim como bloqueia seu acesso político;

- c) Porém, mediante a necessidade imperiosa de aconselhamento para propósitos desenvolvimentistas, o insulamento surge como um estímulo às avessas ao surgimento dos *think tanks* brasileiros, movimento que, no entanto, drena recursos, abertura ao debate e visibilidade que incentivariam o surgimento de *think tanks* não governamentais;
- d) O universalismo de procedimentos, dessa forma, aparece como uma gramática que é promovida em medidas muito pontuais e sobrepujada pelas demais gramáticas. A identificação de que quanto mais as instituições democráticas se fortalecem e, portanto, mais o universalismo é adotado e mais *think tanks* menos subjugados ao governo surgem, indica a relação positiva entre democracia, universalismo de procedimentos e *think tanks* não governamentais. E é nesses termos que essas instituições e essa gramática conferem maiores potenciais de visibilidade, credibilidade, acesso a recursos e, principalmente, acesso político aos *think tanks*.
- e) Por fim, a organização da sociedade civil no Brasil que se deu de maneira tardia, e se mantém até os dias atuais com baixos níveis de cultura filantrópica e participação política, mina uma das principais fontes de recursos de sobrevivência e ambiente de construção de credibilidade dos *think tanks*. O processo ainda em construção da valorização do aconselhamento político acadêmico faz com que os TTs sejam vistos como descolados da realidade cotidiana, herméticos ou até mesmo desconhece-se seu papel para o aconselhamento na formulação de políticas de interesse do cidadão comum.

Por fim, vale questionar: apesar dos limites apresentados à expectativa de que a redemocratização do país realizaria uma transformação mais profunda na gramática política brasileira, podemos identificar um panorama favorável aos *think tanks* no Brasil contemporâneo? As referências bibliográficas utilizadas neste capítulo, especialmente Nunes (2003), serviram para uma retrospectiva compreensiva da trajetória histórica dos *think tanks* frente às categorias analíticas das gramáticas políticas. No entanto, para compreender o cenário contemporâneo, acreditamos ser necessário nos valer de outras

categorias que vão além da compreensão macrosociológica. Se a democracia e seu adensamento pressupõem, em alguma medida, o dismantelamento paulatino das gramáticas que reinaram no século XX para dar lugar ao universalismo de procedimentos, em princípio, podemos supor um cenário contemporâneo favorável aos TTs. Mas para avaliar a questão com o devido cuidado, a observação de alguns fatores indicativos desse processo permitem uma análise mais criteriosa e, inclusive, uma avaliação acerca dos aspectos que ainda apresentam desafios ao aconselhamento político oferecido pelos *think tanks*. É desta tarefa que se ocupa o Capítulo 3.

CAPÍTULO 3 – PERSPECTIVAS PARA OS TTS: O QUE APRESENTA O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO?

Think tanks são um tipo de organização da sociedade civil (...) constituem parte importante de uma sociedade civil forte. Isso é significativo quando consideramos a noção geralmente aceita de que uma sociedade civil forte e vibrante é um componente essencial de qualquer democracia saudável (McGann e Johnson, 2005, p. 15)

3.1. Introdução

O Capítulo 3 endereça-se a esclarecer, em coadunância com a retrospectiva histórica conduzida no Capítulo 2, a favorabilidade do contexto institucional brasileiro contemporâneo para os TTs. O capítulo anterior ocupou-se de averiguar, por via da comparação histórica, em que medida a trajetória brasileira do século XX favoreceu e moldou o surgimento e consolidação do fenômeno no país. Focou-se nos dilemas gerados por esse processo de constituição institucional e relacionou-o com os resultados de interesse dos TTs identificando objetivamente como os estimulou e refreou. O foco do presente capítulo são, por sua vez, as perspectivas que se apresentam a essas organizações, tendo em vista as condições atuais; resultantes do processo de adensamento da democracia e, em alguma medida, da adoção cada vez mais generalizada da gramática do universalismo de procedimentos. Novamente, a perspectiva neoinstitucional nos serve de abordagem paradigmática na medida em que está impressa em nossas análises a concepção de que as forças sociais e políticas são modificadas pelas propriedades herdadas de cada contexto local.

A hipótese da análise aqui presente, portanto, é que quanto mais consolidado e aberto o regime democrático, melhor é o cenário para os *think tanks*. Como colocado por McGann e Johnson (2005, p. 01): “países com sociedades democráticas e abertas provêm o melhor ambiente para a análise independente”. Em concordância com essa colocação, Bresser-Pereira (2003 *apud* NUNES, 2003, p. 13) aponta, acerca do Brasil, que o reestabelecimento da democracia no país reforça o universalismo de procedimentos, agora entendido de forma plena. Nestes termos, buscar compreender as

condições oferecidas ao estabelecimento e operação de *think tanks* por um regime democrático pode se beneficiar de análises que compreendam em que medida as instituições nomeadamente democráticas tem se estabelecido.

Alguns autores referenciados da literatura sobre *think tanks* aventaram aspectos que podem embasar uma análise dessas condições. Das literaturas disponíveis que tratam desses fatores, vale destacar as colocações de McGann e Weaver (2002), Stone e Denham (2004) e McGann e Johnson (2005). Foram estes os estudos nos quais nos referenciamos para estruturar um conjunto de fatores a serem analisados, permitindo as compreensões aqui aventadas. Mediante a ancoragem teórica nestes autores, buscamos identificar fatores que compõem um panorama geral da influência dos contextos nacionais no fenômeno dos *think tanks*, bem como compreender alguns aspectos acerca do caso brasileiro na contemporaneidade frente aos principais resultados de interesse dos TTs, destacados no conceito mobilizado no Capítulo 1.

O que encontramos foi um cenário notadamente mais favorável, do que o observado ao longo do século XX, ao surgimento e consolidação de TTs, especialmente após o início dos anos 2000. De um lado, temos o fortalecimento das instituições democráticas, a organização da sociedade civil e a reestruturação do aparelho governamental de fato mais permeado pelo universalismo de procedimentos. De outro, se apresenta um contexto nacional cada vez mais complexo e, portanto, carente de racionalidade e aconselhamento sobre as opções de políticas. Ao mesmo tempo, as liberdades civis amplamente recuperadas abrem espaço também para o surgimento de *think tanks* interessados em apresentar opções de políticas alternativas ao que vem sendo realizado pelo governo da última década. Mesmo assim, o fenômeno encontra seus limites no problema do financiamento e dos resíduos dessas gramáticas políticas e suas ressignificações e recombinações. E mesmo diante de um cenário contemporâneo mais favorável a partir da consolidação democrática, os níveis relativamente positivos de liberdade de imprensa, liberdade política, organização da sociedade civil, escolaridade e acesso às tecnologias de comunicação e o desenvolvimento de uma elite intelectual brasileira, há significativos entraves no que tange aos recursos financeiros que viabilizam a atividade dos *think tanks*. De forma geral, a dependência de recursos governamentais, corporativos ou internacionais frente a uma cultura filantrópica débil, confere ao fenômeno feições de aconselhamento “tutelado” pelos interesses do financiador do momento.

3.2. Condições favoráveis e desfavoráveis: quais fatores fortalecem o fenômeno na contemporaneidade?

Os apontamentos das referências bibliográficas acima identificadas acerca dos fatores formadores de um contexto favorável à atuação de TTs foram cruzados e explicitados a partir de suas similaridades e seu enquadramento nos diferentes ambientes determinados por McGann e Weaver (2002). Esses autores discutem em seu estudo “*Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*” como aspectos do ambiente podem ser analisados de maneira a compreendermos quão favorável é um contexto nacional para os TTs. Os autores indicam pelo menos sete diferentes análises ambientais que permitem *insights* neste sentido: ambiente político institucional; ambiente legal; ambiente financeiro; ambiente ideológico-intelectual-cultural; ambiente de demanda e fornecimento de força de trabalho; ambiente dos *think tanks*, propriamente ditos; e ambiente tecnológico.

Foi, portanto, a partir do enquadramento dos aspectos nesses ambientes e de sua convergência entre as três referências bibliográficas que foi construído um conjunto de fatores a serem analisados no caso brasileiro, apresentado ao fim deste item pelo quadro 03⁵³.

Como indicativos do ambiente político institucional os autores (MCGANN E WEAVER, 2002, p. 13-14) apontam que a estrutura e operação das instituições políticas são claramente um determinante crítico para o nível de atividade e tipo de *think tanks* em um dado país. Segundo eles, governos que resistem à voz de opiniões independentes e qualquer forma de dissenso político ou de políticas são menos prováveis de ter um setor florescente e independente de TTs. Ao mesmo tempo, para eles a separação de poderes e a fragmentação do poder no Congresso indicam que há mais possíveis fontes de formulação de políticas que tem a chance de ter suas ideias adotadas (MCGANN E WEAVER, 2002, p. 15). Também como indicativo do ambiente político institucional os autores afirmam que a estrutura dos partidos políticos e seu mecanismo de financiamento também podem afetar o número, capacidade e tipo de *think tanks*.

⁵³ O quadro 03 indica os fatores convergidos entre as referências bibliográficas utilizadas e já trabalhados para análise bem como sua correspondência com os resultados de interesse dos TTs.

Sistemas partidários fracos cujas plataformas políticas variam consideravelmente e não se dedicam à realização das funções de formulação de políticas indicam um vácuo nessa função que pode ser preenchido por *think tanks*. Em suma, para esses autores, quanto mais as instituições políticas dispersarem o poder, maior a demanda por aconselhamento político. Ao mesmo tempo, oferecendo um rápido ponto de análise do ponto de vista legal, os autores apontam que países com legislações que não são condutoras do estabelecimento e operação de organizações sem fins lucrativos são menos prováveis de ter um setor de TTs independente. Mesmo que as organizações de pesquisa de políticas existam nesses países, elas provavelmente estão sob a tutela de corporações com fins lucrativos ou ministérios governamentais.

Análises que se encaixam no mesmo contexto de ambiente político-institucional realizadas por Stone e Denham (2004, p. 05) apontam, similarmente, que estruturas políticas federativas e presidencialistas, favorecem os TTs na medida em que tornam o poder político difuso. McGann e Johnson (2005, p. 03), por sua vez, indicam que quanto mais autoritário for o sistema político, menos espaço há para os TTs, logo, a separação de poderes, o sistema presidencialista e o multipartidarismo são ideais para a proliferação de TTs. A essas análises institucionais, Stone e Denham agregam o entendimento de que quanto mais democrático for o modelo político, mais acesso os TTs terão, assim como McGann e Johnson (2005, p. 03-05) afirmam que quanto maior o número de anos como uma democracia, mais favorável o sistema aos TTs.

A análise do ambiente ideológico e cultural de McGann e Weaver (2002, p.17) mostra que sociedades mais abertas são provavelmente uma condição necessária para criar um mercado para os “corretores de ideias”⁵⁴. Mas também, que as mudanças na percepção da importância das organizações não estatais e autônomas ajudam essas organizações a conseguirem apoio financeiro. Ou, como colocado pelos autores, é necessário que haja “uma ampla percepção de que a democracia não pode prosperar a não ser que a sociedade contenha uma densa rede de organizações que promovam o engajamento cívico, diálogo e confiança entre conhecidos e estranhos”. Ou seja, quanto mais restrições formais ou informais ao criticismo ao governo menor o incentivo aos TTs, assim como quanto mais dividido o clima ideológico, mais difícil para os TTs serem percebidos com credibilidade como provedores de expertise neutra.

⁵⁴ *Idea brokers* (McGann e Weaver, 2002, p. 18)

Referente a esse aspecto, Stone e Denham (2004, p. 06) similarmente apontam que quanto mais voluntariosa, organizada e independente a sociedade civil de um país, mais favorável aos TTs. Além disso, quanto mais intenso o debate político e da oposição e maior a liberdade de imprensa, mais favorável é esse contexto ao trabalho dos TTs e sua sustentabilidade. Por fim, afirmam que quanto mais abertas e livres as atitudes dos líderes políticos e da cultura política da sociedade, maior a confiança em aconselhamentos externos e embasados academicamente.

McGann e Johnson (2005, p. 03-08), por sua vez, ampliam e sistematizam o número de aspectos a serem observados quanto ao ambiente intelectual e ideológico-cultural elencando os seguintes quesitos como indicativos de favorabilidade aos TTs: liberdade econômica, força e liberdade da sociedade civil, liberdade política, liberdade de imprensa, amplitude do sistema partidário e nível de integração global. Quanto maiores os níveis desses aspectos, mais favorável um cenário nacional aos TTs.

O ambiente de fornecimento de pesquisadores com fortes habilidades de análise política, condição necessária para munir os TTs de mentes pensantes, outro ambiente avaliado por McGann e Weaver (2002), é particularmente um problema nos países em desenvolvimento e transicionais, no entendimento dos autores. Isso reflete sistemas universitários sub-financiados, uma baixa prioridade dentre a maioria desses sistemas direcionada a desenvolver habilidades de análise política, e forte demanda do setor privado por pessoas que tem essas habilidades. O que pode ser traduzido como: quanto mais sub-remunerados os pesquisadores universitários, mais disponível é a força de trabalho para os TTs, à medida que estes pesquisadores buscarão complementação de renda nesses contextos.

Stone e Denham (2004, p. 06) avaliam esses aspectos indicando que o desenvolvimento de uma elite intelectual domesticamente baseada é condição imprescindível para a proliferação de TTs. Ao mesmo tempo, os níveis de alfabetização da população melhoram as chances de formação de força de trabalho para *think tanks* além de melhorarem a recepção de suas ideias pela população. Já McGann e Johnson (2005, p. 07) tratam estes aspectos a partir do entendimento de que quanto menor a demanda do setor público pelo aconselhamento político independente, menos TTs haverá. Para eles, o número de universidades privadas, ou não dependentes de recursos públicos, e que realizam pesquisa, é indicativo do potencial de forças desafiadoras ao poder político

vigente, gerando mais espaço potencial para o surgimento de TTs enquanto pontes entre a academia e a política.

Por último, o ambiente de financiamento é decisivo também, para a atividade de TTs, na visão de McGann e Weaver (2002, p. 16-17). No Oriente Médio, África, Ásia e América Latina, TTs enfrentam o problema adicional de não terem nem legislações tributárias nem tradições filantrópicas que favoreçam o apoio à pesquisa independente em políticas públicas. Por isso, muito do ímpeto para o desenvolvimento dos TTs em países em desenvolvimento e transicionais tem sido o fluxo de recursos dos países industrializados, de fundações privadas, agências nacionais de desenvolvimento e assistência e agências internacionais. No entanto, financiamento direto para instituições individuais, tanto para apoio institucional geral quanto para projetos específicos, é comum em países desenvolvidos. Mais recentemente, porém, os financiadores tem crescentemente se afastado do apoio geral para prover fundos somente para projetos específicos. Isso tem significado que muitas organizações vivem essencialmente de projeto em projeto. E o financiamento externo levanta questionamentos sobre a credibilidade das pesquisas e recomendações políticas dos TTs. Dessa forma, em contextos em que os TTs que não conseguem assegurar fontes de recursos domésticas, estes podem se encontrar em sérias dificuldades quando financiadores externos mudam suas prioridades de financiamento. Dessas colocações derivam-se indicativos tais como: quanto menor a cultura filantrópica e os incentivos fiscais, menor o desenvolvimento de TTs independentes de recursos governamentais; quanto mais os financiadores migram para um modelo de doação por projeto e menos por *endowment*⁵⁵, menos favorável é a existência de TTs independentes. As tecnologias da comunicação, no entanto, no entendimento desses autores, tem tornado mais fácil a operação virtual e a disseminação de ideias efetiva *online*, diminuindo custos de operação.

Quanto ao quesito referente ao ambiente financeiro Stone e Denham (2004, p. 06) também concordam que, quanto mais ativa a filantropia de um país, maiores as chances de sobrevivência de organizações como TTs. McGann e Johnson (2005, p. 07), por sua vez, reafirmam a posição indicando que a estrutura legal, organizacional e fiscal que

⁵⁵ Os *endowments* são doações de recursos financeiros em maior volume que geram patrimônio perpétuo que gera recursos contínuos para a conservação, expansão e promoção de uma determinada atividade, por meio da utilização dos rendimentos desse patrimônio.

favorece uma cultura filantrópica incentivando o apoio independente a ONGs em geral é condição crítica para a existência de *think tanks*.

Por fim, os autores (STONE e DENHAM, 2004; MCGANN E WEAVER, 2002) citam as mudanças nas tecnologias de comunicações como potencialmente explicativas da transformação do universo dos TTs. Facilitando um fluxo de informação instantâneo, mais barato e quase desregulado, se tornou mais facilitada também a colaboração em grandes distâncias, gerando consórcios de *think tanks* com as mesmas linhas de pensamento, além da criação de *think tanks quasi* virtuais, que conseguem sobreviver com menores custos, posição reiterada também por Hart e Vromen (2008).

É relevante destacar, portanto, que as ponderações desses autores aqui mobilizados dialogam, em grande medida, com as colocações e achados apresentados no Capítulo 2. Especialmente no que se refere a como o universalismo de procedimentos, enquanto uma gramática que encontra correspondência nos regimes democráticos, pode favorecer a atuação de organizações como os *think tanks*, ainda que tenha sido o insulamento burocrático a incitar o surgimento dos TTs no Brasil, pelos motivos já apresentados. No entanto, os elementos apresentados por estes autores suplantam essa perspectiva das gramáticas, sem descartá-las. Aqui, o contexto está sendo traduzido sob o olhar de diferentes ambientes de diferentes naturezas, que ainda que complementares, compõem um panorama mais amplo de análise e contempla perspectivas que podem nos informar acerca da receptividade do cenário para o desenvolvimento das atividades conduzidas pelos TTs.

A sistematização dessas contribuições permitiu, como demonstrado, identificar diversas convergências entre todos os autores apresentados. Podemos elencar, portanto, a partir dessa sistematização, os fatores que utilizaremos como aspectos contextuais-chave de cada ambiente, a serem analisados com o propósito de vislumbrar o panorama brasileiro dos *think tanks* contemporâneos. Após o agrupamento, buscamos ainda reconhecer que tipo de resultado, nos termos do conceito adotado no presente estudo (Capítulo 1), cada condição contextual favorece. Isto é, quais condições do contexto favorecem aos *think tanks* obter acesso, recursos, credibilidade e visibilidade? O quadro 03 apresenta essa ponderação final.

Quadro 03 – Quadro de fatores de análise contextual: descrição e correspondência com resultados de interesse dos TTs

FATOR DE ANÁLISE CONTEXTUAL	Refere-se a que resultado de interesse?	Descrição
Tempo existência e aprofundamento do modelo democrático	acesso	Fatores que indicam maiores níveis de permeabilidade do aparelho estatal e do processo decisório, indicando maior escuta da sociedade civil e até mesmo sua participação ativa nos processos políticos. Nestes termos, os TTs como manifestação disso são favorecidos.
Abertura/ insulamento da burocracia estatal		
Tipo de estrutura política: federativa, presidencialista e multipartidária		
Níveis de liberdade econômica	visibilidade	Fatores que favorecem a livre organização da sociedade, ainda que sob o regimento de leis democráticas, assim como a livre opção por posições ideológicas, partidárias ou econômicas, bem como a livre manifestação dessas opções. Esses fatores são estimulantes à atividade-chave dos <i>think tanks</i>
Níveis de liberdade e atividade da sociedade civil		
Níveis de liberdade política		
Níveis de liberdade de imprensa		
Níveis de pluralidade ideológica	credibilidade	Fatores que favoreçam a credibilidade científica e a relativa neutralidade do aconselhamento político, tanto do ponto de vista de quem dissemina, quanto do ponto de vista de quem os recebe
Níveis de integração global		
Níveis de escolaridade da população		
Desenvolvimento de uma elite intelectual domesticamente baseada		
Cenário de ensino superior (escolas privadas e públicas, remuneração dos pesquisadores)	recursos	Fatores que referem-se à recursos de sobrevivência dos <i>think tanks</i> , desde recursos humanos, financeiros, institucionais, dados e instrumentos que favoreçam a consecução desses recursos, como legislações e tecnologias.
Cultura de filantropia		
PIB per capita		
Modelo de financiamento por <i>endowment</i> ou por projeto		
Disseminação das tecnologias da comunicação		
Legislações favoráveis às organizações sem fins lucrativos		
Disponibilidade de macrodados para análises e estudos sobre o país		

Fonte: elaboração própria

Mediante esta sistematização, torna-se possível compreender o cenário contemporâneo brasileiro para os *think tanks* associando os fatores elencados à geração de resultados de interesse caros aos *think tanks*. As análises a seguir avaliam cada fator para o caso brasileiro e seus efeitos, do ponto de vista qualitativo, para as perspectivas e conformações do fenômeno dos *think tanks* no Brasil.

3.3. Os fatores contextuais favoráveis para um olhar sobre o Brasil de hoje

3.3.1. Acesso político

Atualmente o Brasil celebra quase 30 anos de democracia, sendo este o mais longo período democrático ininterrupto no Brasil. Ainda assim, é relativamente pouco tempo se comparado a democracias em países ocidentais desenvolvidos – os EUA, como nosso exemplo recorrente, tem mais de 235 anos de democracia ininterrupta. O período ditatorial é notadamente reconhecido como um período que, mesmo com progressos de infra-estrutura e modernização econômica, gerou um aprofundamento das desigualdades sociais, aumentando o fosso entre a minoria mais rica e a maioria mais pobre (CARVALHO, 2002). É somente a partir de meados da década de 1990, mas especialmente a partir da década de 2000, mediante programas governamentais robustos de combate às desigualdades que podemos identificar significativos progressos nos indicadores mais adequados a um regime democrático⁵⁶. O acesso a serviços básicos de saneamento, saúde, educação e distribuição de renda vem remodelando o retrato da população brasileira que, a fins de 2014 soma cerca de 145 milhões de habitantes na nova classe média, categorizada como classe C⁵⁷. É sintomático, portanto, que o (re)estabelecimento de fluxos, tanto sócio-econômicos quanto culturais, que incitem o surgimento de organizações como *think tanks*, seja gradativo e favoreça de forma igualmente gradativa a projeção deste tipo de ator não-governamental no contexto político brasileiro, ainda em transição no que se refere à uma concepção substantiva e não meramente formal de democracia.

Esse processo de redemocratização implicou em mudanças constitucionais e reforma governamental em direção a um modelo mais democrático, representado institucionalmente pela Constituição Federal de 1988 e diversas de suas emendas

⁵⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil para 2013 foi de 0.744 que é o considerada uma categoria de alto desenvolvimento humano. O país ficou posicionado em 79º lugar de 187 países e territórios. Entre 1980 e 2013, o valor do IDH do Brasil aumentou de 0,545-0,744 , um aumento de 36,4%. Quando é descontado o valor referente à desigualdade, o IDH cai para 0.542, uma perda de 27,0%. Disponível em: Human Development Report 2014 – Explanatory note Brazil. In: <http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/BRA.pdf>

⁵⁷ O De acordo com pesquisa da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do estado de São Paulo (FecomércioSP), intitulado “A evolução da classe média e seu impacto no varejo”. A faixas de rendimento da classe C, de acordo com o IBGE, são das famílias com renda mensal entre R\$1,4mil e R\$7mil. In:< http://issuu.com/fecomercio/docs/pesquisa_classe_media-tela>

posteriores. Indicativos concretos de continuidade das intenções de gestão da máquina estatal de maneira mais permeável e democrática também podem ser identificados no período logo após a Constituição. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, a proposta de Reforma Gerencial liderada por Bresser Pereira busca tomar um passo adicional em contar mais com a participação da sociedade civil como realizadora de atividades que auxiliem na consecução da formulação e execução de políticas públicas. Nestes termos, ao menos formalmente, aumenta-se a permeabilidade estatal aos estímulos externos favorecendo a participação, inclusive, de *think tanks*. Como assinalado no documento do Plano Diretor da Reforma Gerencial:

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração (...) de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”. O projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado forem realizados pelo setor público não-estatal. (MARE, Plano diretor, 1995, p. 60)

Mesmo que as previsões de reforma se direcionem mais para a execução de políticas e não necessariamente para o debate e processo decisório, é razoável ponderar que, de qualquer maneira, uma maior participação da sociedade civil na execução tende a uma maior permeabilidade também no debate e no processo decisório.

Dando continuidade a esse processo de tornar o aparelho estatal mais permeável, os governos Lula e Dilma – ainda que tenham optado por um reforço da burocracia estatal permanente, haja vista o aumento do contingente de servidores⁵⁸ nos 12 anos de governo federal sob liderança do Partido dos Trabalhadores – mostram, por outro lado, níveis crescentes de participação social a partir do incentivo às conferências, conselhos temáticos e outros modelos participativos. Desde 1940, quando o governo Vargas realizou a primeira Conferência Nacional de Saúde, até maio de 2012, foram realizadas 115 conferências. Nos oito anos de Fernando Henrique Cardoso, foram realizadas 19 conferências; nos dois mandatos de Lula, este número quadruplicou: foram 74. Quando

⁵⁸ De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre 2003 e 2014, o governo federal admitiu 264.427 novos servidores públicos. Entre 1995 e 2002, período de FHC, foram 51.613. In: MPOG, Boletim Estatístico e Informações Organizacionais, Brasília, volume 19, Nr. 219, Julho de 2014.

se compara a criação de comissões e comitês atrelados aos ministérios: foram oito no período FHC e 18 no período Lula⁵⁹.

No governo Dilma, adicionalmente, após as manifestações de 2013, foi decretada a Política Nacional de Participação Social, que prevê os Conselhos Populares. A tônica da Política é a regulamentação dos conselhos populares para que os movimentos sociais tenham mais voz e maior poder de intervenção e de deliberação concreta. Logo, podemos afirmar que, cada um a seu modo e intensidade, ambos os cenários, desde princípios dos anos 1990, vem mostrando um panorama progressivamente favorável ao estímulo dos *think tanks* brasileiros por buscarem, ao menos *pro forma*, estabelecer maior permeabilidade ao processo de formulação de políticas e decisório.

Dessa forma, podemos dizer que há uma abertura para participação da sociedade civil e suas organizações no debate político. Muitos estudos, porém, questionam a efetividade real das ponderações dos debates na tomada de decisões. E, acerca dos TTs especificamente, não há estudos averiguando sua influência no processo político brasileiro. Nestes termos, podemos ponderar que ainda que possamos atestar uma progressiva consolidação do modelo democrático, ainda há significativos avanços de aprofundamento do modelo que componham um cenário ativamente receptivo ao aconselhamento político externo ao aparato governamental.

Em alguns campos de políticas ademais, podemos notar ainda um significativo insulamento burocrático, em continuidade ao processo identificado na análise do Capítulo 2, que torna bastante restrita a participação de atores não governamentais. Podemos citar como exemplos a política externa, extremamente centrada na estrutura do Ministério de Relações Exteriores e seu corpo de diplomatas; e a política de defesa, que conta com uma participação efetiva muito tímida de civis, mesmo que servidores governamentais. É bastante e publicamente frisado por muitos intelectuais e até autoridades brasileiras como ainda se mantém a impermeabilidade do processo decisório de alguns campos de política⁶⁰. Em estudo sobre a FGV conduzido por Ladi e Lazarou (2012), o diretor do Instituto Brasileiro de Economia, um dos TTs da FGV

⁵⁹ AVRITZER, L.. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Ipea, texto para discussão 1739, maio 2012.

⁶⁰ Folha on line. A descoberta do mundo. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=9551>. Acesso em novembro/2014.

mais proeminentes no campo econômico, destaca que a provisão de dados e relatórios ao governo não se traduz em influência direta junto aos *policy makers*:

Relações com o governo ainda são difíceis [...] não há uma ligação permanente, somente relações separadas, específicas, [...] muitas delas são baseadas em relações interpessoais com algum de nossos pesquisadores. (SCHYMURA, 2012 *apud* LADI E LAZAROU, 2012, p. 10, tradução nossa)

A estrutura do Estado brasileiro é federativa. No entanto, o sistema presidencialista que, supostamente, com o sistema de freios e contrapesos é mais permeável às influências externas, não é um indicativo de permeabilidade tão direto para o caso brasileiro. Isso porque os legisladores individuais brasileiros não apresentam tanta autonomia, como, por exemplo, os norte-americanos, frente às pressões das lideranças partidárias – que denota a típica disciplina partidária do legislativo brasileiro e o chamado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988; FERREIRA, 2014)⁶¹. Neste sentido, podemos supor que a busca de aconselhamento externo por parte dos legisladores é menos comum do que a que ocorre por iniciativa do Executivo, que orchestra parte significativa dos processos de formulação de políticas. Dessa forma, podemos supor que há menos espaço para o surgimento de *think tanks* do que em países como os EUA, em que tanto o Legislativo quanto o Executivo são mais demandantes desse aconselhamento.

3.3.2. *Visibilidade*

Para uma maior compreensão dos níveis de liberdade e atividade da sociedade civil é necessário resgatar os avanços no período pós-redemocratização que favoreceram sua organização e autonomia. Os movimentos sociais vão se estruturando mais fortemente,

⁶¹ De acordo com alguns autores no Brasil não seria praticado um presidencialismo puro, como nos EUA, mas pelo contrário, ele possuiria um regime próprio onde o sistema é presidencialista e multipartidário e, frente ao receio dos entraves do sistema à formação de maiorias pelo partido do presidente esses “procurarem assegurar-se do apoio de vários partidos, mediante coalizões em que estes se tornam sócios na gestão do próprio Poder Executivo em troca de assegurar-lhe apoio parlamentar” (CINTRA, 2004 *apud* FERREIRA, 2014, p. 22). Ainda segundo Bernardes (1996) e Figueiredo e Limongi (1996) (*apud* Pereira e Mueller, 2000, p. 50) diversos cargos importantes no país não são eletivos, sendo a nomeação de seus titulares fortemente influenciada pelo Executivo. Além disso, o Executivo no Brasil controla uma grande variedade de recursos, tais como crédito, execução de emendas individuais dos parlamentares, concessões de televisão e rádio, licitações etc., utilizando estes tipos de favores como meio de obter apoio e votos para seus projetos no Congresso. Aliando esta capacidade sobre o Congresso àqueles processos no ciclo de políticas que já lhe concernem de direito, o Executivo acaba por dominá-lo. Figueiredo e Limongi (1995 *apud* Pereira e Mueller, 2000, p. 65) ainda demonstram que este padrão de controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo não é privilégio do atual governo. Presidentes dominam o processo legislativo desde 1989. De 1.259 leis aprovadas entre 1989 e 1994, 997 foram iniciadas pelo Executivo, contra 176 iniciadas pelos legisladores e 86 pelo Judiciário. A partir destas e outras argumentações, Pereira e Mueller (2000) defendem uma teoria da preponderância do Executivo no Brasil.

especialmente a partir da década de 1990⁶², e atingem um nível de organização sem precedentes no Brasil. O *boom* das organizações sem fins lucrativos se dá entre 1990 até o princípio dos anos 2000⁶³, demonstrando um cenário favorável, deste ponto de vista, à proliferação de TTs. Como colocado por Pinto (2006, p. 651-652), há consenso entre os estudiosos da política de que os países da América Latina, e, especialmente o Brasil, sofriam os efeitos de suas frágeis sociedades civis, que só entraram em cena a partir das últimas décadas do século XX. A autora apresenta duas razões principais que justificam esse cenário: em primeiro lugar, partes significativas das populações da região viviam predominantemente em áreas rurais e abaixo da linha da pobreza. Em segundo lugar, trata-se da centralidade que o Estado ocupou como promotor do desenvolvimento econômico e como garantidor do processo de redemocratização pelo qual passou a maioria dos países latino-americanos. De acordo com Pinto, a entrada da sociedade civil no cenário político “trouxe novos sujeitos para o espaço público” (idem).

Dessa forma, a autora destaca que após essa mudança de cenário, temas como direitos humanos, meio ambiente e fome tem tido como porta-voz, em grande parte, um conjunto de ONGs, “que toma iniciativa diante do Estado, propondo políticas diretamente ao Poder Executivo ou pressionando o Congresso Nacional para aprovação de projetos de leis” (PINTO, 2006, p.655). As colocações da autora indicam o fortalecimento das ONGs como favorecedor dos TTs brasileiros, já que não há previsões legais específicas para a atuação como *think tank*. Muitos deles, inclusive, surgem e atuam legalmente enquanto organizações não governamentais sem fins lucrativos, conformando os casos de *think-and-do-tanks* (MEDVETZ, 2012b) e que podemos citar como exemplo brasileiro o Instituto Fernand Braudel.

No que se refere à liberdade de imprensa, a brasileira é classificada, nos termos da *Freedom House*, como parcialmente livre, de acordo com dados de 2014⁶⁴. Isso significa dizer que há algumas restrições ao criticismo e à livre expressão de opinião. No caso da avaliação referida, o Brasil apresenta maiores restrições de tipo político na

⁶² Como afirma Pinto (2006, p. 652) “a entrada em cena da chamada sociedade civil no Brasil, de forma mais orgânica, aconteceu a partir das últimas décadas do século XX, como efeito de sua própria organização e pelos novos papéis a ela atribuídos”.

⁶³ De acordo com dados de pesquisa em parceria da Abong (Associação Brasileira de ONGs), IBGE e IPEA, o período de 1991 a 2000 é o que concentra, desde a década de 1970, o maior número de fundação de ONGs no Brasil, sendo este número cerca de 50% maior do que o período anterior (1981 a 1990) e 45% maior que o período posterior (2001 a 2005). In: ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/comentarios.pdf

⁶⁴ Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#.VEFdq_nF8ms>. Acesso em outubro de 2014>.

liberdade de imprensa do que de tipo legal e econômico. Quanto maior o constrangimento ao fluxo de informações e à habilidade da mídia impressa, televisiva e virtual, assim como à operação livre e despreocupada das repercussões por parte dos jornalistas, menos favorável aos TTs é esse cenário.

Do ponto de vista dos níveis de liberdade política, também podemos utilizar os parâmetros da *Freedom House* como uma referência. Nesses termos, a classificação do Brasil é tida como livre, mediante pontuações do nível de liberdade em termos de direitos políticos e direitos civis. Em 2014 a pontuação global foi de 2.0 (quanto mais próxima de zero mais livre é o país), apontando ligeiras restrições de liberdades, nestes termos.

3.3.3. *Credibilidade*

Desde meados dos anos 1990, os níveis de alfabetização se mostram crescentes no Brasil, como apontado pelos dados da PNAD⁶⁵ sobre analfabetismo: de uma taxa de 14,6% de analfabetos em 1996, esses mesmos números, em 2012, indicaram uma queda de mais de 50%, indo para 8,5%. Os números do Censo da Educação Superior mostram ainda um crescimento do número de matrículas no ensino superior de 279 mil matrículas no início da década de 1970 para cerca de 7 milhões de matrículas em 2012⁶⁶. Ainda que esses indicadores não permitam qualificar os níveis de qualidade do ensino e a consequente constituição de elites intelectuais brasileiras, indicam uma escolarização progressivamente crescente.

Bons indicativos da formação de uma elite intelectual interna podem ser os números de universidades federais por serem consideradas de maior qualidade⁶⁷ que as privadas. Neste quesito, somente nos últimos 12 anos, foram 18 universidades federais criadas no país. Há estudos, porém, que demonstram níveis alarmantes com impactos

⁶⁵

Disponível

em:

<<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2476>>. Acesso em outubro de 2014.

⁶⁶ Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/encontro_nacional/2013/palestra_resultados_do_censo_da_educacao_superior_2012.pdf Acesso em outubro de 2014.

⁶⁷ Rankings avaliativos sobre a qualidade das universidades brasileiras tem, em sua massiva maioria das primeiras colocadas as universidades federais. A exemplo do ranking do jornal Folha de São Paulo, dentre os primeiros 100 colocados, somente 29 universidades privadas. Ver: <<http://rnf.folha.uol.com.br/2012/ensinosuperiornobrasil/>>.

significativamente negativos do chamado “*brain drain*”⁶⁸ no Brasil, especialmente para países como os EUA (ACCIOLY, 2009).

Ao mesmo tempo, as carreiras governamentais de alto escalão foram sendo progressivamente reestabelecidas e reforçadas nas últimas décadas, com um considerável número de admissões via concursos e revitalização do processo de capacitação dos servidores. Devem ser consideradas especialmente aquelas voltadas para funções estratégicas, como é o caso das carreiras do Ciclo de Gestão que inicialmente abrangeu as carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Analista de Comércio Exterior. Até 2002 essas carreiras já somavam 2.000 novos servidores (CRUZ, 2009) e há, periodicamente, processos seletivos para entrada de novos servidores destas carreiras, consolidando uma elite intelectual brasileira diretamente ligada à gestão pública.

A estruturação de carreiras de burocratas de alto escalão no Executivo e no Legislativo como indicativos de um fortalecimento das elites intelectuais internas, porém, apresenta um movimento contraposto do ponto de vista de estímulo aos *think tanks*. Isto é, a existência de uma elite intelectual independente é fator de estímulo ao surgimento de *think tanks* nos termos tradicionais do termo. O fortalecimento de uma elite intelectual de burocratas governamentais por outro lado, é fator de desestímulo aos *think tanks* na medida em que as burocracias governamentais mais capacitadas tendem a ser mais fechadas e apresentam uma tradição de insulamento no Brasil, como visto anteriormente. Dessa forma, se mostram menos permeáveis ao aconselhamento externo.

O nível de integração global brasileiro pode ser avaliado por índices tais como o *Global Cities Index*⁶⁹, conduzido pela AT Kearney, empresa de consultoria multinacional que realizou diversas edições do *Globalization Index*. De acordo com o *Global Cities Index* 2014, somente duas cidades brasileiras figuram entre as mais globalizadas do mundo. São Paulo se posiciona no 34º lugar do ranking com maiores níveis de internacionalização no que se refere aos negócios e menores níveis quanto ao capital

⁶⁸ O termo *brain drain* (drenagem de cérebros) passou a ser utilizado para conceituar o fenômeno de captação e saída de cientistas, intelectuais e acadêmicos (ACCIOLY, 2009, p. 05)

⁶⁹ O *Global Cities Index* utiliza quatro principais perspectivas para avaliar o nível de globalização da cidade: atividade de negócios, capital humano, intercâmbio cultural e engajamento político. Avaliando os níveis de inserção global da cidade em cada um desses fluxos, indica um ranking das cidades mais globais naquele ano. Disponível em: <<http://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/full-report>>. Acesso em dezembro/2014.

humano, intercâmbio cultural, troca de informações e menos ainda no quesito engajamento político. O Rio de Janeiro, na posição 56 do ranking apresenta também maior internacionalização de negócios e algum equilíbrio entre os demais itens, exceto, igualmente a São Paulo, no que se refere ao engajamento político.

Uma abordagem dos níveis de globalização por país é conduzida pelo *think tank* KOF Swiss Economic Institute, focado em análises econômicas. Na edição de 2014⁷⁰, o ranking que avalia os níveis de globalização de um país pelas perspectivas econômica, social e política posicionou o Brasil em 78º lugar, na composição global da colocação. Destaque, porém, para a posição brasileira na perspectiva política isolada, em que o país foi classificado em 8º lugar. As perspectivas econômica e social, porém, abaixam significativamente a média, com a 113ª e 115ª colocações, respectivamente.

3.3.4. Recursos

O contexto brasileiro de abertura política e de surgimento de novos *think tanks* na última década se encaixa na perspectiva propagada pelo Consenso de Washington, conduzida pelos EUA, de compor um conjunto de países para orbitá-lo em troca de maiores volumes de recursos na composição de organizações disseminadoras de ideários neoliberais. É o caso dos Institutos Liberais descritos por Gros (2004). É, em parte, nesse clima que o novo cenário financeiro pós-redemocratização se concretiza no Brasil. Ao mesmo tempo, vários *think tanks* brasileiros, como é o caso do CEBRAP, do CEDEC, Instituto Fernand Braudel e diversos outros, foram viabilizados mediante recursos de organismos como Fundação Ford, Fundação Rockefeller, Fundação Tinker, dentre outras, mesmo que com uma agenda mais independente. Essa trajetória é, em grande medida, reflexo da ainda desorganizada sociedade civil dos fins do século XX, que, porém, encontra grande projeção a partir dos anos 2000.

Essa necessidade de recursos internacionais é muito justificada por diversos estudos que afirmam a existência de uma cultura filantrópica débil no Brasil (CHACEL, 2002; MCGANN e JOHNSON, 2005; ESCORCIM, 2008). Dessa forma, mesmo com uma sociedade civil mais organizada e mobilizada, os recursos de sobrevivência para *think tanks* ainda são escassos. O surgimento e fortalecimento de alguns dos *think tanks* mais atuantes e referenciados mundialmente se deu a partir de ações de filantropia.

⁷⁰ Disponível em: <<http://globalization.kof.ethz.ch/>>. Acesso em dezembro/2014.

Detentores de grandes fortunas como famílias Rockefeller, Ford, Russel Sage, Carnagie (MCGANN e WEAVER, 2002; MEDVETZ, 2012a) realizaram *endowments* para a fundação de *think tanks* desde o começo do século XX e este tipo de iniciativa se dá frequentemente em países como EUA, Inglaterra e Austrália, contemporaneamente. No Brasil, a tradição de financiamento das organizações da sociedade civil é, em grande medida, mediante a captação de recursos governamentais ou recursos internacionais advindos destas mesmas fundações. Não há uma cultura filantrópica no país que favoreça a destinação de legados, doações pontuais ou sistemáticas, nem a geração de fundos para a estruturação de organizações da natureza dos TTs. Neste sentido, o déficit da cultura de filantropia se traduz a um déficit no contingente de *think tanks* ou molda o fenômeno como predominantemente dependente de recursos governamentais ou empresariais muitas vezes marcados por interesses de grupos particulares.

Alguns dos poucos autores que já se dedicaram a estudos que fazem referências a *think tanks* brasileiros apontaram uma hibridização como resultado dessa escassez de recursos, estabelecendo fronteiras nebulosas entre *think tanks* e ONGs (SORJ, 2001; PINTO, 2006; TEIXEIRA, 2012; LADI e LAZAROU, 2012). Isso porque os financiadores priorizam organizações que atuam efetivamente no alívio de necessidades primárias ainda por serem sanadas. Países com populações ainda em condições de miséria, sem acesso adequado ao saneamento básico, alimentação, serviços de saúde, etc., tornam imperiosa a necessidade de alocação de recursos para resolução destes problemas. Desta forma, não somente recursos governamentais, recursos privados e recursos internacionais acabam sendo drenados para estas atividades muitas vezes conduzidas por organizações da sociedade civil. No intuito de embasar seus pleitos para influenciar as políticas públicas, muitas vezes essas organizações se envolvem simultaneamente em intervenções sociais concretas bem como pesquisa e aconselhamento sobre os cenários de intervenção. É nessa medida que surgem os modelos híbridos de *think tanks*, já supracitados, como “think-and-do-tanks” (STONE, 2007; MEDVETZ, 2012a). Mas na queda de braço pelos recursos, se as iniciativas forem concorrentes, as ações intervencionistas têm a primazia. Nestes termos, os *think tanks*, especialmente os tipos “puros” perdem espaço.

Nestes termos, ainda que não haja restrições legais para as organizações sem fins lucrativos - pelo contrário, algumas leis brasileiras incentivam a criação dessas organizações como é o caso da lei das OSCIPs (nº 9.790, de 23 março de 1999) – as

doações de indivíduos, que viabilizam muitos *think tanks* no mundo, são escassas no Brasil. Adicionalmente, os incentivos fiscais para organizações sem fins lucrativos são destinados quase exclusivamente para empresas (Leis de Incentivo Cultural, Leis de Incentivo ao Esporte, Leis de Inovação), insistindo em não favorecer a geração de uma cultura filantrópica individual. E, muitas vezes, essas leis de incentivo são utilizadas pelas empresas de maneira predatória, focadas mais em marketing de imagem do que em real filantropia, desestimulando, mais uma vez, a geração de uma cultura filantrópica empresarial.

Portanto, neste prisma que se encontra o perfil dos doadores domésticos: os recursos dos quais vivem os *think tanks* brasileiros são provenientes, em grande medida, de recursos governamentais (FINEP, CNPQ, CAPES, Fundações de Amparo, etc), destinados por projeto e não por *endowment* ou destinação organizacional. Quando os recursos são generalistas, destinados à organização como um todo, geralmente vêm acoplados a uma tutela ideológica sobre a agenda de realizações da organização, como é o caso de TTs como ICONE, Institutos Liberais, Instituto Imil e os diversos TTs focados em *advocacy* político. Esse movimento, além de afetar as agendas dos TTs brasileiros que contam com apoio internacional, influencia os modos de financiamento das agências nacionais, que passam a adotar o financiamento por projetos, causando intenso constrangimento à independência dos TTs.

No que se refere a recursos não financeiros, destacamos os recursos humanos, tecnológicos e informacionais como os mais críticos para o favorecimento das atividades dos *think tanks*. Quanto à disponibilidade de recursos informacionais, especialmente na forma de macrodados que subsidiem análises e estudos de *think tanks* favoráveis ao aconselhamento político, podemos afirmar que há órgãos governamentais e privados sem fins lucrativos, que conduzem atualmente uma série de pesquisas e levantamento de dados confiáveis. É o caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE), do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP) e outros.

Ao mesmo tempo, é possível afirmar que as melhorias nas comunicações e seu acesso por parte da população brasileira, em geral, aumentam a competição entre provedores de pesquisa, haja vista a preponderância que estudos advindos de países industriais

avançados acabam tomando frente aos estudos conduzidos por provedores brasileiros. Isso gera um agravamento da questão da escassez do financiamento e a abertura para a participação dessas organizações no processo político. Isto é, os legisladores podem sentir-se satisfeitos com o acesso pela via *online* aos estudos estrangeiros. Ao mesmo tempo, essas facilidades tecnológicas permitem o intercâmbio e acesso a conhecimentos por parte dos *think tanks* brasileiros e a disseminação mais facilitada e de menor custo a alguns seus interlocutores de interesse.

Os dados sobre acesso à internet e a liberdade de uso no caso brasileiro são classificados pela Freedom House⁷¹. Segundo essa fonte, 52% da população brasileira tem acessibilidade, sem existência de bloqueios a aplicativos, conteúdos e usuários, totalizando um nível de liberdade de pontuação 30 (em que 100 é a pior e 0 a melhor pontuação). A internet brasileira é assim considerada livre com nível 7, de um máximo de 25 como pior pontuação em termos de obstáculos ao acesso; um nível 7, de um máximo de 35 como pior pontuação em termos de limites a conteúdos; e um nível 16, de um máximo de 40 como pior pontuação em termos de violações a direitos de usuários. De qualquer forma, o uso das estratégias de disseminação de ideias por meio da comunicação *online* ainda parecem ser um processo em construção para a realidade dos *think tanks* brasileiros.

Quanto ao cenário da educação superior, que gera indicativos não somente sobre a existência de recursos humanos para a realização de atividades típicas de *think tanks*, mas também quanto à disponibilidade desses recursos humanos em atuarem em atividades extras ou externas à universidade, o Censo da Educação Superior realizado pelo INEP é esclarecedor. Segundo o estudo, há uma tendência positiva, desde 2002 até 2012, das taxas percentuais de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam cursos de graduação na educação superior em relação à população de 18 a 24 anos. No ano de 2012, esses valores foram de quase 30%. No que se refere também aos anos de estudo constata-se uma evolução na média de anos de estudo da população maior de 18 anos do Brasil no período analisado. Todas as regiões brasileiras registraram uma variação positiva, em termos percentuais, entre 2005 e 2012, com destaque para a região Nordeste, que aumentou os anos de escolaridade média de sua população em quase 20%. Em termos de número de instituições de ensino superior (IES), no ano de 2012,

⁷¹ Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/brazil>>. Acesso em dezembro/2014.

havia pelo menos 2416 IES que responderam ao Censo, das quais 87,4% eram privadas, o que mostra um cenário menos favorável se considerarmos que as universidades privadas investem menos em pesquisa do que as universidades públicas.

Para análise das funções docentes, ficam realçadas as diferenças entre as redes pública e privada com relação ao regime de trabalho. Observamos uma desproporção do número de funções docentes em regime de trabalho em tempo integral nas redes pública e privada. Enquanto na rede privada as funções docentes em tempo integral mantêm-se estáveis, na rede pública observou-se uma variação positiva mais acentuada entre 2009 e 2012 em um patamar mais elevado. Apesar de o número de horistas ter diminuído nas instituições privadas, esse regime de trabalho ainda prevalece. Ao contrário, na rede pública os horistas representam a minoria dos contratos de trabalho.

É ainda importante analisar que para o ano de 2012, do total de doutores, 67,2% estão na rede pública (45,4% em instituições federais) e 32,8% estão na rede privada. Os doutores e mestres representam aproximadamente 90% do quadro de funções docentes das instituições federais ao passo que, na rede privada, essa participação é de cerca de 60% das funções docentes. Pode-se notar, ainda, que a rede municipal e a rede privada da educação superior têm perfil semelhante quanto ao grau de formação das suas funções docentes.

3.4. Considerações adicionais

Em perspectiva analítica global, do ponto de vista do acesso político, como um dos resultados-chave buscados pelos *think tanks*, o Brasil contemporâneo tem se mostrado progressivamente mais e mais favorável, haja vista a consolidação democrática e participativa, assim como a estrutura federativa. No entanto, ainda há muito que ser feito para a efetividade dessa participação, o que dá indicativos de um caminho ainda entreaberto para a atuação dos *think tanks* diretamente junto aos tomadores de decisão. Ao mesmo tempo, o presidencialismo de coalizão ainda torna limitada a demanda dos legisladores por aconselhamento político externo, estando, talvez, no acesso ao Executivo às potencialidades de exercício de influência direta pelos TTs brasileiros.

Ainda que o Brasil esteja razoavelmente bem avaliado em termos dos níveis de liberdade política, de imprensa e de atividade da sociedade civil, não se pode afirmar que o país esteja livre de restrições às essas liberdades e, mais que isso, que elas estejam em um patamar ideal para a livre organização e irradiação de instituições tais como *think tanks*. Na medida em que essas organizações dependem de visibilidade como forma de assegurar a disseminação de suas ideias e a projeção de seu papel, o contexto brasileiro é favorável à visibilidade, porém, sofre restrições, especialmente no que tange à liberdade de imprensa, do tipo mais relevante para a atividade dos *think tanks* – os constrangimentos de cunho político.

Os crescentes níveis de escolaridade da população brasileira são relevantes para a credibilidade dos *think tanks* à medida quanto mais intelectualizada a população de interlocutores a quem os *think tanks* disseminam suas ideias, maiores as chances de reverberação, debate e, por conseguinte, participação no processo de aconselhamento das opções políticas aos *policy makers*. A formação de uma elite intelectual domesticamente baseada, além de também servir a esse mesmo propósito de receptividade, indica a capacidade de provimento de racionalidade aos processos políticos, seja por meio de posições governamentais ocupadas por essa elite, seja como parte interessada dos processos. No entanto, como já destacado, burocracias governamentais altamente capacitadas podem tender ao insulamento, gerando, novamente, uma retração do acesso político aos *think tanks*.

Por fim, os níveis de integração global brasileiros, ainda que tenham melhorado sobremaneira nas últimas décadas, ainda são tímidos frente às potencialidades do país nesse sentido. Tanto do ponto de vista dos negócios, quanto do ponto de vista do intercâmbio de ideias e engajamento político. Há países melhor inseridos nos rankings acima apresentados com envergaduras significativamente menores que o Brasil, tanto econômica quanto intelectualmente. Tendo em vista esses aspectos, o contexto brasileiro é ligeiramente favorável à credibilidade dos *think tanks* na medida em que há valorização da racionalidade científica como ponto de vista a ser endereçado nos processos políticos. Porém, alguns setores de políticas ainda dominados pela cultura do insulamento (política externa, política econômica, política de defesa, são bons exemplos), os baixos níveis de ressonância internacional e a desconfiança generalizada da população medianamente escolarizada sobre as discussões acerca das questões

políticas, minimizam a percepção da credibilidade dos *think tanks* como atores-chave do processo de exposição de opções para os tomadores de decisão.

O cenário brasileiro para a consecução de recursos seja financeiro ou não financeiro, por parte dos *think tanks*, no entanto, mostra uma realidade tortuosa. Não no que tange à existência de recursos humanos para compor quadros de *think tankers* para as organizações brasileiras, pois estes existem e estão disponíveis, haja vista a necessidade de complementação de renda pelos docentes e pesquisadores vinculados à universidades privadas em regime de dedicação não exclusiva. A realidade tortuosa também não se refere à existência de dados para análises, que estão disponíveis em ampla medida. Da mesma forma o acesso às tecnologias da comunicação está razoavelmente garantido para sua utilização pelos TTs.

Os entraves se dão no campo dos recursos financeiros. Ao passo que a cultura filantrópica brasileira é fraca de maneira geral – e não há legislações que favoreçam seu estímulo – o quadro se agrava quando o associamos à questão da aderência da população sobre a necessidade de apoiar organizações como *think tanks* em detrimento de organizações mais voltadas às intervenções de caráter social e de alívio de situações emergenciais. Ao mesmo tempo, aqueles TTs apoiados financeiramente pelo governo ou organizações privadas sofrem dois tipos de constrangimento: o referente à cultura de financiamento por projeto, que dita o tom da agenda de pesquisa; e o que se refere à tutela do ideário de interesse do apoiador. Consideramos, dessa forma, que a questão do financiamento, associada à questão do acesso político, que esbarra nas “gramáticas políticas” já aqui discutidas, talvez sejam os grandes entraves para os *think tanks* no contexto brasileiro atual.

As maneiras de amenizar esses entraves, que passam principalmente pela tomada de medidas de posicionamento organizacional sensíveis às especificidades dos *think tanks*, como conduzem os TTs norte-americanos, canadenses e europeus, esbarra na incipiência de um campo próprio dos *think tanks* no Brasil. Os próprios *think tanks* brasileiros tem se reconhecido enquanto tal muito recentemente, de tal forma que não somente o uso do termo e o entendimento das questões gerenciais, financeiras, legais e organizacionais de forma geral ainda são incipientes. Muitos ainda tropeçam para ampliar sua atuação para além das atividades típicas de institutos de pesquisa de um lado ou de agências governamentais politizadas de outro. No primeiro caso, não primam

pelas ações de divulgação dos estudos de forma efetiva junto a seus públicos de interesse. No segundo, respondem às demandas do governo da hora, interrompendo processos de pesquisa relevantes ou desmantelando ações de maior envergadura cujo resultado seria aconselhamento político de peso.

Avaliando o contingente e projeção de *think tanks* brasileiros a partir da extração de dados constantes no ranking mais referenciado campo dos *think tanks*, produzidos pelo *Think tanks and Civil Society Programa* da Universidade da Pennsylvania, podemos identificar que o processo evolutivo do campo dos *think tanks* no Brasil tem sido tímido, explicitando a incipiência de um campo próprio, nos termos de Medvetz (2008, 2010) – como apresentado no Capítulo 1 – dos *think tanks* no Brasil. O quadro 04 compara em perspectiva longitudinal, o desempenho dos TTs brasileiros nos últimos três relatórios do referido ranking.

Quadro 04 – Comparativo longitudinal Ranking Global Go *Think tanks* (McGann, 2012, 2013 e 2014)

Consolidado comparativo longitudinal			
Item de comparação	Ano		
	2014	2013	2012
<i>Total de categorias do ranking</i>	38 categorias	28 categorias	25 categorias
<i>Total de categorias em que figuram TTs brasileiros</i>	27 categorias	21 categorias	16 categorias
<i>Categoria mais incidente (em que TTs brasileiros tem mais citações)</i>	Top TTs em América Central e do Sul	Top TTs em América Central e do Sul	Top TTs em América Central e do Sul
<i>Posições de destaque na categoria mais incidente</i>	das 10 primeiras posições, duas posições de destaque, sendo a primeira uma delas	das 10 primeiras posições, duas posições de destaque, sendo a primeira uma delas	Duas das três primeiras posições, cinco posições de destaque no total
<i>TTs brasileiros de destaque</i>	CEBRI e FGV figurando como as mais bem posicionadas: CEBRI 21 posições; FGV 20 posições mas com ordenações mais altas nos rankings em que figura	CEBRI e FGV figurando como as mais bem posicionadas: CEBRI 14 posições; FGV 14 posições mas com ordenações mais altas nos rankings em que figura	CEBRI e FGV figurando como as mais bem posicionadas: CEBRI 9 posições; FGV 6 posições mas com ordenações mais altas nos rankings em que figura
<i>TTs que aparecem mais de uma categoria</i>	entram BRICS, FAAP, CEBRAP, IPEA e IFHC com mais de uma citação	entram CEBRAP, IPEA e IFHC com mais de uma citação	somente FGV e CEBRI com mais de uma citação em diferentes categorias
<i>TTs que aparecem em pelo menos uma categoria</i>	mais 12 com uma só citação	mais 9 com uma só citação	mais 8 com uma só citação
<i>TOTAL TTs brasileiros</i>	18	15	10

Fonte: Elaboração própria a partir dos Rankings do *Think tanks* and Civil Society Programa da Universidade da Pennsylvania, sob responsabilidade de James McGann. Disponível em: <<http://gotothinktank.com/>>

Uma análise do número de categorias contidas no ranking, que não necessariamente são exatamente as mesmas a cada ano, mostra uma média de 70% de figuração de *think tanks* brasileiros no total de categorias para as quais os *think tanks* brasileiros eram elegíveis⁷². No ano de 2012, os *think tanks* obtiveram um melhor aproveitamento dos três anos, de 75% de figuração no total de categorias. Ainda assim, aumentou de 21 para 28 o número de categorias em que algum *think tank* brasileiro foi posicionado, o que mostra uma tendência evolutiva positivamente. Isso ainda é reforçado pela ampliação do número de categorias que alguns *think tanks* de destaque tem figurado, como é o caso da FGV, CEBRI e BRICs Policy Center e, com menor ampliação, mas citados em mais de

⁷² Há categorias no ranking, como, por exemplo, Top *think tanks* europeus, para os quais os TTs brasileiros não são elegíveis.

uma categoria, estão a FAAP, IFHC e CEBRAP. No entanto, ainda é notório que a categoria em que os *think tanks* brasileiros realmente tem destaque é na categoria Top *Think tanks* na América Central e do Sul, denotando sua liderança hemisférica na disseminação de ideias, assim como denotando sua fraca projeção internacional. São poucos os *think tanks* brasileiros que adquirem projeção, de acordo com o ranking, se considerarmos que a base de dados do programa que o realiza classifica 82 diferentes TTs brasileiros, mas somente 18 figuraram no relatório de 2014. Comparativamente, o crescimento de 2012 para 2013, que foi de 50%, foi mais expressivo que o de 2013 para 2014, que foi de cerca de 20%.

Ou seja, ainda não podemos falar de uma ampla e sólida comunidade de *think tanks* ativamente posicionada como tal, se utilizarmos os estudos acima como referência. Parte significativa de suas conexões tanto com o público geral, com os tomadores de decisão, bem como com os outros *think tanks*, ainda é frágil e circunstancial. E um cenário de desvinculação completa do financiamento governamental ou a partir de mantenedores com agendas ideológicas bem definidas é improvável para o panorama contemporâneo. O que sinaliza uma provável evolução mais lenta do volume e relevância dessas organizações. De fato, cabe ainda questionar em que medida essa relevância é significativa a ponto de podermos atestar uma correlação direta entre os esforços de disseminação de ideias conduzidos pelos *think tanks* brasileiros e a influência real na regulamentação de políticas e na formação de opinião do público interessado nas questões de políticas em pauta. Essa questão, porém, se coloca como uma agenda de pesquisa ulterior.

Vale ainda averiguar em que medida uma avaliação sistematizada de casos de *think tanks* brasileiros corroboram ou colocam em xeque os apontamentos realizados neste capítulo. Os TTs brasileiros de fato ainda atuam de modo incipiente na condução das estratégias de disseminação de ideias, obtendo resultados pouco substantivos em termos de visibilidade e acesso político? Como se estruturam para conferir e manter sua credibilidade acadêmica, diferenciando-se de grupos de interesse e centros de pesquisa tradicionais? E mais que isso, qual volume e tipo de recursos têm conseguido angariar e como essas questões têm impactado em sua sobrevivência? Buscar respostas a essas perguntas é compreender: como atuam os *think tanks* brasileiros? Essa tarefa será endereçada no capítulo 4, mediante a análise de uma série de casos concretos e análises sobre seu comportamento e resultados.

CAPÍTULO 4 – QUEM SÃO E COMO ATUAM OS *THINK TANKS* BRASILEIROS?

Há poucos '*think tanks*'. Isso precisa mudar. Aquilo que acontece no mundo afeta o Brasil cada vez mais, e vice-versa (Matias Spektor, coordenador do Centro de Relações Internacionais da FGV em entrevista sobre TTs no Brasil)⁷³

4.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo principal fornecer materialidade à análise do fenômeno dos *think tanks* brasileiros discutido até o momento, a partir da análise de alguns casos de *think tanks* no país. O capítulo se propõe a uma investigação de um universo intermediário de organizações que podem se enquadrar nesse conceito, para avaliá-las sob alguns aspectos indicados pela literatura mais referenciada no assunto como informativos sobre fenômeno.

Além dos questionamentos acerca do enquadramento de uma e não outra organização enquanto *think tank* representarem obstáculos para a análise a que nos propusemos aqui, há ainda restrições do ponto de vista da disponibilidade de informações sobre elas: não temos conhecimento de banco de dados acessíveis acerca dessas organizações assim como parte significativa dos TTs não sistematiza ou mesmo disponibiliza publicamente informações de interesse deste estudo. Essas ressalvas agregam-se às restrições de tempo e recursos inerentes ao processo de construção de uma dissertação de mestrado que não permitiram a construção de um banco de dados exaustivo nem tampouco que aborde todas as dimensões úteis para o entendimento do fenômeno.

Tendo em vista essas reservas, o presente capítulo, em alinhamento com toda a trajetória da dissertação, resultou-se em um estudo descritivo inferencial. O estabelecimento de critérios para o levantamento de casos e dados assim como o enquadramento analítico para o tratamento dos dados foi se dando a partir de uma

⁷³ Folha Online (SP): A descoberta do mundo, 30/07/2011 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=9551>. Acesso em dezembro/2014.

revisão bibliográfica associada à própria leitura dos dados e do entendimento daquelas abordagens que pareceram produtoras de *insights* sobre o assunto.

O capítulo está organizado em três diferentes seções. A primeira estabelece as bases teóricas e paramétricas para o levantamento de casos e dados. Ou seja, quais casos optamos por avaliar, quais observações de cada caso individualmente e do conjunto de casos, e qual sua capacidade explicativa para análises sobre as especificidades do fenômeno brasileiro. Vale destacar que, uma vez apontado um conceito a nortear a condução do estudo no Capítulo 1, este está presente como parâmetro também neste capítulo. Nesse sentido, a seleção de parâmetros foi realizada com a constante preocupação de remeter à discussão conceitual realizada, buscando testar a operacionalização do conceito.

Na segunda seção estão apresentadas as informações individuais de alguns dos casos estudados, visando oferecer informações qualitativas a partir da correspondência dessas com o núcleo do conceito radial definido e suas categorias secundárias⁷⁴. Por fim, a terceira seção é composta por dois tipos de análises: uma análise agrupada dos *think tanks* por perfil tipológico (acadêmicos, pesquisa por contrato, *advocacy* e governamentais); e uma análise global do universo de casos estudados, visando oferecer colocações mais gerais sobre o fenômeno, apontando potenciais agendas de pesquisa que favoreçam generalizações esclarecedoras sobre o fenômeno no Brasil.

Os resultados encontrados reiteram em diversos aspectos as ponderações realizadas com base nas análises do Capítulo 2 e 3. Destacamos, nesse sentido, que efeitos do surgimento do fenômeno de TTs pelas vias estatais podem ser ainda identificados por uma discrepância, principalmente orçamentária, entre os *think tanks* de tipo governamental, que possuem estruturas robustas e significativa projeção institucional, em comparação com os demais. Ao mesmo tempo, foi possível identificar como o contexto, de maneira geral, tem se mostrado mais favorável à disseminação de ideias por parte dos *think tanks* junto à opinião pública. A grande maioria dos TTs analisados faz amplo uso de estratégias nesse sentido. A aproximação dos *policy makers*, no

⁷⁴ Conforme exposto no Capítulo 1, em um conceito radial é possível que membros da categoria não compartilhem todos dos quais podem ser vistos como os atributos definidores da categoria. O significado geral da categoria é ancorado em uma ‘subcategoria central’, que corresponde ao “melhor” caso, ou protótipo, da categoria. As variantes, ou categorias secundárias, que se ramificam dentro de uma estrutura radial, podem ser vistas como subconjuntos da categoria global. Ainda assim, elas não compartilham o complemento total dos atributos pelos quais reconheceríamos a categoria global, como acontece com as categorias clássicas. (COLLIER e MAHON, 1993, p. 848, tradução nossa)

entanto, ainda se mostra como uma frente de atuação secundária para o conjunto de TTs. Por fim, como já assinalado, os desafios no campo do levantamento de recursos mostram-se cruciais para a aquisição de maior capacidade organizacional que os torne mais autônomos e presentes na cena política.

4.2. Critérios e parâmetros de seleção de casos e dados

4.2.1. Seleção dos *think tanks*

O primeiro critério de seleção dos casos a serem estudados foi o ranking de *think tanks* desenvolvido pelo *Think tanks and Civil Society Program* (TTSCP) da Universidade da Pensilvânia⁷⁵. Como uma das bases de enquadramento de *think tanks* mais referenciada pelos próprios *think tanks* no mundo, compreendemos como válido utilizar algumas edições do ranking como ferramenta na classificação das organizações como *think tanks*. A utilização de referência amplamente aceita busca lastrear o enquadramento das instituições que, devido à suas características como organizações “de fronteira” (como discutido no Capítulo 1), apresentam controvérsias e polêmicas quanto à classificação.

Utilizamos as três últimas edições (MCGANN, 2012; 2013; 2014) para verificação da recorrência de citação dos TTs brasileiros. O critério de inclusão foi, portanto, o de recorrência: quanto mais recorrentes anualmente e mais citados em cada ano em diferentes categorias, mais bem posicionados para compor a listagem de *think tanks* a serem estudados. Deste cruzamento de recorrência nas três últimas edições foi possível extrair uma lista preliminar.

⁷⁵ O *Think tanks and Civil Society Program* da Universidade da Pensilvânia é um observatório de *think tanks* no mundo todo que conduz uma pesquisa anual cujos resultados são apresentados em forma de ranking. O ranking é amplamente utilizado pelos próprios TTs e *stakeholders* como referência de desempenho. A metodologia utilizada para a composição do ranking conta com a ajuda de um conjunto de mais de 1.900 instituições pares e especialistas da mídia impressa e eletrônica, academia, instituições doadoras públicas e privadas, e governos ao redor do mundo no ranqueamento das organizações consideradas mais influentes por esses atores. O levantamento de organizações é um processo aberto de indicações seguido por um painel de avaliação dos especialistas das nomeações. Maiores detalhes acerca da metodologia podem ser encontrados em <<http://gotothinktank.com>>

Para uma listagem final, cruzamos esta listagem com outros estudos brasileiros que abordam casos de *think tanks* brasileiros⁷⁶, visando favorecer maior parcimônia no enquadramento de quais organizações são percebidas como *think tanks* no Brasil. Os estudos que nortearam de alguma maneira a seleção da listagem, o foram em função de corroborar a classificação da organização enquanto *think tank* e auxiliar no fornecimento de dados secundários que facilitassem a composição dos perfis de cada organização.

Dessa forma, a partir do seguinte encadeamento de avaliações os *think tanks* foram selecionados:

- 1) Figurou, em algum momento, no ranking de *think tanks* do TTSCP e quanto maior o número de edições e de categorias figuradas, mais candidato à listagem;
- 2) Foi estudado por algum dos trabalhos sobre *think tanks* brasileiros;
- 3) Foi possível identificar, de partida, alguma disponibilidade de dados que subsidiassem algum estudo daquela organização.

A listagem final decorrente desses cruzamentos congregou os seguintes *think tanks*, como seguem identificados no quadro 05:

Quadro 05 – Listagem de TTs a serem analisados

BRICS Policy Center (BPC)
Centro Brasileiro de Analise e Planejamento (CEBRAP)
Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais (CEBRI)
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional(CEDEPLAR)
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
Centro de Referencia em Seguranca Alimentar e Nutricional (CERESAN)
Conectas Direitos Humanos
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos sócio-econômicos (DIEESE)
Escola Superior de Guerra (ESG)
Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG)
Fundação de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)
Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP)
Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

⁷⁶ Gros (2004); Teixeira (2012); Soares (2009); Soares (2011); Sorj (2001); Chacel (2002); Truitt (2002); Rigolin E Hayashi (2013).

Fundação Perseu Abramo (FPA)
Institute for International Trade Negotiations (ICONE)
Instituto de Estudos Empresariais (IEE)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Instituto do Milênio (IMIL)
Instituto Fernand Braudel (IFB)
Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC)
Instituto Liberal (IL)
Instituto Liberdade (ILIB)
Instituto Lula (ILULA)
Instituto PVBLICA (IPVBLICA)
Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP (NUPPS)

Fonte: elaboração própria

4.2.2. Premissas teóricas e seleção dos tipos de dados

a. Enquadramento tipológico (acadêmico, pesquisa por contrato, governamental e advocacy político)

O primeiro critério de análise para estudo dos casos de *think tanks* analisados foi o de reconhecer sua classificação tipológica. McGann e Weaver (2002, p. 07) argumentam que muitos estudiosos oferecem diferentes tipologias de *think tanks*⁷⁷ e propõem a utilização de uma tipologia que compreende as variações de *think tanks* em quatro tipos básicos: acadêmicos, pesquisa por contrato, *advocacy* e *think tanks* partidários.

O quadro 06 destaca as principais caracterizações colocadas pelos autores de acordo com cada tipo:

⁷⁷ “Weaver distingue entre três tipos de *think tanks*: universidades sem estudantes, pesquisas por contrato e *think tanks* de *advocacy*. McGann usa uma categorização mais complexa que inclui as categorias de Weaver e adiciona as categorias de editora, empreendimento político e *think tank* estatal (...) Stone distingue entre ‘velha guarda’ e instituições ‘novos partidários’” (MCGANN e WEAVER, 2002, p. 34)

Quadro 06 – Tipologia de TTs adaptada de McGann e Weaver (2002)

Tipo	Descrição
Acadêmico	Tipicamente financiados por uma mistura de fundações, corporações e indivíduos, tem sua agenda de pesquisa geralmente decidida internamente por uma equipe com fortes credenciais acadêmicas e que fazem uso rigoroso de métodos científicos.
Pesquisa por contrato	Compartilham com os TTs acadêmicos da equipe com fortes credenciais acadêmicas e uso rigoroso de métodos científicos, porém, são usualmente financiados, em grande medida, por contratos com agências governamentais, que têm um forte papel na definição da agenda de pesquisa.
<i>Advocacy</i>	Ainda que mantendo independência formal, são ligados a grupos e interesses ideológicos específicos. Tendem a ver seu papel no processo político como atores em uma guerra de ideias mais do que numa busca desinteressada pelas melhores políticas. Muitas vezes suas equipes são formadas por perfis não tão acadêmicos. Frequentemente, obtêm seus recursos desproporcionalmente de fontes ligadas aos interesses que promovem como corporações e sindicatos.
Partidos políticos	São organizados em torno de questões e plataforma de um partido político e sua equipe é frequentemente formada por <i>staff</i> do partido, políticos e membros partidários. A agenda é frequentemente influenciada pelas necessidades do partido.

Fonte: Adaptado de McGann e Weaver (2002, p. 07, tradução nossa)

Hart e Vromen (2008) propõem uma reinterpretação da tipologia proposta por McGann e Weaver (2002), conforme o quadro 07 apresenta:

Quadro 07 – Tipologia de TTs adaptada de Hart e Vromen (2008)

Tipo	Descrição
Acadêmico	Organizações baseadas em universidades ou não-alinhadas a plataformas políticas, largamente devotadas a realizar e disseminar pesquisas científicas com o propósito de dar subsídios às discussões de políticas públicas. Costumam ter significativa independência de qualquer grupo de interesse, doador ou financiamento governamental. Sua agenda de pesquisa geralmente é decidida internamente por uma equipe com fortes credenciais acadêmicas e que fazem uso rigoroso de métodos científicos.
Governamentais	Repartições ou divisões estratégicas governamentais ou ainda agências totalmente financiadas pelo governo. A maioria dos governos conta com essas instituições, que gozam de estabilidade financeira que vêm com o ônus de não serem totalmente independentes.
Pesquisa por contrato	Organizações que conduzem pesquisa sob demanda, privada ou governamental.
<i>Advocacy</i> político	Direcionadas ideologicamente, podendo ser formalmente ou informalmente vinculadas a partidos, grupos de interesse ou líderes políticos.

Fonte: Adaptado de Hart e Vromen (2008, p. 136, tradução nossa)

Neste estudo nos utilizaremos de uma adaptação dessas tipologias que nos pareceu mais adequada ao contexto brasileiro, frente às hibridizações averiguadas nas análises dos capítulos 2 e 3. Assim, a análise dos *think tanks* deve buscar compreender seu enquadramento ou não em um dos quatro tipos descritos pela tipologia conforme o quadro 08. Agregamos à descrição de cada tipo, mediante todas as análises teóricas realizadas até aqui, qual o enfoque de resultados buscado. Isso não significa dizer, de maneira alguma, que todos os tipos não se preocupam com as quatro espécies de resultados típicos dos *think tanks*⁷⁸. Mas somente frisar que há uma tendência de que cada tipo tenha propósitos e estratégia mais voltados para um determinado resultado, enfoque esse que dita em muitas medidas a organização operacional do *think tank*, influenciando na própria conformação dos tipos.

Quadro 08 – Tipologia de TTs proposta para a análise dos casos brasileiros

Tipo	Descrição
Acadêmico	Organizações baseadas em universidades ou não-alinhadas (tem relativa autonomia da agenda de pesquisa) devotadas a realizar e disseminar pesquisas científicas com o propósito de dar subsídios às discussões de políticas públicas. Enfoque de resultados: credibilidade acadêmica
Governamentais	Divisões estratégicas governamentais ou agências financiadas pelo governo. Gozam de estabilidade financeira com o ônus da não independência. Enfoque de resultado: acesso político
Contract research ou Pesquisa por contrato	Organizações que conduzem pesquisa sob demanda, privada ou governamental. Compartilham com os TTs acadêmicos da equipe com fortes credenciais acadêmicas e uso rigoroso de métodos científicos, porém, seus contratantes geralmente têm um papel relevante na definição da agenda de pesquisa. Enfoque de resultado: recursos
Advocacy político	Direcionadas ideologicamente a interesses e grupos, tendem a devotar pelo menos o mesmo tanto de atenção à disseminação das ideias do que a produzi-las. Tendem a ver o processo político como uma guerra de ideias mais do que um busca desinteressada por melhores políticas. Suas equipes são formadas por perfis não tão acadêmicos. Frequentemente, obtêm seus recursos de fontes ligadas aos interesses que promovem como corporações e sindicatos. Enfoque de resultado: visibilidade

Fonte: Elaboração própria, adaptada de McGann e Weaver (2002) e Hart e Vromen (2008)

⁷⁸ Conforme já largamente explicitado, o conceito de *think tank* proposto aponta que os TTs se utilizam dos expedientes midiático, político, econômico/empreendedor e acadêmico para obter, respectivamente, visibilidade, acesso político, recursos de sobrevivência e credibilidade. É a partir desses resultados que os *think tanks* buscam conseguir influência no processo de formulação de políticas públicas.

b. Informações sobre o perfil organizacional do think tank (orçamento, estratégia de sobrevivência, equipe, ênfase temática, amplitude temática)

Rich (2004) apresenta um dos estudos mais consistentes sobre o cenário de *think tanks* americanos em sua obra “*Think tanks, public policies and the politics of expertise*”. O primeiro capítulo do livro trata da “Demografia política dos *think tanks*”, no qual o autor conduz um amplo levantamento sobre o perfil dos *think tanks* americanos. Dados levantados pelo autor tais como data de fundação dos *think tanks*, permitiram a identificação da progressão em que essas organizações foram proliferando ao longo do tempo e a relação de seu surgimento com o cenário histórico-político dos momentos de crescimento ampliado ou refreado (conforme apresentado no Capítulo 2 deste estudo). Outros dados, tais como a faixa orçamentária média disponível para suas atividades e seu enfoque (em uma, algumas ou diversas questões políticas⁷⁹), também possibilitaram a observações acerca da relação entre os recursos, a amplitude da agenda de pesquisa e a projeção do *think tank*, gerando um ciclo virtuoso. Ou seja, quanto mais recursos, maior pode ser a amplitude da agenda de pesquisa, posicionando o *think tank* como referência em diversas questões políticas e aumentando suas potencialidades para captação de recursos.

A fonte principal de recursos orçamentários que mantém as atividades dos *think tanks* e, em alguma medida condiciona seu perfil tipológico como discutido acima, permite observações sobre a discussão mais premente do campo de estudo. Como apresentado no Capítulo 1, dedicado à discussão conceitual, a premissa da autonomia ou independência dos *think tanks* para proferir aconselhamentos políticos neutros é desafiada por suas afiliações, especialmente quando elas significam dependência por recursos. Nestes termos, como apresentado por Stone (2007), Pautz (2011), Medvetz (2008, 2010, 2012a) e diversos dos autores apresentados no capítulo conceitual, o mapeamento desses dados permite apontamentos nesse sentido sobre o caso brasileiro.

Abelson (2009, p. 101) aponta a relação entre o perfil e tamanho da equipe dos *think tanks* e algumas de suas capacidades. Isto é, com equipes menores os *think tanks* sofrem restrições não somente referentes à amplitude de sua agenda de pesquisa, mas também quanto à sua rapidez e capacidade de entregar relatórios e *briefs*⁸⁰ na velocidade que os

⁷⁹ *Single-issue, multi-issue ou full-service*, como o autor define (Rich, 2004, p. 17)

⁸⁰ Os *briefs*, que traduzidos ao pé da letra para o português são os “breves”, é um termo utilizado, no campo dos TTs, para nomear breves informativos sobre uma determinada questão política. Comumente

cronogramas da política requerem. Ao mesmo tempo, equipes que contam com profissionais dedicados às atividades de promoção das ideias ali produzidas (seminários, publicações, comunicação direta com público-alvo, assessoria de imprensa) obtém mais capacidade de projeção e, conseqüentemente, de captação de recursos de sobrevivência. Como aponta o autor: “não é de surpreender que *think tanks* com financiamento limitado e equipes pequenas não serão capazes de conduzir projetos de longo prazo ou de organizar conferências regulares e seminários que possam gerar atenção na mídia” (ABELSON, 2009, p. 101, tradução nossa).

Outros tipos de dados, ainda que em princípio não tenhamos encontrado mapeamento na literatura acessada, entendemos reveladores para o propósito da análise presente. É o caso da análise da ênfase temática em campos específicos das políticas públicas. A premissa por trás dessa análise é que alguns campos de políticas são menos permeáveis que outros. O campo da política externa e da defesa, por exemplo, se mostram menos abertos à participação de atores externos à burocracia estatal, talvez pelo histórico de insulamento burocrático brasileiro enraizado na discussão desses temas, conforme explicitado no Capítulo 2. O campo das políticas de saúde e desenvolvimento sócio-econômico, por exemplo, com um histórico de formulação mais participativa ou mais descentralizada nas últimas décadas, mostra-se mais aderente à influência de atores como *think tanks*.

c. Estratégias de disseminação de ideias (públicas e privadas)

Ainda no entendimento de Abelson (2009) os *think tanks* estão no negócio do desenvolvimento e da promoção de ideias e, como corporações do setor privado, devotam atenção ao marketing de seus produtos. Medem seu sucesso por quanto conseguem influenciar e moldar a opinião pública e as preferências e escolhas dos líderes. Identificar e analisar estratégias de dar visibilidade às ideias e conseguir acesso aos tomadores de decisão, no entanto, não é a mesma coisa que averiguar influência. Ainda assim, essa identificação e análise é útil para uma melhor compreensão da forma de atuação dos *think tanks* em um determinado contexto. Isto é, compreender por quais caminhos os *think tanks* tentam influenciar o processo político não é identificar se o

chamados de policy briefs, são muito usados pelos TTs mais experientes para possibilitar uma abordagem mais direta na disseminação de uma ideia a diversos interlocutores de interesse.

influenciam, mas é identificar seus esforços para fazê-lo de maneira a possibilitar avaliações sobre como atuam.

Abelson (2009) se dedica a conduzir estudos que identifiquem e analisem as estratégias de disseminação de ideias dos *think tanks*. Destaca que enquanto a exposição midiática é uma tática preferida por *think tanks* orientados para o *advocacy*, não é considerada uma prioridade para outros, que preferem, por outro lado, comprometer seus recursos em reforçar laços com *policy makers*-chave, por exemplo, por meio do convite a *policy makers* para participação nos eventos promovidos pelo TT.

Por muito tempo reconhecidos como organizações elitistas compostas de estudiosos perseguindo pesquisas em relativo isolamento, os *think tanks* vem se tornando progressivamente visíveis, no entendimento de Abelson (2009, p. 78, tradução nossa).

À medida que mais *think tanks* entraram no mercado das ideias, há uma conscientização crescente tanto entre os institutos de políticas de gerações mais recentes quanto os mais antigos, de que eles devem concorrer pela atenção dos *policy makers* e do público, sem mencionar o suporte financeiro das agências governamentais, indivíduos e doadores corporativos e filantrópicos.

Como o autor aponta, ainda que algumas estratégias dos *think tanks* para exercer influência estejam ocultas do público, outras podem ser facilmente identificadas. É nesses termos que o autor irá diferenciar as estratégias públicas das estratégias privadas de marketing de ideias (que aqui estamos chamando de disseminação de ideias).

Na concepção de Abelson (2009), as estratégias privadas dizem respeito às abordagens diretas, realizadas privadamente, aos *policy makers*. As públicas, por sua vez, dizem respeito às abordagens mais amplas, direcionadas ao público geral através da mídia, ou a públicos focalizados, mas não individuais, por meio de eventos, publicações e outras estratégias.

Como indicadores de estratégias públicas de disseminação de ideias, o autor elenca as seguintes: promover fóruns públicos e conferências para discutir várias questões políticas; encorajar estudiosos a dar palestras públicas e consultorias; depor perante comitês e subcomitês do congresso e parlamento; publicar em livros, revistas de opinião, *newsletters*, resenhas (*briefs*) sobre políticas e jornais de ampla distribuição; criar *mailings* para facilitar a transmissão de novas publicações e postar informações-chave sobre os estudos de seu instituto nos sites de *internet*; abordar o público

durante campanhas anuais de captação de recursos; aumentar sua exposição na mídia (Abelson, 2009, p. 78-82). Acrescentaríamos ainda um tipo de indicativo presente em outras literaturas que permitem conceber um conjunto completo de indicadores que reflitam as estratégias de promoção de ideias por *think tanks*: capacidade de conceder titulações de graduações acadêmicas (SMITH, 1991; MEDVETZ, 2010; RICH, 2004) ou doutrinar suas concepções por cursos de diferentes naturezas.

Como indicadores da estratégia privada de disseminação de ideias Abelson enumera: a integração em quadros do governo (em gabinetes, sub-gabinetes e cargos burocráticos nas administrações); servir em forças-tarefa de políticas e times de transição durante eleições presidenciais e em comitês de aconselhamento presidencial; manter escritórios de *liaison* com os âmbitos de elaboração de políticas; convites a *policy makers* selecionados para participar em conferências, seminários e workshops; permissão a burocratas para trabalharem nos TTs em um período de tempo limitado; oferecer a *policy makers* posições nos TTs; preparar estudos e *briefs* de políticas para *policy makers*.

Com base nesses três tipos de premissas teóricas (a, b e c) identificamos alguns itens para nortear o mapeamento de informações acerca dos *think tanks* selecionados, visando compor um quadro descritivo que favoreça a formação de um relance do panorama dos *think tanks* no Brasil.

Os itens mapeados, dessa forma, podem ser divididos em dois tipos, além do enquadramento tipológico a ser realizado ao longo do mapeamento de informações. As informações referentes ao perfil da organização, ou seja, como ela está organizada internamente e no que tange a seus recursos de sobrevivência, incluída aí a análise sobre o perfil tipológico; e as informações referentes às estratégias de disseminação de ideias, ou seja, como ela se projeta no contexto em que pretende exercer influência.

- Perfil Organizacional:
 - Data de fundação;
 - Orçamento disponível (dados de 2012);
 - Fonte principal de recursos financeiros;
 - Quadro de colaboradores (dimensão, perfil, função e tipo de dedicação);
 - Ênfase temática (saúde, desenvolvimento social, economia, política externa, etc.);

- Enfoque temático (monotemático, pluritemático, abordagem ampla);
- Perfil tipológico (*advocacy* político, pesquisa por contrato, governamental ou quase-governamental, acadêmico).

É a partir da identificação do montante e fonte de recursos que poderemos realizar algumas observações acerca da busca dos *think tanks* pelos recursos de sobrevivência. Ou seja, qual a estratégia de sobrevivência da organização? Ou ainda, como e de onde levanta recursos para custear suas operações? Ao mesmo tempo, um entendimento sobre o perfil do quadro de colaboradores permite compreender em que medida o resultado credibilidade vem sendo priorizado pelo TT como um dos focos de sua estratégia de atuação. Isto é, quanto maior a proporção de pesquisadores e quanto mais robusta sua trajetória acadêmica, maior credibilidade o TT e seus estudos tendem a ter frente ao público de interesse da organização.

É relevante destacar que algumas informações referentes a essa dimensão de mapeamento não se encontram disponibilizadas por todos os *think tanks* mapeados. Outras informações, ainda que públicas, não transpareciam claramente algumas diferenciações que seriam importantes. Exemplo recorrente disso foi o orçamento disponível para a organização. Muitas delas não disponibilizam relatório de atividades, gestão ou prestação de contas que confirmam transparência a essa informação. No tocante aos colaboradores, como outro exemplo, em alguns casos não havia distinção do tipo de vínculo e, portanto, da natureza da dedicação daquele colaborador às atividades do *think tank*. Estas restrições, que foram sendo identificadas ao longo do processo de mapeamento, vão gerar significativos constrangimentos para a consecução de uma análise completa da totalidade da listagem de *think tank* previamente estabelecida. E, nesse sentido, nem todas as organizações compuseram todas as análises.

- Estratégia de Disseminação de Ideias:

Adotamos as concepções de Abelson (2009) conforme acima expostas para determinar alguns parâmetros de levantamento de dados sobre os *think tanks* a serem analisados, visando obter maiores subsídios para a construção de um panorama de atuação dessas organizações no Brasil. Observá-los sob o mesmo prisma nos permite identificar padrões e perfis de atuação e posicionamento institucional e suas relações com outros dados tais como o encaixe tipológico predominante, momento de fundação e disponibilidade orçamentária.

Ao adotarmos as concepções de Abelson (2009) realizamos algumas adaptações que permitam uma melhor adequação à realidade brasileira:

- Inserção de dois novos itens a serem observados:
 - a. A condução, por parte dos *think tanks*, de cursos técnicos, de pós-graduação (lato ou strictu senso) ou livres: por se tratar de característica amplamente observada em alguns tipos de TTs brasileiros como forma de disseminação de ideias e geração de recursos de sobrevivência ou, simplesmente, porque a instituição já se caracterizava como organização de formação e enveredou-se pelo campo da atuação de aconselhamento de políticas. Esse aspecto aponta indicativos não somente de alguns de seus canais de disseminação de ideias bem como de sua estratégia de sobrevivência (SMITH, 1991);
 - b. A estratégia de comunicação adotada pela organização (existência de equipe dedicada; diversificação dos modos de disponibilização de seus conteúdos, com utilização de redes sociais e canais próprios de distribuição de seus conteúdos; etc.): mediante o objetivo de, não somente averiguar visibilidade das organizações, mas também de identificar e descrever seu perfil de atuação entendemos haver utilidade na descrição desse quesito, compondo um quadro analítico rico acerca dos TTs brasileiros estudados no tocante à sua projeção institucional e de seus estudos.
- Exclusão do item “Depoimentos para comissões legislativas”, apresentado por Abelson como indicador de estratégia pública de disseminação de ideias: o mapeamento do referido item requer acesso a dados cujo mapeamento é intensivo em tempo e, nesse sentido, entendemos que poderíamos realizar maiores contribuições priorizando outras análises as quais pudéssemos realizar com consistência no tempo hábil disponível. Isso porque as análises acerca dos depoimentos requerem investigação de um histórico de audiências em órgãos do Poder Legislativo e Executivo em que figurassem *think tanks* ou seus *think tankers* na posição de expositores de ideias acerca de questões de políticas;
- Exclusão do item “Servir em forças-tarefa de políticas e times de transição durante eleições presidenciais e em comitês de aconselhamento presidencial”, apresentado por Abelson como indicador de estratégia privada de disseminação de ideias: pelo mesmo motivo que o item anterior, o mapeamento desses dados dependeria da identificação, dessa participação ou não, de todos os *think tankers*

de cada organização em análise. Esse mapeamento nunca será exaustivo a não ser que se buscasse uma interlocução direta com todos os *think tankers* de cada TT. Isso porque vários TTs têm em seu quadro de colaboradores, pesquisadores associados ou conselheiros que detêm um sem-número de outras interlocuções, tornando inviável pelo tempo e recurso disponível para esta pesquisa um levantamento consistente dessa informação em todos os casos, com os mesmos parâmetros. A insistência, sem as condições de tempo e recursos razoáveis, geraria, invariavelmente, inconsistência de dados.

Mediante estas adaptações, os itens a mapear referentes às formas de disseminação de ideias dos *think tanks* em análise são:

- Estratégia pública de disseminação de ideias:
 - Eventos (seminários e conferências, palestras e debates, lançamentos de estudos)
 - Publicações (livres/opinativas e científicas/indexadas)
 - Inserção na mídia (espontânea e própria/redes sociais)
 - Oferta de cursos (técnicos, livres e concessão de titulações)
 - Estratégia de comunicação (equipe especializada e processos definidos de comunicação com interlocutores)
- Estratégias privadas de disseminação de ideias:
 - Ocupação de cargos no governo por *think tankers* (nos últimos 8 anos)⁸¹
 - Existência de sede ou filial em Brasília
 - Participação de *policy makers* em eventos promovidos pelo TT (nos últimos 8 anos)⁸²
 - Ocupação de cargos em TTs por *policy makers* ou burocratas
 - Realização de estudos e *briefs* para governo

Os parâmetros finais de mapeamento dos dados, que se referem ao uso de estratégias de disseminação de ideias na busca de produzir resultados de visibilidade e acesso político, podem ser verificados a partir do conjunto de dados conforme indicado pelos quadros 09 e 10. O primeiro explicita o tipo de informações mapeadas que tem como propósito

⁸¹ A delimitação de dois mandatos eleitorais pressupõe que houve, em período recente, uma interlocução de um *think tanker* e alguma esfera governamental. E ainda que não haja recorrências nos últimos anos, consideramos dois mandatos eleitorais como um período em que se pode manter as relações de um cargo ocupado no governo. A partir de um período maior que esse, podemos considerar que possa haver mudanças significativas que não necessariamente indiquem a permanência de laços de relacionamento com esses âmbitos.

⁸² Idem

evidenciar qualitativamente o uso de estratégias públicas de disseminação de ideias, buscando Visibilidade.

Quadro 09 – Itens para mapeamento da estratégia pública de disseminação de ideias

Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade		
Eventos	Seminários e conferências	Realização de eventos de maior envergadura, notadamente, seminários e conferências abertas com duração de pelo menos 8 horas, quórum mais significativo de palestrantes (acima de 03) e espectadores (acima de 50)
	Palestras e debates	Realização de eventos de menor envergadura, notadamente, palestras e debates com duração de menos de 4 horas e quórum menor que 30 pessoas de palestrantes e espectadores.
	Lançamento de publicações	Eventos focados em apresentar estudos compilados em revistas, livros ou outros formatos de disponibilização.
Publicações	Publicações opinativas ou não indexadas	Revistas, jornais ou outros veículos de publicação de artigos, cujo caráter seja opinativo, não exigindo rigor científico nas análises nem indexação
	Publicações indexadas	Revistas, jornais ou outros veículos de publicação de artigos indexados, com processo seletivo dos artigos e classificado pelo sistema QUALIS de avaliação da CAPES
	Livros	Publicação de livros
Inserção mídia	Mídia Espontânea	Ampla aparição em mídia espontânea, veículos de comunicação (pelo menos 05 aparições anuais em veículos de grande envergadura tais como canais abertos de transmissão televisiva (Globo e canais Globosat, SBT, Rede TV, Record); jornais e revistas de ampla circulação estadual e nacional (O Globo, Folha de S.P., Estado de S.P., Veja, Época, Isto é, Carta Capital, Valor Econômico, Exame, etc.).
	Mídia Própria e redes sociais	Utilização por parte do TT de redes sociais (Facebook, LinkedIn, Youtube, Twitter, Google+, Instagram) e/ou utilização de canais próprios de disseminação de ideias (ex. Canal de TV, transmissão radiofônica, etc.)
Oferta de cursos	Cursos Livres	Não tem regulamentação específica pelo MEC. Entende-se por curso livre aqueles que são ministrados em pequena carga horária e que tem por objetivo tratar de um assuntos específicos e pontuais.
	Cursos Técnicos	Cursos de conhecimentos teóricos e práticos nas diversas atividades do setor produtivo. São regulamentados pelo MEC e tem exigências de carga horária, eixo temático e autorização do MEC.
	Cursos <i>Degree granting</i> ou de concessão de títulos de grau	Graduação, pós-graduação <i>lato</i> e <i>stricto sensu</i> , conforme enquadramento do MEC.
Estratégia comunicação	<i>Staff</i> especializado de comunicação	Possui equipe (mais de uma pessoa dedicada) contratada internamente para realização das atividades de comunicação da organização.
	Diversificação de disponibilização de conteúdos	Utiliza diversos formatos de disponibilização dos conteúdos de seus estudos e posicionamentos: revistas, jornais, <i>briefs</i> , livros, séries de estudos, podcasts, vídeos, textos para discussão, etc.

Fonte: elaboração própria

O segundo explicita o tipo de informações mapeadas que tem como propósito evidenciar qualitativamente o uso de estratégias privadas, buscando Acesso Político.

Quadro 10 - Itens para mapeamento da estratégia pública de disseminação de ideias

Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	
<i>Think tankers</i> no governo	Identificação, a partir da verificação dos últimos 08 anos da trajetória profissional dos principais pesquisadores e conselheiros da organização, se há ocupação de cargos públicos, indicando potencial abertura com burocratas e tomadores de decisão.
Existência de sede ou filial em Brasília	A existência de sede ou filial em Brasília indica maior potencial de articulação do TT junto a interlocutores governamentais, facilitando o Acesso Político.
<i>Policy makers</i> em eventos do TT	Identificação da participação, como palestrantes ou debatedores de <i>policy makers</i> nos eventos produzidos pelo TT nos últimos 08 anos, denotando sua reputação como referência para o debate acerca das questões que pesquisa e publica.
Ocupação de cargos no TT por <i>policy makers</i>	Identificação da participação, como pesquisadores, conselheiros ou em cargos executivos de indivíduos com trajetória política ou burocrática, nas atividades do TT, nos últimos 08 anos
Estudos e <i>briefs</i> para governo	Identificação da realização de estudos ou <i>briefs</i> de políticas para órgãos da esfera governamental, de qualquer instância, por parte do TT, nos últimos 10 anos.

Fonte: elaboração própria

Estabelecidos os tipos de dados a serem mapeados, procedemos com os levantamentos, a partir dos quais foi possível produzir tanto análises individuais de cada organização, quanto construir um cenário analítico por tipologia e uma análise global sobre os TTs brasileiros.

4.2. Análises e conclusões sobre os *think tanks* estudados

4.3.1. Fichas e análises individuais

Antes de prosseguir com a análise por agrupamento tipológico e global do universo de TTs analisado, apresentamos uma análise qualitativa de um grupo de 20 *think tanks* da lista inicial de *think tanks* selecionados para investigação. Dos 30 TTs inicialmente elencados, foram selecionados entre quatro e cinco exemplares representativos de cada tipo da tipologia supra-apresentada mediante dois critérios: figuração entre os mais bem

ranqueados do TTSCP da UPenn; disponibilidade de dados *online* para análise; representatividade clara da tipologia ou de aspectos úteis para a análise do fenômeno brasileiro.

É importante destacar duas organizações que já foram classificadas por alguns autores como *think tanks* brasileiros (TEIXEIRA, 2012; MCGANN, 2013 e 2014) que se mostraram descaracterizadas quanto a seu enquadramento enquanto *think tanks*. Foi o caso das organizações Instituto Lula e ICONE⁸³. Essas organizações, portanto, foram retiradas das análises individuais, tipológicas e global.

A seguir, portanto, são apresentadas as fichas individuais de cada um desses 20 *think tanks* detendo informações analíticas acerca das organizações buscando compreendê-las a partir da operacionalização do conceito de *think tank* mobilizado no Capítulo 1. A ficha individual, portanto, apresenta correspondência direta com os aspectos descritos no conceito de *think tank*, com o propósito de compreendê-los enquanto tal e as relações entre suas diferentes formas de utilizar os expedientes organizacionais na busca de influência das questões de políticas de seu interesse.

O quadro 11 identifica as correspondências entre a estrutura radial, com núcleo e suas categorias secundárias, do conceito apresentado no Capítulo 1 e o tipo de informação a ser mapeada e analisada de cada caso individual, representado pela ficha individual. É uma réplica analítica do quadro apresentado no Capítulo 1, espelhada nas informações utilizadas para análise individual de cada TT, visando testar a operacionalidade do conceito. Com base nesse quadro, portanto, é possível compreender a relação entre as informações mapeadas e analisadas e a operacionalização do conceito que vem sendo utilizando como eixo no presente estudo.

⁸³ Após contato com essas organizações, as mesmas se posicionaram como não acreditando haver encaixe entre a missão e as atividades que estão dedicadas e o conceito de *think tank*. Nesse sentido, as excluímos das análises, concordando com suas ponderações. Nas palavras da Assessoria de Imprensa do Instituto Lula, a declaração foi de que “hoje ele é mais um ponto de articulação e apoio nas suas áreas de atuação - relações com a África e América Latina, e legado histórico e em políticas públicas do ex-presidente Lula”. No caso do ICONE, as declarações não foram formalizadas por escrito, mas somente houve a declaração de que o ICONE não se organiza mais como um *think tank*.

Quadro 11 – Correspondências da ficha individual da análise de TTs e o conceito radial de TTs

<u>Informações da ficha individual</u>	<u>Conceito radial proposto – núcleo e categorias secundárias</u>								
Missão declarada	Objetivo: identificar na missão a correspondência com o núcleo do conceito radial de <i>think tank</i> : <u>Think tanks</u> são organizações focadas em influenciar o processo político, direta ou indiretamente, com ideias afetas às políticas públicas.								
Enfase temática									
Amplitude temática									
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Objetivo: identificar sua correspondência com a categoria secundária do conceito referente ao aspecto:								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Subcategorias</th> <th>Meios</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...Após sua geração ou compilação por seus especialistas...</td> <td>Expediente do campo acadêmico</td> <td>Credibilidade</td> </tr> </tbody> </table>	Subcategorias	Meios	Resultado	...Após sua geração ou compilação por seus especialistas...	Expediente do campo acadêmico	Credibilidade		
Subcategorias	Meios	Resultado							
...Após sua geração ou compilação por seus especialistas...	Expediente do campo acadêmico	Credibilidade							
Sem correspondência direta⁸⁴	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Subcategorias</th> <th>Meios utilizados</th> <th>Fins buscados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...utilizam diferentes estratégias...</td> <td>expedientes organizacionais de outros campos</td> <td>Mediação de relações entre campos</td> </tr> </tbody> </table>	Subcategorias	Meios utilizados	Fins buscados	...utilizam diferentes estratégias...	expedientes organizacionais de outros campos	Mediação de relações entre campos		
	Subcategorias	Meios utilizados	Fins buscados						
...utilizam diferentes estratégias...	expedientes organizacionais de outros campos	Mediação de relações entre campos							
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Objetivo: identificar sua correspondência com a categoria secundária do conceito referente ao aspecto:								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Subcategorias</th> <th>Meios</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia,</td> <td>Expediente do campo midiático</td> <td>Visibilidade</td> </tr> </tbody> </table>	Subcategorias	Meios	Resultado	...para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia,	Expediente do campo midiático	Visibilidade		
Subcategorias	Meios	Resultado							
...para promovê-las – junto à opinião pública, à mídia,	Expediente do campo midiático	Visibilidade							
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Objetivo: identificar sua correspondência com a categoria secundária do conceito referente ao aspecto:								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Subcategorias</th> <th>Meios</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas...</td> <td>Expediente do campo político</td> <td>Acesso político</td> </tr> </tbody> </table>	Subcategorias	Meios	Resultado	...aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas...	Expediente do campo político	Acesso político		
Subcategorias	Meios	Resultado							
...aos formuladores de políticas e aos tomadores de decisão, em tempo hábil e oportuno para o aproveitamento das janelas de políticas...	Expediente do campo político	Acesso político							
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Objetivo: identificar sua correspondência com a categoria secundária do conceito referente ao aspecto:								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Subcategorias</th> <th>Meios</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>...e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações.</td> <td>Expediente do campo empreendedor</td> <td>Recursos institucionais e financeiros</td> </tr> </tbody> </table>	Subcategorias	Meios	Resultado	...e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações.	Expediente do campo empreendedor	Recursos institucionais e financeiros		
Subcategorias	Meios	Resultado							
...e visando o levantamento de recursos que mantenham suas operações.	Expediente do campo empreendedor	Recursos institucionais e financeiros							
Orçamento									
Perfil tipológico	Categorizar o TT para análises posteriores de agrupamento por tipo								

Fonte: elaboração própria

⁸⁴ Esse aspecto é averiguado mediante identificação de atuação do TT nas diversas frentes: mídia, economia, política e academia.

A seguir, portanto, está exposta cada ficha individual⁸⁵ dos TTs analisados de acordo com estes parâmetros acima apresentados. A relevância desta análise é permitir uma avaliação comparativa, mas que permita manter alguma complexidade, fornecendo riqueza qualitativa sobre os TTs analisados. Ao mesmo tempo, como supra-apresentado pelo quadro 11, a ficha individual possibilita o teste conceitual, identificando sua operacionalidade ao mesmo tempo em que oferece um meio de testar, nos marcos do conceito, em que termos a organização se configura como um TT.

Quadro 12 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Nome	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Missão declarada	“Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”. ⁸⁶
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Possui dotação orçamentária anual e, com sua proeminência no subsídio à tomada de decisões governamentais, possui orçamento robusto.
Ênfase temática	Economia, desenvolvimento sócio-econômico, democracia, etc.
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento	R\$ 486.929.114,02
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização atua em todas as frentes de disseminação pública de ideias: seminários, palestras, debates, lançamento de estudos e publicações, disponibilização de seus conteúdos em diversos formatos e canais, utilização de redes sociais, publicações opinativas e de diversos tipos.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização está localizada em Brasília e no Rio de Janeiro. Fazendo parte do aparelho governamental, possui acesso político em decorrência de sua natureza governamental. Estando vinculada à Presidência da República, teoricamente, possui ainda mais potencial de influência.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica é formada pela carreira de pesquisadores do IPEA, com grande concorrência e marcada por forte peso acadêmico. Contam também com consultores, de trajetória acadêmica, para a realização de estudos específicos. Há grande equipe administrativa de suporte. Conta com diversas publicações indexadas com alto fator de impacto nos termos da Qualis, Capes.
Perfil tipológico	Governamental

Fonte: elaboração própria

⁸⁵ Todas as tabelas abaixo foram elaboradas pela autora mediante análise das informações disponíveis nos websites das organizações, informações detidas por busca na internet e algumas coletadas diretamente junto às próprias organizações.

⁸⁶ Em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 13 – Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG)

Nome	Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG)
Missão declarada	“Consiste na realização de debates e na difusão de conhecimento sobre a política externa brasileira, temas de relações internacionais e da história da diplomacia brasileira, com vistas, em especial, à formação de opinião pública a respeito dos grandes temas da agenda internacional contemporânea”. ⁸⁷
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Possui dotação orçamentária anual e a prerrogativa de disseminação de conhecimento acerca da política externa brasileira. O orçamento é relativamente baixo se comparado a outros TTs governamentais. Nestes termos, o TT trata exclusivamente de política externa e conduz ações de envergadura limitada.
Ênfase temática	Política Externa
Amplitude temática	Monotemático
Orçamento	R\$ 19.305.238,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização utiliza principalmente a linha de publicações para disseminar ideias, editando e reeditando livros, textos e teses. Mas também realiza debates e seminários em parceria com outras organizações.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização está localizada em Brasília. Fazendo parte do aparelho governamental, possui acesso político por sua natureza. Estando vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, teoricamente, possui poder de influência sobre a tomada de decisões em seu campo político de interesse - a política externa.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica é formada por profissionais de carreira da FUNAG, dirigidos por diplomatas do Ministério de Relações Exteriores. As trajetórias dos analistas não são de forte cunho acadêmico, ainda que alguns tenham titulações de pós-graduação <i>strictu sensu</i> .
Perfil tipológico	Governamental

Fonte: elaboração própria

⁸⁷ Em: http://www.funag.gov.br/pt_br/institucional/funag. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 14 – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)

Nome	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)
Missão declarada	“Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais”. ⁸⁸
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Saúde. Possui dotação orçamentária anual e a prerrogativa de produção e disseminação de conhecimento acerca da saúde brasileira. O orçamento é extremamente robusto, porque a instituição agrega responsabilidades que vão muito além da pesquisa e disseminação de conhecimentos em saúde, mas estendem-se ao desenvolvimento de soluções tecnológicas em saúde, produção de vacinas e medicamentos e prestação de serviços especializados nesse campo. Além disso, atua no ensino, possuindo diversos programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em diversas áreas, uma escola de nível técnico e vários programas <i>lato sensu</i> . Realizam também consultas ambulatoriais de atenção básica e procedimentos, além de hospitalizações.
Ênfase temática	Saúde
Amplitude temática	Monotemático
Orçamento	R\$ 2.360.817.723,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização utiliza todas as frentes de atuação de estratégias públicas de disseminação de ideias e vai além. Possui audiovisuais com selo de produção própria, um canal próprio em TV aberta UHF, uma distribuidora de vídeos, viabiliza monitorias e observatórios de assuntos correlatos à saúde, cria e participa de redes de informação em saúde, conduz sites temáticos e desenvolve ainda atividades e materiais interativos e educativos voltados a estudantes, pesquisadores e profissionais de saúde.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A Fundação está instalada em 10 estados e conta com um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África. Possui uma Diretoria Regional de Brasília (Direb) que representa a Fundação junto a órgãos dos poderes Executivo e Legislativo, instituições públicas e entidades privadas e que abriga a Escola de Governo em Saúde (EGS). Ou seja, está diretamente envolvida no subsídio à tomada de decisões em seu campo político de interesse - a saúde.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica é formada por pesquisadores com forte trajetória acadêmica nos campos de conhecimento relacionados à saúde. São mais de 5000 servidores, sendo mais de 90% efetivos de carreira. 42,46% dos servidores são mestres ou doutores. Dos pesquisadores, 85% são doutores.
Perfil tipológico	Governamental

Fonte: elaboração própria

⁸⁸ Em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/funda%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 15 – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)

Nome	Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)
Missão declarada	“Gerar conhecimento no campo das humanidades com a finalidade de atender a demandas e necessidades relacionadas à educação e cultura, compreendidas de forma interdependente, com vistas ao desenvolvimento justo e sustentável da sociedade brasileira”. ⁸⁹
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Educação. Possui dotação orçamentária anual. A organização atua nas frentes de pesquisa, preservação da memória e cultura, formação livre e <i>degree granting</i> .
Ênfase temática	Educação e Cultura
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	R\$ 112.157.234,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização utiliza diversas frentes de atuação de estratégias públicas de disseminação de ideias. Realiza seminários e palestras; possui um blog ativo em dá notícias das ações da fundação e dissemina informações sobre cultura e educação; realiza cursos livres, técnicos e de pós-graduação <i>stricto e lato sensu</i> ; e possui uma editora focada nos temas prioritários da Fundação. Possui ainda um portal de periódicos científicos indexados.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	São várias instalações que, porém, se limitam à cidade de Recife - PE. A fundação não possui sede ou filial em Brasília. Ainda assim, por se tratar de instituição vinculada ao Ministério da Educação, em princípio, possui acesso político e, teoricamente, exerce influência sobre o campo decisório da política de educação e cultura.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica é formada em parte por servidores, muitos da carreira de pesquisadores, assistentes e analistas em ciência e tecnologia. Parte da equipe, focada no trabalho de pesquisa, que possui ampla trajetória acadêmica nos campos de estudo diretamente ou indiretamente associados à educação e cultura. O portal de periódicos da Fundaj possui publicações indexadas com fator de impacto até B3, segundo a classificação Qualis/Capes.
Perfil tipológico	Governamental

Fonte: elaboração própria

⁸⁹ Em: http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=128. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 16 – Escola Superior de Guerra (ESG)

Nome	Escola Superior de Guerra (ESG)
Missão declarada	“Realizar estudos e pesquisas para compreender a realidade nacional e internacional, e preparar civis e militares para formular políticas e estratégias relativas ao desenvolvimento, à segurança e à defesa nacionais”. ⁹⁰
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é um instituto vinculado ao Ministério da Defesa. Possui dotação orçamentária anual, mas não é expressiva. A principal prerrogativa de dotação orçamentária da organização são os cursos em estratégia e defesa conduzidos para convidados indicados e selecionados - líderes, empresários e burocratas.
Ênfase temática	Defesa nacional e estratégia
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	R\$ 9.503.057,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O foco da organização é a realização de cursos técnicos, livres e pós-graduação <i>lato sensu</i> . Há inclusive conteúdo em EAD. Além dos cursos há as publicações, científicas e opinativas. São organizados seminários fechados para convidados, sem periodicidade ou temáticas pré-definidas.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização está localizada no Rio de Janeiro e em Brasília. Fazendo parte do aparelho governamental, possui acesso político por sua natureza. Estando vinculada ao Ministério da Defesa, teoricamente, possui poder de influência sobre a tomada de decisões em seu campo político de interesse - defesa e estratégia.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica é formada em parte por servidores, muitos da carreira de pesquisadores, assistentes e analistas em ciência e tecnologia. Parte da equipe, focada no trabalho de pesquisa, que possui ampla trajetória acadêmica nos campos de estudo diretamente ou indiretamente associados à educação e cultura. O portal de periódicos da Fundaj possui publicações indexadas com fator de impacto até B3, segundo a classificação Qualis/Capes.
Perfil tipológico	Governamental

Fonte: elaboração própria

⁹⁰ Em: <http://www.esg.br/index.php/br/2014-02-19-17-51-50/apresentacao>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 17 – Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC)

Nome	Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC)
Missão declarada	“Preservar e disponibilizar os arquivos de Ruth e Fernando Henrique Cardoso e produzir e disseminar conhecimento sobre os desafios do desenvolvimento e da democracia no Brasil, em sua relação com o mundo.” ⁹¹
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é comprometida a trabalhar sua missão a partir de exposições, eventos educativos, debates interdisciplinares, estudos e publicações. Conta com o apoio de diversas organizações privadas que, por meio de doações ao <i>endowment</i> ou do patrocínio a atividades específicas, possibilitam as atividades da organização. Parte de seus recursos são angariados por meio de leis de isenção fiscal, como a Lei Rouanet de Incentivo à Cultura.
Ênfase temática	Democracia e desenvolvimento
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização realiza debates de grande visibilidade, uma vez que sempre conta com a participação de personalidades políticas e acadêmicas de grande peso. Disponibiliza seus conteúdos em diversas redes sociais e suas publicações são amplamente divulgadas e gratuitas. Publica livros e papers e trabalha ativamente a exposição na mídia, contando principalmente com a visibilidade que o ex-presidente FHC a confere.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização não possui escritório em Brasília, mas atua fortemente na disseminação de ideias a partir dos debates de alto impacto que realiza, sempre com tomadores de decisão, pensadores e autoridades nos assuntos em foco. A intensa atividade política de FHC, atuante ainda na organização, garante que as ideias produzidas sob o guarda-chuva da organização estejam sempre em evidência.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A condução de estudos coordenados pelo IFHC não conta com pesquisadores do instituto somente, mas, e principalmente, com pesquisadores de diversas organizações de pesquisa e universidades brasileiras e mundiais, especialistas nos assuntos em questão. Há uma grande variedade de pesquisadores em cooperação com o instituto, denotando um alto grau colaborativo no cerne de funcionamento da pesquisa da organização e rigor científico garantido pela revisão de pares constantemente em curso nos processos de estudo.
Perfil tipológico	Acadêmico

Fonte: elaboração própria

⁹¹ Em: <http://www.ifhc.org.br/instituto/missao/>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 18 – BRICs Policy Center (BPC)

Nome	BRICs Policy Center (BPC)
Missão declarada	“Promove a cooperação, bem como a troca de informações entre instituições de pesquisa dos países BRICS” ⁹² .
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Não há informações claras fornecidas pela organização acerca de suas fontes de recursos de sobrevivência. É uma iniciativa conjunta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e possuem parcerias com organizações nacionais e internacionais que fomentam as atividades desenvolvidas pelo TT. Há apoio declarado da FAPERJ, CNPQ e CAPES no próprio <i>website</i> do BPC. Mas não informam grandezas de contribuições de cada financiador.
Ênfase temática	BRICS e demais potências médias
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Promove regularmente colóquios, conferências e workshops - abertos ao público em geral - dos quais participam pesquisadores de outras instituições e formuladores de políticas públicas, tanto brasileiros como estrangeiros. Organiza também um Seminário Internacional anual, com acadêmicos e especialistas de instituições nacionais e internacionais, cujo um dos principais objetivos é o debate de temas referentes à agenda de pesquisa do BPC. Emite pareceres, resenhas e estudos em geral com frequência e ampla divulgação.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização não possui escritório em Brasília, mas é uma iniciativa em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, logo, existe uma interlocução natural do TT com o universo decisório das políticas públicas.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Há uma equipe de pesquisadores com forte trajetória acadêmica e reconhecimento científico. O TT não detém publicações indexadas, mas trabalha com formatos de estudos bem atualizados com as tendências dos TTs mais referenciados no mundo: <i>policy briefs</i> , <i>fact sheets</i> , <i>papers</i> ⁹³ - bem direcionados para a disseminação junto a tomadores de decisão.
Perfil tipológico	Acadêmico

Fonte: elaboração própria

⁹² Em: http://bricspolicycenter.org/homolog/sobre_o_bcp. Acesso em janeiro de 2015.

⁹³ Os think tanks norte-americanos, notadamente os estadunidenses, utilizam uma série de formatos de estudos sobre políticas de acordo com o tipo de público que pretendem prender a atenção. Os *policy briefs* são formatos que se assemelham a resenhas mais objetivas sobre determinadas questões de políticas. Os *fact sheets* geralmente apresentam mais informações quantitativas, infográficos e painéis, significativamente objetivos. Os *papers* já discutem mais sistematizadamente, como em artigos científicos, uma visão sobre determinada questão política. Há variações, no entanto, sobre como esses formatos são vistos e qual seu modelo padrão.

Quadro 19 – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Nome	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)
Missão declarada	“É a análise e intervenção na realidade brasileira, com um estilo de trabalho próprio, que enfatiza a comparação, combina especialização e interdisciplinaridade”. ⁹⁴
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Não há informações objetivas fornecidas pela organização acerca de suas fontes de recursos de sobrevivência. Na lista de parceiros e financiadores constam instituições nacionais e internacionais de fomento (BNDES, FINEP, FAPESP, MacArthur Foundations, IDRC, Unesco), órgãos governamentais (MDS, Ministério da Saúde, Governo Estadual de São Paulo, IBAMA, Tribunal de Contas) e empresas (Petrobrás, Itaú, Valor Econômico). O que nos leva a crer que a organização se sustenta a partir de um diversificado portfólio de financiamentos, não ficando, a princípio, subjugado a nenhum deles.
Ênfase temática	Ciências sociais em geral
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Promove seminários acadêmicos periódicos que muitas vezes contam com a presença de <i>policy makers</i> e burocratas. Possuem uma publicação de ampla circulação e alto fator de impacto pela Qualis Capes (Revista Novos Estudos) e ampla presença na mídia.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização não possui escritório em Brasília, mas é parceira de uma ampla gama de atores governamentais. Além disso, recentemente iniciou a oferta de cursos de treinamento em técnicas de pesquisa e em tópicos de políticas públicas, oferecidos ao público universitário, a membros de organizações não governamentais mas também a funcionários dos diferentes níveis de governo, permitindo maior acesso a burocratas governamentais.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Conta com uma grande equipe de pesquisadores, 166 dos quais 68 são doutores. Edita e editou ao longo de sua existência uma série de livros além de revistas acadêmicas, das quais mantém hoje a Novos Estudos, com alto fator de impacto (A1 em Sociologia). Dentre o grupo de pesquisadores do Cebrap estão alguns dos intelectuais mais consagrados no Brasil tais como José Arthur Giannotti, Elza Berquó, Ruth Cardoso, Francisco de Oliveira, Paul Singer e Fernando Henrique Cardoso.
Perfil tipológico	Acadêmico

Fonte: elaboração própria

⁹⁴ Em: <http://beta.cebrap.org.br/v3/index.php?r=institucionais/index>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 20 – Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)

Nome	Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)
Missão declarada	“desenvolver conhecimento e promover o debate sobre temas das relações internacionais, oferecendo subsídios para a definição de políticas públicas”. ⁹⁵
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização é mantida por diversos tipos de apoiadores, pessoas físicas, jurídicas, podendo ser empresas e órgãos diplomáticos. Além disso, conta com apoio de fundações internacionais e recursos governamentais de editais.
Ênfase temática	Relações Internacionais
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	R\$ 2.142.135,16
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O CEBRI trabalha com uma estratégia clara de disseminação pública de ideias. Possuem diversos formatos de documentos de apresentação de estudos: livros, artigos, dossiês, teses. Realizam eventos regulares para a discussão de temas das Relações Internacionais - debates, seminários, lançamentos de publicações, almoços, <i>workshops</i> , etc.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização tem sede em São Paulo, no entanto, por sua origem contar com diversos fundadores diplomatas e, assim, também parte dos Conselhos, o TT possui potencial acesso político aos tomadores de decisão do campo de política que atuam, as relações internacionais, conduzidas predominantemente pelo Ministério de Relações Exteriores, ao qual o corpo de diplomatas brasileiro está vinculado.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	O CEBRI possui um programa de intercâmbio de pesquisadores internacionais a partir do qual seleciona candidatos em nível de doutoramento para conduzir pesquisas no escopo de atuação do CEBRI por um período de tempo determinado. Além disso, seus projetos de pesquisa contam com a participação de pesquisadores de outras organizações, a partir de redes de pesquisa colaborativa. A credibilidade científica das atividades da organização é garantida pelas trajetórias acadêmicas consistentes de seus pesquisadores e interlocutores, sejam em intercâmbio, em colaboração ou como debatedores e palestrantes dos eventos da organização.
Perfil tipológico	Acadêmico

Fonte: elaboração própria

⁹⁵ Em: <http://www.cebri.org/portal/sobre-o-cebri/quem-somos;jsessionid=FE5F4D3D06007FEFFDFE6936D2E0B6FF>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 21 – Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Nome	Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Missão declarada	“Avançar nas fronteiras do conhecimento na área das Ciências Sociais e afins, produzindo e transmitindo ideias, dados e informações, além de conservá-los e sistematizá-los, de modo a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, para a melhoria dos padrões éticos nacionais, para uma governança responsável e compartilhada, e para a inserção do país no cenário internacional”. ⁹⁶
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Suas fontes de recursos de sobrevivência principais são: receitas operacionais pela condução de um vasto e renomado programa de ensino e consultorias para empresas e governos das mais diferentes envergaduras. Ainda que possam contar com recursos de editais e apoios de fundações internacionais, seu principal meio de sobrevivência é a prestação desses serviços.
Ênfase temática	Ciências sociais e afins
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento	R\$ 898.094.935,83
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Trabalham em todas as frentes de disseminação pública de ideias: periódicos opinativos e científicos, utilização de redes sociais para divulgação de estudos, editora para publicação de livros, constante aparição na mídia. Alguns institutos da FGV já possuem status de referência em determinadas informações, por exemplo, de indicadores macroeconômicos, como é o caso do IBRE/FGV. Nesse sentido, estão constantemente influenciando, mesmo que indiretamente a conformação das políticas dos campos em que atuam.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Têm uma forte atuação no campo de consultorias sob demanda para órgãos governamentais, de maneira que detém assim, algum nível de acesso político para influenciar tomadores de decisão. Possuem filial em Brasília, sede no Rio de Janeiro, mas forte interlocução com os diferentes níveis de governo.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Com amplo corpo docente para a condução das atividades de ensino realizadas pela organização, a FGV também conta com um grande número de pesquisadores (que podem ou não ser docentes) para a realização das consultorias e pesquisas sob encomenda em seus institutos e escolas. Possuem diversos periódicos com alto fator de impacto na avaliação da Capes/Qualis, tais como a revista Estudos Históricos, com fator de impacto A1
Perfil tipológico	Acadêmico

Fonte: elaboração própria

⁹⁶ Em: <http://portal.fgv.br/missao>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 22 – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)

Nome	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC)
Missão declarada	“dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates”. ⁹⁷
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Conta com o apoio de agências de financiamento e órgãos governamentais como a FAPESP, FINEP e CNPq. Presta consultorias para vários Ministérios, agências governamentais e Secretarias estaduais e municipais. Recebe também apoio financeiro de fundações internacionais como Fundação Ford, NOVIB, IDRC, ILDES, IAF, PNUD, Tinker Foundation, Fundação Konrad Adenauer e European Commission. Recebem recursos tanto como <i>endowment</i> como também por projeto de pesquisa. As consultorias acontecem sob demanda.
Ênfase temática	Justiça social, cidadania, democracia, políticas públicas, relações internacionais e a integração regional.
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Realiza seminários, encontros e workshops para debater as questões de políticas que pesquisam. Tem uma linha de publicações em que se destaca a revista Lua Nova. Realizam também eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Estão sediados em São Paulo, por isso, realizam muitas pesquisas por encomenda para o governo estadual e municipal de São Paulo. Mas também tem boas relações de prestação de serviços e de valorização acadêmica com o governo federal brasileiro, demonstrando algum acesso político e capacidade de influência privada mediante seus estudos sob encomenda ou aprovados por projeto.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Possuem algumas publicações científicas indexadas e uma que se destaca é a Revista Lua Nova, com fator de impacto A1 em algumas áreas de avaliação de acordo com critérios da Capes/ Qualis. O grupo de pesquisadores é amplo e com consistente trajetória de pesquisa, denotando forte credibilidade acadêmica do TT. A dependência das consultorias de pesquisa sob encomenda com agências governamentais, no entanto, coloca em questionamento o nível de independência da agenda de pesquisa da organização.
Perfil tipológico	Acadêmico/ Contract Research

Fonte: elaboração própria

⁹⁷ Em: <http://www.cedec.org.br/conheca.asp?quemsomos=current&page=quemsomos&subpage=apres>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 23 – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX)

Nome	Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX)
Missão declarada	“desenvolver atividades relativas a pesquisas, estudos, formação de pessoal, informação, divulgação e assistência técnica no campo de comércio exterior”. ⁹⁸
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A principal fonte de recursos do TT são as consultorias técnicas prestadas a uma grande diversidade de clientes e os cursos oferecidos tanto no nível de formação técnica no campo do comércio exterior
Ênfase temática	Comércio Exterior
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização trabalha com uma grande variedade de formatos para disponibilização de seus estudos (boletins, textos para discussão, <i>policy briefs</i> e uma revista indexada). Realiza eventos abertos ao público, especialmente palestras. Cursos abertos e customizados para empresas são outro mecanismo de atuação na disseminação de suas concepções sobre as políticas de comércio exterior
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A organização não possui escritório em Brasília, mas atua fortemente junto a organizações públicas, prestando consultorias técnicas, e, dessa forma, fazendo-se presente nos âmbitos de tomada de decisões políticas do comércio exterior. O presidente da organização é Diretor Executivo de Políticas e Estratégia, na Confederação Nacional da Indústria, em Brasília. Há grande permeabilidade de <i>policy makers</i> como conselheiros do <i>think tank</i> , como é o caso de diplomatas de carreira do Itamaraty.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A equipe técnica da FUNCEX trabalha tanto na consecução de estudos quanto na atividade docente dos cursos. São, na sua maioria, profissionais de ampla experiência no campo do comércio exterior e assuntos correlatos. Há alguns profissionais com formação acadêmica mais extensa, mas são a minoria. Há a publicação indexada de fator de impacto C, pela Qualis/Capes - Revista Brasileiro de Comércio Exterior.
Perfil tipológico	Contract Research/ <i>Advocacy</i> Político

Fonte: elaboração própria

⁹⁸ Em: <http://www.funcec.org.br/institucional/sobreafuncec.asp>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 24 – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Nome	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
Missão declarada	“Subsidiar processos de tomada de decisão em temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, por meio de estudos em prospecção e avaliação estratégica baseados em ampla articulação com especialistas e instituições do SNCTI ^{99, 100} ”.
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Contratos de gestão com o Ministério da C, T & I são a maior parte de sua fonte de receitas (94%). Tem iniciado, nos últimos anos, a abertura para outros clientes visando diversificar sua fonte de receitas. Supomos que se trate de estratégia para evitar a condição frágil de dependência de somente uma fonte de recursos.
Ênfase temática	Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento	R\$ 28.885.685,52
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização tem uma diretriz bem definida de disseminação pública de conhecimento e informação, colocando-a como "principal elemento de trabalho do CGEE". Realizam a publicação Parcerias Estratégicas, de ampla distribuição <i>online</i> e impressa; conduzem uma série de eventos entre seminários, lançamentos de estudos e fóruns; e tem ampla mídia espontânea. Utiliza redes sociais para disseminar suas ideias, porém, ainda não as utiliza amplamente.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Estando sediada em Brasília e diretamente vinculada ao Ministério de C, T & I, a organização é supervisionada por este ministério de forma que acabar por realizar um <i>trade-off</i> entre acesso político e independência de sua agenda de pesquisa. Atuando principalmente por meio de contratos de pesquisa, detém pouca autonomia. Por outro lado, por contar com colaboradores de diversas instituições do sistema de C, T & I, possui acesso político capilarizado em diferentes âmbitos de tomada de decisões políticas a partir de seus posicionamentos.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A Revista Parcerias Estratégicas é indexada, porém, ainda detém a classificação B2 como mais fator de impacto nos termos da avaliação da Capes/Qualis. Ainda assim, o corpo de pesquisadores permanentes do CGEE é robusto e academicamente qualificado. O corpo de pesquisadores colaboradores igualmente, fazendo de sua credibilidade científica um vetor de força para a atuação da organização enquanto <i>think tank</i> .
Perfil tipológico	Contract research

Fonte: elaboração própria

⁹⁹ Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

¹⁰⁰ Em: <http://www.cgее.org.br/sobre/finalidade.php>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 25 – Instituto Fernand Braudel (IFB)

Nome	Instituto Fernand Braudel (IFB)
Missão declarada	“conduz pesquisas, debates públicos e ações sociais que propõem soluções para os problemas institucionais do Brasil e da América Latina” ¹⁰¹
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Como um <i>think-and-do-tank</i> o IFB atua no campo da disseminação de ideias, mas também conduz intervenções sociais, mediante parcerias com outras organizações. Possui apoio financeiro e institucional de fundações, companhias privadas e de agências internacionais como o Banco Mundial e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, fundações Ford, Tinker, General Electric, Itaú Social, Odebrecht e Worldfund, Instituto Unibanco e Open Society Institute.
Ênfase temática	Política, Educação e Economia
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento 2012	R\$ 4.180.000,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O TT possui uma publicação chamada Braudel Papers. Ainda utilizam as redes sociais timidamente para divulgação de seus conteúdos e ideias. Realizam seminários, especialmente para discussão de temas de interesse das políticas públicas que estão em evidência. A estratégia de comunicação não parece clara e definida. As ações de disseminação parecem ser realizadas mediante oportunidade e ocasião.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	O instituto se localiza em São Paulo. O corpo de conselheiros do instituto é significativamente amplo e conta com diversas autoridades envolvidas com o universo político. O presidente da organização, por exemplo, é o ex-embaixador Rubens Ricupero. Nesse sentido, o TT pode ter algum acesso político, no entanto, não é possível afirmar seu potencial de influência somente com base nesses aspectos.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	O corpo de pesquisadores é restrito a seis pesquisadores dentre permanentes e associados. Destes, a grande maioria possui trajetória acadêmica.
Perfil tipológico	Contract research/ Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

¹⁰¹ Em: <http://pt.braudel.org.br/o-instituto/sobre/>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 26 – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)

Nome	Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)
Missão declarada	“contribuir para o aprofundamento do debate sobre as relações entre desenvolvimento e integração internacional do Brasil (...) policy-oriented, que analisa a política econômica externa do Brasil, suas posições e interesses em diferentes foros de negociação e cooperação internacional, a evolução do cenário mundial e seus impactos sobre a economia e as políticas econômicas do país”. ¹⁰²
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Não há informações explícitas sobre a realização de consultorias nem declarações explícitas sobre as fontes de financiamento. Há somente indicações de parceiros, sem distinção entre financeiros e institucionais, em que figuram empresas, outros <i>think tanks</i> , universidades, fundações internacionais e entidades de classe. Porém, o corpo diretivo do TT é o grupo de sócios responsáveis pela empresa de consultoria Ecostrat. Nesse sentido, podemos associar o CINDES e seu meio de geração de recursos de sobrevivência, em alguma medida, com a prestação de consultorias pela Ecostrat.
Ênfase temática	Política comercial internacional
Amplitude temática	Pluritemático
Orçamento 2012	Não declarada
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	Breves, brevíssimos, textos, PC em foco, Indexvest são alguns dos diferentes formatos que a organização utiliza para disseminar seus conteúdos. O TT realiza eventos para discussão de temas em foco relacionados aos assuntos de interesse. São geralmente palestras e debates de menor envergadura. Emite pareceres opinativos em veículos de comunicação.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Não há informações suficientes publicizadas pela organização para compreender como se relaciona com os <i>policy makers</i> . Há indicativos de que os <i>think tankers</i> principais, sócios de uma consultoria que presta serviços para órgãos governamentais, mas principalmente multilaterais, possuam alguma interlocução em seu campo de políticas de interesse – política econômica internacional.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Há a indicação de somente uma pesquisadora no instituto, que, mediante contato, foi informada não estar mais vinculada ao TT. No entanto, os demais integrantes conselheiros e diretores executivos detêm trajetória acadêmica. Pelo número amplo de parcerias com outros TTs podemos cogitar a possibilidade de condução de pesquisas colaborativas com outras instituições dessa natureza. Não há publicações indexadas.
Perfil tipológico	Contract research/ Policy Advocacy

Fonte: elaboração própria

¹⁰² Em:

http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=3. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 27 – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos (DIEESE)

Nome	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE)
Missão declarada	“desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores”. ¹⁰³
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	O DIEESE surgiu mediante uma iniciativa do movimento sindical e mantém-se vinculado a ele até hoje. De início, o objetivo era a realização de pesquisas que subsidiassem reivindicações de trabalhadores. Ao longo dos anos os eixos de trabalho foram ampliando-se para formação educativa dos sindicalistas, a assessoria às negociações e a pesquisa permanente sobre informações acerca das quais o DIEESE tornou-se referência, tais como índice de custo de vida, cesta básica, taxas de desemprego, etc. Nestes termos, a organização sobrevive das contribuições sindicais, contratos com associados e subseções e convênios com outras organizações para condução de projetos.
Ênfase temática	Trabalhadores (custo de vida, salários, cesta básica, emprego e desemprego, greves)
Amplitude temática	Pluritemática
Orçamento 2012	R\$ 30.367.789,89
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O TT atua fortemente no campo das publicações divulgando seus estudos em diversos formatos como séries de estudos, boletins setoriais, notas técnicas, livros, etc. Possuem perfis em diversas redes sociais e as utilizam amplamente, com algumas exceções, como Youtube. Realizam cursos de formação para sindicalistas, circunstância em que se abre mais um canal para divulgação de seus estudos. E realizam diversos seminários e palestras nos assuntos atinentes ao seu universo de atuação.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Possuem diversas regionais e subseções em diferentes partes do território brasileiro, estando bastante capilarizados tanto virtualmente quanto presencialmente. No entanto, não é possível fazer afirmações sobre seu potencial de influência direta junto a <i>policy makers</i> . É factível afirmar, no entanto, que devido à ampla adesão dos sindicalistas às posições do DIEESE, potencialmente suas colocações tendem a ser ouvidas quando da formulação de políticas que se direcionem ou tangenciam o campo das políticas do trabalho.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Não há informações disponíveis publicamente sobre a equipe técnica do DIEESE. De acordo com o Relatório de Atividades de 2012, haviam 264 colaboradores vinculados à instituição. No entanto, não há informações sobre quem são. Em alguns dos estudos é possível identificar técnicos responsáveis que, mediante busca no Lattes/ CNPQ, possuem credenciais acadêmicas. No entanto, não é possível dizer qual a proporção e envergadura dessa equipe acadêmica. Não há publicações indexadas do DIEESE.
Perfil tipológico	Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

¹⁰³ Em: <http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 28 – Instituto Millenium (IMIL)

Nome	Instituto Millenium (IMIL)
Missão declarada	“promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo (...) apresenta alternativas para problemas-chave do país e fomenta o debate com as diversas vozes da opinião pública, contribuindo, assim, para o desenvolvimento nacional” ¹⁰⁴ .
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Segundo declaração da própria organização, o IMIL é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) mantida pela contribuição de pessoas físicas e jurídicas de direito privado, sem contar com recursos públicos para suas operações.
Ênfase temática	Economia e política
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento 2012	R\$ 1.071.593,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O instituto utiliza de meios de ampla divulgação junto à opinião pública para disseminar suas ideias: <i>podcasts</i> , um canal de TV <i>online</i> e inserção de vídeos em grandes canais como Globo, SBT e outros são algumas das frentes de disseminação de ideias junto ao público geral. Escrevem também em Editoriais e concedem entrevistas a grandes veículos de comunicação impressa (Estado de São Paulo, O Globo, Revista Época, Revista Veja). Utilizam também uma estratégia similar ao IFHC na disseminação de ideias junto a mentes jovens com o programa “IMIL na sala de aula”, em que especialistas do instituto proferem palestras em universidades.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A sede da organização é em São Paulo. Possui em seu corpo de especialistas e conselheiros algumas figuras de projeção política. No entanto, as posições políticas do instituto são, em sua maioria, claramente opositoras às opções políticas que vem sendo realizadas no governo federal da última década, indicando uma tendência ao desalinhamento com o (Poder Executivo) vigente.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	O grupo de "especialistas" conforme nomeado pela própria organização, é composto por diversos colaboradores associados ao IMIL que escrevem artigos opinativos em alinhamento com as ideias a serem propagadas pela organização. São quase 200 colaboradores, das mais diferentes trajetórias e campos de políticas. Muitos tem forte trajetória acadêmica, outros têm trajetórias no campo gerencial de destaque.
Perfil tipológico	Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

¹⁰⁴ Em: <http://www.institutomillennium.org.br/>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 29 – Conectas Direitos Humanos

Nome	Conectas Direitos Humanos
Missão declarada	“promover a efetivação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito, no Sul Global - África, América Latina e Ásia” ¹⁰⁵
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	A organização se sustenta a partir de recursos financeiros concedidos por financiadores tais como: Comissão Européia, Fundação Ford Fundação Carlos Chagas, International Development Research Center – IDRC, Instituto Betty e Jacob Lafer, OAK Foundation, Open Society Foundations, The Sigrid Rausing Trust.
Ênfase temática	Direitos Humanos
Amplitude temática	Monotemática
Orçamento 2012	R\$ 3.176.881,00
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	A organização atua com algumas principais ações de disseminação pública de ideias acerca dos direitos humanos: um colóquio bienal internacional, a revista Sur, publicações direcionadas a públicos de interesse (Direitos Humanos: o Brasil na ONU, STF em foco, Política Externa)
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	Com status consultivo na ONU, a organização já detém um canal direto para influenciar um dos âmbitos de discussão e formulação de políticas de direitos humanos no Brasil e no mundo. E vem se posicionando cada vez mais como organização de referência no que se refere às políticas de direitos humanos e suas diversas dimensões. Com um trabalho também junto ao Superior Tribunal Federal, ingressando em ações judiciais nesta corte levando sua visão sobre o tema em voto, acaba influenciando as decisões e, por jurisprudência, a formulação de políticas também sofre influências.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	A organização conta com um contingente de colaboradores que possuem trajetória acadêmica no campo dos Direitos Humanos. O TT organiza ainda a edição e publicação da Revista Sur, uma revista internacional de Direitos Humanos com fator de impacto A2 de acordo com a avaliação Qualis/Capes.
Perfil tipológico	Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

¹⁰⁵ Em: <http://www.conectas.org/pt/quem-somos>. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 30 – Instituto de Estudos Empresariais (IEE)

Nome	Instituto de Estudos Empresariais (IEE)
Missão declarada	“Formar lideranças empresariais que se comprometam com um modelo de organização social e política para o Brasil baseado no ideal democrático de liberdades individuais, subordinadas ao Estado de Direito”. ¹⁰⁶
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Suas atividades são financiadas por empresas privadas, fundações internacionais e pessoas físicas, mas não existe uma política de transparência das contas e atividades do IEE, nem do Fórum da Liberdade, principal realização do TT, que possui <i>website</i> próprio, mas não disponibiliza informações dessa natureza.
Ênfase temática	Liberalismo
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento 2012	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O Fórum da Liberdade é a ação de maior projeção do IEE. Um evento anual de grande visibilidade é realizado reunindo um público médio de 5 mil pessoas e com transmissão <i>online</i> . A organização também publica bimestralmente uma revista opinativa para "formação de líderes identificados com as ideias liberais". Realizam ainda outros eventos como debates e palestras sem prévia programação. Divulgam uma série de livros intitulada "Pensamentos liberais", com tiragem anual e o FL Insights, que são pílulas opinativas de associados ou membros do IEE. Utilizam timidamente as redes sociais, mais por meio da marca do Fórum da Liberdade do que pela organização.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A sede da organização é em Porto Alegre. Não é possível fazer afirmações acerca de seu acesso político uma vez que não há informações disponíveis suficientes sobre as ações e articulações do IEE. Do seu carro-chefe, o Fórum da Liberdade, participam diversas personalidades, como palestrantes e participantes do campo empresarial e político, o que, no entanto, não pode ser considerado indicativo de potencial de influência da organização junto aos <i>policy makers</i> .
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	Não há informações sobre equipes de pesquisadores ou similar. Não indicam, entre as poucas informações sobre suas atividades, a existência de processos de pesquisa propriamente dita, mas sim a compilação de pesquisas de outras organizações comprometidas com o ideário liberal e artigos opinativos de seus membros, conselheiros e associados.
Perfil tipológico	Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

¹⁰⁶ Em: http://www.iee.com.br/o_iee/. Acesso em janeiro de 2015.

Quadro 31 – Fundação Perseu Abramo (FPA) - PT

Nome	Fundação Perseu Abramo (FPA) – Partido dos Trabalhadores
Missão declarada	“constituir um espaço, fora das instâncias partidárias, para desenvolvimento de atividades como as de reflexão política e ideológica, de promoção de debates, estudos e pesquisas, com a abrangência, a pluralidade de opiniões e a isenção de ideias pré-concebidas (...) pesquisa, a elaboração doutrinária e a contribuição para a educação política dos filiados do Partido dos Trabalhadores e do povo trabalhador brasileiro”. ¹⁰⁷
Estratégia de sobrevivência organizacional - Recursos	Não há qualquer informação sobre as fontes de receitas da fundação.
Ênfase temática	Não há
Amplitude temática	Abordagem ampla
Orçamento 2012	Não declarado
Estratégia pública de disseminação de ideias - Visibilidade	O website da FPA é um portal que disponibiliza acesso às diferentes frentes de atuação da fundação no que tange à estratégia pública: FPA Conhecimento divulga cursos de Mestrado Profissional, especialização e cursos técnicos em gestão de políticas públicas; FPA de Fato faz análise de dados e pesquisas; FPA Editora mostra as atividades editoriais da fundação; FPA Escola é o site da Escola Nacional de Formação PT que é conduzida pela fundação e realiza cursos, jornadas e oficinas presenciais e a modalidade de educação online. Há ainda Blogues FPA, com conteúdo mais noticiário e opinativo; FPA Ciclo de Debates que informa e disponibiliza vídeos dos debates realizados pela Fundação; FPA publicações disponibiliza as revistas publicadas pela organização. Isto é, pelo portal é notório o interesse do TT em atuar amplamente na disseminação de ideias por estratégias públicas de visibilidade.
Estratégia privada de disseminação de ideias - Acesso político	A sede da organização é em São Paulo. No entanto, devido à sua vinculação partidária, é de se pressupor que o potencial de influência dos estudos e posições da FPA no processo de formulação de políticos é significativo, haja vista o longo percurso de permanência do PT no governo federal e em várias outras instâncias de governo no Brasil.
Equipe e publicações indexadas - credibilidade	O corpo de dirigentes, conselheiros e coordenadores de núcleos da fundação é composto por militantes do partido que detém tanto trajetória acadêmica quanto trajetória política e burocrática. A Revista Perseu e a Revista Teoria e Debate são indexadas, porém, possuem baixo fator de impacto (B5 e B4) na avaliação Qualis/Capes.
Perfil tipológico	Policy <i>Advocacy</i>

Fonte: elaboração própria

As análises individuais permitiram compreender com alguma profundidade, a complexidade das estratégias de atuação dos TTs analisados na busca dos resultados de interesse que os tornem mais capazes de influenciar os processos políticos de seu

¹⁰⁷ Em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/historico-0>. Acesso em janeiro de 2015.

interesse. A seguir, uma análise de cada agrupamento por perfil tipológico permitirá observar as similaridades e diferenças entre inter-tipos e intra-tipos. Essa análise fortalece ainda mais o teste conceitual na medida em que, se pressupomos que cada tipo possui um enfoque sobre os resultados de interesse dos *think tank* (a saber: tipos governamentais enfocam em acesso político, TTs de pesquisa por contrato em recursos, TTs acadêmicos em credibilidade e TTs de *advocacy* político enfocam em visibilidade) as avaliações por agrupamento permitem verificar se essa pressuposição procede. Mais do que isso, as averiguações permitiram compreender mais sobre as potenciais configurações dos quatro resultados para cada perfil tipológico, revelando aspectos do fenômeno e apontando caminhos de pesquisa futuros.

4.3.2. Análises por agrupamento tipológico

É importante explicitar algumas ressalvas quanto ao agrupamento por tipologias que conduzimos aqui. O enquadramento dos TTs nos tipos descritos pela tipologia em uso é sempre realizado a partir de suas características predominantes, o que significa dizer que raramente um TT é uma representação pura daquele tipo. O próprio conceito de *think tank* mobilizado e utilizado transversalmente em todo o estudo já dá indicativos da improbabilidade desta pureza, haja vista os TTs serem, nos termos deste conceito, organizações que se utilizam de expedientes organizacionais de outros campos organizacionais mais bem estabelecidos. Neste sentido, no processo de afastamento e aproximação entre um expediente e outro, a saber, acadêmico, midiático, político e econômico, os *think tanks* tornam qualquer tipologia já descrita até aqui pela literatura uma tentativa aproximada de classificação que nos sirva de ferramenta de análise e compreensão do fenômeno. Por isso, algumas ressalvas aos agrupamentos que realizamos com base na tipologia em uso são necessárias.

Em primeiro lugar, é relevante destacar que o universo de *think tanks* estudado mostrou que aqueles que podem ser classificados como *think tanks* de pesquisa por contrato compartilham o perfil de serem, em vários casos, organizações com forte perfil acadêmico e diferirem-se destes sutilmente em principalmente duas medidas:

1. Quando a atividade de prestação de serviços de pesquisa mediante demanda por contrato é uma maneira de aproveitar os insumos acadêmicos na geração de receitas adicionais como recursos de sobrevivência da organização e

possibilidade de intervir concretamente na realidade de interesse e expertise, como é o caso da FGV e do CEDEC;

2. Quando a atividade de prestação de serviços de pesquisa por contrato é a principal fonte de receitas e um caminho para fornecer insumos técnicos e científicos a determinados campos de políticas, como é o caso da FUNCEX e do CINDES.

A identificação destes diferentes tipos de atuação dos TTs, que podem ser classificados como *contract research* ou de pesquisa por contrato, denota que a categoria tipológica pode se mostrar pouco representativa em uma análise de um universo de número de casos mais exaustivo, já que foi pouco representativa no que se refere ao universo de organizações estudado. Isto é, em essência, esses TTs poderiam ser classificados, no primeiro caso, como tipo Acadêmico e, no segundo caso, como tipo *Advocacy* Político. No limite, o que observamos é que a pesquisa por contrato é mais um meio gerador de recursos em um cenário inóspito de financiamento para *think tanks* e não um fim em si mesmo. Há uma agenda mais proeminente do que a simples realização de pesquisa sob demanda nesses TTs, que pode ser tanto de conduzir um processo de pesquisa e disseminação de ideias no modelo acadêmico da tipologia quanto no modelo de advocacia política.

Nesse sentido, é necessário destacar o caráter “híbrido” de alguns desses TTs por congregarem mais de um perfil da tipologia em uso, como é o caso dos TTs aos quais já nos remetemos. Ainda assim, alguns casos mostraram, em uma primeira análise, características atinentes ao tipo descrito pela tipologia como *contract research*, porém, são poucos e seu enquadramento tipológico não é totalmente parcimonioso. Assim, sugerimos como agenda de pesquisa estudos empíricos de maior envergadura que permitam compreender se esta realidade é representativa de um universo maior de TTs brasileiros. Nestes termos a generalização e, portanto, a exclusão de um tipo da tipologia não nos parece prudente neste estudo haja vista a limitação do universo de TTs analisado.

Em segundo lugar, é importante ressaltar como alguns dos itens eleitos a serem mapeados como informativos sobre o comportamento dos *think tanks* adquirem um caráter irrelevante ou até dispensável no caso dos *think tanks* de tipo governamental. É possível afirmar que, por fazerem parte do aparelho governamental e contarem com

dotação orçamentária governamental que TTs governamentais detém, por natureza, Acesso Político. O que não significa dizer que exercem influência sobre o processo de tomada de decisões políticas do campo político em que atuam. A associação entre o Acesso Político inerente à sua condição de instituição governamental pode indicar um potencial de influência se associado à, por exemplo, uma dotação orçamentária robusta. Outros itens podem fortalecer esse potencial tais como a identificação de amplas capacidades de condução de estratégias públicas de disseminação de ideias, mostrando certo nível de autonomia e, ao mesmo tempo, incentivo, por parte dos tomadores de decisão em níveis superiores para a projeção institucional daquele TT. Nestes termos, a análise do agrupamento dos TTs governamentais foi realizada com atenção a essas especificidades.

a. Os Think tanks Acadêmicos

Os TTs acadêmicos analisados se dividem em dois principais tipos: aqueles deliberadamente voltados para a disseminação de ideias e que se dedicam a ações de fortalecimento institucional via posicionamento e imagem; e aqueles que enxergam essas ações como secundárias e utilizam esses recursos de maneira ainda pontual. Nesses últimos, as ações de disseminação de ideias são pulverizadas e geralmente não compõem um plano amplo e articulado de projeção institucional. As informações institucionais disponibilizadas aos interlocutores são limitadas, confundindo-se muitas vezes com as informações das universidades às quais estão afiliados, por exemplo. Nesse cenário podemos citar os casos do FIPE/USP, NUPPS/USP, CERESAN/UFRRJ e CEDEPLAR/UFMG, em menor medida. Isso prejudica, em grande medida, a que seus estudos e ideias sejam capilarizados junto à opinião pública e que o TT se fortaleça enquanto referência nos assuntos que aborda.

Os estudos realizados por esses TTs, de forma geral, são apresentados em formatos especializados para o público acadêmico, tais como publicações científicas de acesso restrito e livros ou relatórios de longa extensão e linguagem hermética. A realização de eventos, que são largamente utilizadas por essas organizações, tem sua divulgação focada no público especializado e detém um formato estritamente acadêmico. As publicações que estas organizações conduzem são, em sua grande maioria, indexadas e de circulação especializada. Essas características denotam a incipiência destas organizações em utilizar meios mais competitivos de disseminação de ideias e

posicionamento institucional enquanto *think tanks*, explicitando um caráter transitório entre a dinâmica dos institutos de pesquisa tradicionais – mais auto-centrados e com abordagem inacessível ao público geral e até mesmo aos tomadores de decisão – e os *think tanks* do primeiro tipo, voltados para a busca dos resultados de visibilidade, recursos e acesso político, mas igualmente preocupados com a credibilidade. Essa condição multifocada traduz concretamente o exposto por Medvetz (2012b, p. 02) que aponta que muitas vezes ser um bom *think tank* é subordinar o pensamento independente embasado em pesquisa rigorosa aos caprichos das prioridades políticas e econômicas cambiantes – e é esse um dos pontos principais do expediente próprio dos *think tanks*, ainda em construção.

Neste ponto é importante colocar a questão: o propósito de conduzir pesquisa de alternativas para questões de políticas públicas não é o de influenciar a tomada de decisões? Ao mesmo tempo, as dificuldades de levantamento de recursos não são agravadas mediante um posicionamento hermético e auto-centrado da organização, uma vez que os potenciais apoiadores têm dificuldades de enxergar a projeção do conhecimento ali produzido? Pressupomos nesse cenário efeitos de um perfil transitório, mas também decorrentes do fato de estarmos falando, em alguns casos, de pesquisadores-servidores, cuja remuneração está em alguma medida caracterizada como estável e garantida pelo vínculo universitário. Ao mesmo tempo, muitos desses institutos e centros não se formaram com o intuito explícito de tornarem-se *think tanks*, o que ocorre casualmente em função da projeção que seus estudos e a trajetória de seus pesquisadores tomaram.

O quadro 32 mostra, por organização, para todo o conjunto de casos, a disponibilidade orçamentária, a ênfase temática e a amplitude temática. É notória a indisponibilidade de dados acerca dos orçamentos disponíveis. Na maioria dos casos, mesmo após solicitação direta a informação não foi disponibilizada. A reticência em disponibilizar tal dado é contraproducente, uma vez que se trata de organizações que vivem de recursos doados ou públicos, cuja transparência e *accountability*¹⁰⁸ se mostram imprescindíveis, não somente para manutenção do financiamento, quanto para a atração de novos financiadores, a exemplo dos *think tanks* estadunidenses e canadenses (ABELSON, 2009). Esse aspecto revela, a nosso ver, elementos de incipiência gerencial nos termos utilizados pelos *think tanks* mais sólidos mundialmente.

¹⁰⁸ Transparência na prestação de contas e relatórios de atividades.

Quadro 32 – *Think tanks* acadêmicos: perfil organizacional

Organização	Orçamento 2012	Ênfase temática	Amplitude temática
CEBRAP	Não disponibilizado	Ciências sociais	abordagem ampla
CEBRI	R\$ 2.142.135,16	Relações Internacionais	pluritemático
BRICSPC	Não disponibilizado	Cooperação Internacional (BRICs)	pluritemático
FIPE/USP	Não disponibilizado	Desenvolvimento sócio-econômico	abordagem ampla
NUPPs	Não disponibilizado	Democracia e cidadania	pluritemático
CERESAN	Não disponibilizado	Segurança alimentar e nutricional	monotemático
CEDEPLAR	Não disponibilizado	Demografia e economia	pluritemático
IFHC	R\$ 2.500.000,00	Democracia, economia	pluritemático

Fonte: elaboração própria

O quadro 33 apresenta, de forma geral, a utilização, por parte de cada *think tank*, dos instrumentos de disseminação pública de ideias:

Quadro 33 – *Think tanks* acadêmicos: estratégias públicas de disseminação de ideias

Item mapeado	CEBRAP	CEBRI	BPC	NUPPs	CEDEPLAR	FIPE	CERESAN	FGV	IFHC
Seminários e conferências	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Palestras e debates	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim
Lançamento de publicações	não	sim	não	sim	não	sim	não	sim	não
Publicações opinativas ou não indexadas	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Publicações indexadas	sim	não	não	não	sim	sim	não	sim	não
Livros	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	sim	sim
Mídia Espontânea	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	sim
Mídia Própria e redes sociais	sim	sim	não	não	sim	sim	não	sim	sim
Cursos Livres	sim	não	não	não	não	sim	não	sim	sim
Cursos Técnicos	não	não	não	não	não	sim	não	sim	não
Cursos <i>Degree granting</i>	não	não	não	não	sim	sim	não	sim	não
Staff especializado de comunicação	sim	sim	sim	não	não	NI*	não	sim	sim
Diversificação dos formatos de conteúdos	não	sim	sim	não	não	sim	não	sim	sim

Fonte: elaboração própria (*NI – não identificado)

Da mesma maneira que alguns *think tanks* acadêmicos, como exemplificado, são menos versados nas estratégias públicas de disseminação de ideias na busca de visibilidade, também o são na busca de acesso político. Ainda que, devido às suas competências

acadêmicas, adquiram projeção junto a formuladores de políticas e sejam convidados a contribuir nos processos de formulação (participando de audiências públicas, realizando depoimentos no Legislativo ou prestando serviços de pesquisa por encomenda), não demonstram perseguir uma agenda específica para o desenvolvimento desse acesso.

Quadro 34 – *Think tanks* acadêmicos: estratégias privadas de disseminação de ideias

Item mapeado	CEBRAP	CEBRI	BPC	NUPPs	CEDEPLAR	FIPE	CERESAN	FGV	IFHC
TTrs no governo	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não
Sede ou filial em Brasília	não	não	não	não	não	não	não	sim	não
<i>Policy makers</i> em eventos TT	não	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim
<i>Policy makers</i> em cargos no TT	não	sim	não	sim	não	sim	não	sim	não
Estudos e <i>briefs</i> para governo	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não

Fonte: elaboração própria

Nestes termos, é imprescindível apontar alguns dos *think tanks* acadêmicos mapeados que se destacam na busca de orquestrar esses entraves para galgar mais espaço (acesso), cobertura midiática (visibilidade), atenção dos *policy makers* (acesso político), sem deixar de lado a consistência acadêmica na produção de seu conhecimento (credibilidade). Sublinhamos os casos do Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), do BRICs Policy Center (BPC) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Todos estes, em alguma medida, com exceções em aspectos específicos, atuam tanto na disseminação de ideias por meio de estratégias públicas quanto privadas.

É importante notar, no entanto, que todos eles, com exceção do BPC, tem sua origem desvinculada da estrutura universitária, ainda que se valha em grande medida das parcerias institucionais com as universidades para conduzirem suas atividades. Todos eles estão entre os mais bem avaliados pelo Ranking do TTCSP da UPenn (MCGANN, 2014, 2013, 2012), sucessivamente, com destaque para o CEBRI, que não somente vem se evidenciando ano a ano, bem como ampliando o número de categorias a que é reconhecido como influente, nos termos da metodologia do ranking.

b. Think tanks Acadêmicos híbridos > Pesquisa por Contrato

Do universo de *think tanks* analisado, dois *think tanks* tem atuação notadamente híbrida nos termos expostos nas ressalvas desta seção, mesclando uma atuação acadêmica forte

com uma frente de realização de pesquisa por contrato igualmente notória, guardadas as devidas proporções organizacionais de cada um deles. O quadro 35 expõe as informações acerca do perfil organizacional dessas duas organizações para comparação agrupada.

Quadro 35 – *Think tanks* híbridos: perfil organizacional

Org	Orçamento 2012	Ênfase temática	Amplitude temática
FGV	R\$ 898.094.935,83	Ciências sociais aplicadas	abordagem ampla
CEDEC	Não disponibilizado	justiça social, cidadania, democracia e PPs	pluritemático

Fonte: elaboração própria

A FGV, instituição com forte atuação no segmento educacional, com trajetória de destaque tanto no ensino quanto na pesquisa, atua também na oferta de pesquisas por encomenda, mediante contrato, para subsidiar a tomada de decisões em questões de políticas. Como apontado por Chacel (2002, p. 576), se configura como um *think tank cluster*, uma vez que suas diversas escolas e unidades atuam com ampla projeção nacional disseminando ideias sobre questões de interesse das políticas públicas. Haja vista suas dimensões (é uma organização que no ano de 2012 trabalhou com receitas na casa dos R\$890 milhões de reais e tinha acumulados, em 2014, 252 estudos e pesquisas regulares, 314 projetos de assessoria técnica em andamento e acumulava mais de 493 livros editados¹⁰⁹) e sua sustentabilidade garantida em parte pelas receitas operacionais das atividades educacionais e de consultorias e pesquisas por contrato, a organização pode ser vista como relativamente independente tal como os TTs acadêmicos. Isso se pressupomos que assim detém recursos para financiar agendas de pesquisa internamente determinadas. Porém, no tocante aos contratos governamentais apresenta limitações em sua autonomia na condução dos estudos encomendados por estes atores.

O CEDEC é similarmente híbrido em sua atuação, ainda que em proporções significativamente menores. Atua, mediante *endowments* e apoio de fundações internacionais e outros parceiros na condução de estudos com relativa independência¹¹⁰. No entanto, em teoria, pode sofrer restrições quando presta seus serviços de pesquisa por contrato para órgãos governamentais que frequentemente o contratam¹¹¹.

¹⁰⁹ <http://portal.fgv.br/fgv-numeros>

¹¹⁰ <http://www.cedec.org.br/conheca.asp?quemsomos=current&page=quemsomos&subpage=apoio>

¹¹¹ <http://www.cedec.org.br/consultoria.asp?cons=current&page=cons>

Nestes termos é que entendemos ser insuficiente qualquer classificação tipológica pura para algumas organizações, por isso o processo de enquadramento tipológico aqui utilizado se deu mediante uma aderência predominante da organização com o tipo em questão. Nos casos acima assinalados, não é possível, no entendimento deste estudo, optar por uma predominância com base nos dados a que obtivemos acesso.

O caráter híbrido, a nosso ver, é sintomático de um fator contextual exaustivamente citado no Capítulo 2 e 3, quando da análise da favorabilidade do contexto brasileiro para os *think tanks* – os desafios de financiamento. Como um dos elementos de sobrevivência dos *think tanks*, a escassez de recursos financeiros torna imperiosa a busca por alternativas de sustentabilidade por essas organizações que, muitas vezes, é encontrada na utilização do robusto potencial de serviços de pesquisa por contrato detido pelos colaboradores/pesquisadores. Ademais, a prestação de serviços oferece, além da canalização de recursos financeiros de sobrevivência, os benefícios indiretos de acesso político, uma vez que o TT se torna prestador de serviços por contratos com órgãos governamentais.

O quadro 36 demonstra a utilização de estratégias públicas de disseminação de ideias das duas organizações:

Quadro 36 – *Think tanks* híbridos: estratégias públicas de disseminação de ideias

Item mapeado	FGV	CEDEC
Seminários e conferências	sim	sim
Palestras e debates	sim	sim
Lançamento de publicações	sim	não
Publicações opinativas ou não indexadas	sim	não
Publicações indexadas	sim	sim
Livros	sim	sim
Mídia Espontânea	sim	sim
Mídia Própria e redes sociais	sim	não
Cursos Livres	sim	sim
Cursos Técnicos	sim	sim
Cursos <i>Degree granting</i>	sim	não
Staff especializado de comunic	sim	não
Diversificação dos formatos de conteúdos	sim	não

Fonte: elaboração própria

Comparativamente, em termos de utilização de estratégias de disseminação de ideias, a FGV se mostra significativamente mais competitiva tanto no tocante às estratégias

públicas quanto privadas (Quadro 37), em congruência com sua envergadura e capacidades de investimento.

Quadro 37 – *Think tanks* híbridos: estratégias públicas de disseminação de ideias

Item	FGV	CEDEC
<i>Think tankers</i> no governo	sim	sim
Existência de sede ou filial em Brasília	sim	não
<i>Policy makers</i> em eventos do TT	sim	sim
<i>Policy makers</i> em cargos no TT	sim	não
Estudos e <i>briefs</i> para governo	sim	sim

Fonte: elaboração própria

O CEDEC ainda apresenta uma condução típica dos *think tanks* acadêmicos tradicionais no que se refere à sua estratégia pública de comunicação. Não há equipe dedicada, logo, não parece haver a definição de uma estratégia de comunicação para projeção da imagem do TT e seus estudos. Não utilizam de redes sociais e outras estratégias contemporâneas de interlocução com a opinião pública de forma que não se utilizam amplamente de publicações opinativas ou de lançamento de seus estudos.

c. *Think tanks de Pesquisa por Contrato*

Os *think tanks* que podem ser enquadrados como representativos do tipo pesquisa por contrato detém, como ponto-chave de enquadramento, o fato de seus recursos de sobrevivência ser advindos principalmente de contratos de pesquisa por encomenda ou sob demanda. Qual a relevância desse parâmetro que faça merecer um enquadramento próprio? Ainda que não possamos afirmar que a existência de uma demanda por um estudo de política advinda de uma empresa ou governo necessariamente implica restrições à independência da agenda de pesquisa, é necessário reconhecer que há menores margens de autonomia. A literatura de *think tanks* discute, inclusive, que a transição do tipo de destinação de recursos por *endowment* para destinação de recursos por projetos, que vem sendo observada nas últimas décadas, indica um processo restritivo da independência da pesquisa (MCGANN e JOHSON, 2005; MCGANN e WEAVER, 2002). Tendo isto em vista, há limites para esses *think tanks* manterem sua capacidade de terem seus estudos vistos como livres de vieses de qualquer natureza.

Os *think tanks* analisados destacam-se por adotar uma postura clara quanto à necessidade de divulgação de seus estudos, mesmo que encomendados por contrato, como forma de diferenciá-los de empresas de consultoria, em alguns casos, e como diretriz estratégica de projeção institucional, por outro.

Dois dos quatro *think tanks* analisados (CGEE e FUNCEX) possuem política de transparência sobre suas atividades, disponibilizando informações institucionais como relatório de atividades, prestação de contas ou descritivo das consultorias que realiza e seus contratantes. Dão publicidade às equipes e arranjos colaborativos acerca de como conduzem a organização do ponto de vista estratégico. O CINDES dá bastante publicidade a seus estudos, *briefs* de políticas e notas técnicas, não expondo com mesma clareza, no entanto, informações sobre sua atuação e organização. O quadro 38 apresenta as informações sobre o perfil institucional comparativamente.

Quadro 38 – *Think tanks* de pesquisa encomendada: perfil organizacional

Organizações	Orçamento 2012	Ênfase temática dos estudos	Enfoque temático
CGEE	R\$ 28.885.685,52	C, T & I e educação	pluritemático
Pública	R\$ 5.000,00	não há	abordagem ampla
FUNCEX	Não disponibilizado	Comércio Exterior	monotemático
CINDES	Não disponibilizado	Pol. Econômica Externa Brasileira	pluritemático

Fonte: elaboração própria

Acerca de suas ações em prol de buscar proximidade junto aos *policy makers* é possível identificar uma boa entrada na esfera governamental por parte de todos eles, uma vez que as pesquisas encomendadas já provêm acesso político quando solicitadas por entidades governamentais e todas elas têm demandas deste tipo de organização. No entanto, cabe destacar o proeminente acesso do CGEE, enquanto organização supervisionada pelo MCTI (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação) e da FUNCEX, enquanto iniciativa de ocupantes de cargos governamentais¹¹². No caso do CINDES, vale destacar o Indexinvest Brasil, um índice de investimentos brasileiros na América do Sul e México que é utilizado como referência neste tipo de dado por diversos órgãos governamentais relevantes tais como IPEA, Senado, Câmara dos Deputados, ALADI (Associação Latino-americana de Integração), dentre vários outros¹¹³, denotando acesso político, mesmo que indireto.

¹¹² A FUNCEX surgiu a partir de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen; do Presidente do Banco do Brasil, Nestor Jost; e do Diretor Geral da antiga CACEX, Benedicto Fonseca Moreira, em 1976. Disponível em: <http://www.funcef.org.br/institucional/memoria.asp> Acesso em jan/2015.

¹¹³ Mediante busca simples por palavra-chave “Indexinvest Brasil” na ferramenta de busca Google, foi possível identificar uma série de estudos publicados por esses órgãos que citam o índice como referência para suas argumentações.

Quadro 39 – *Think tanks* de pesquisa encomendada: estratégias privadas de disseminação de ideias

Item	FUNCEX	PVBLICA	CGEE	CINDES
<i>Think tankers</i> no governo	sim	não	sim	Sim
Sede ou filial em Brasília	não	não	sim	não
<i>Policy makers</i> em eventos do TT	não	não	sim	sim
Cargos no TT por <i>policy makers</i>	sim	não	sim	Sim
Estudos e <i>briefs</i> para governo	sim	sim	sim	sim

Fonte: elaboração própria

Do ponto de vista de sua estratégia pública de disseminação de ideias FUNCEX, CGEE e CINDES apresentam a similaridade de disponibilizar todo o conteúdo de estudos e *briefs* no website, gratuitamente, diferindo-se apenas nos formatos de apresentação das ideias. No entanto, somente CGEE e FUNCEX utilizam redes sociais para divulgação de suas atividades e estudos amplamente e demonstram possuir uma estratégia deliberada de comunicação, determinando equipe especializada para isso. Os três se envolvem na organização de eventos como seminários, palestras e debates. Somente a FUNCEX está diretamente envolvida na oferta de cursos livres e técnicos. Nestes quesitos o TT PVBLICA destoa dos demais, mostrando uma atuação tímida e pouca transparência na divulgação de sua estratégia de ação e atividades. O quadro 40 apresenta esses aspectos:

Quadro 40 – *Think tanks* de pesquisa encomendada: estratégias públicas de disseminação de ideias

Item mapeado	FUNCEX	PVBLICA	CGEE	CINDES
Seminários e conferências	sim	não	sim	sim
Palestras e debates	sim	sim	sim	sim
Lançamento de publicações	não	não	não	não
Publicações opinativas ou não indexadas	não	sim	sim	sim
Publicações indexadas	sim	não	sim	não
Livros	não	não	sim	não
Mídia Espontânea	sim	não	sim	sim
Mídia Própria e redes sociais	sim	sim	sim	sim
Cursos Livres	sim	sim	não	não
Cursos Técnicos	sim	não	não	não
Cursos <i>Degree granting</i>	não	não	não	não
Staff especializado de comunicação	sim	sim	sim	não
Diversificação dos formatos de conteúdos	não	sim	não	sim

Fonte: elaboração própria

d. *Think tanks* de Advocacy Político

Entre os *think tanks* de *advocacy* político é possível perceber, em sua grande maioria, uma tendência a uma atuação fortemente pautada pela utilização do expediente organizacional de *think tanks* para disseminação de ideários políticos. Notadamente,

haja vista a vigência ininterrupta por quase 13 anos, de governos federais liderados pelo Partido dos Trabalhadores, esses TTs tem retomado fôlego na oposição ao governo, cujo ideário político difere aquele defendido por parte dos TTs desse tipo no Brasil. Daqueles analisados, pudemos observar a confirmação de algumas hipóteses que aventamos ao início do contato com a literatura no assunto, notadamente que: estão focados em influenciar a opinião pública para pressão junto aos tomadores de decisão, já que não há fluxo de influência direta e facilitada junto a estes. Por isso, utilizam-se mais de estratégias públicas de disseminação de ideias, fazendo amplas parcerias com veículos de comunicação de massa. Trabalham no campo da disseminação de argumentos ideológicos, mais do que científicos, mas se utilizam de especialistas renomados, no campo acadêmico ou gerencial para dar credibilidade às colocações; articulam-se em rede – diversos membros-chave de alguns TTs de *advocacy* político compõem os conselhos de outros TTs – para disseminar ideários que defendem em comum. E são financiados exclusivamente por recursos privados, de pessoas jurídicas ou físicas. O quadro 41 apresenta aspectos do perfil organizacional desses TTs, comparativamente.

Quadro 41 – *Think tanks* de *Advocacy* político: perfil organizacional

Organização	Orçamento 2012	Ênfase temática	Enfoque temático
Instituto Liberdade	Não disponibilizado	Liberalismo	monotemático
Instituto Millenium	R\$ 1.071.593	Política e Economia	Pluritemático
Dieese	R\$ 30.367.789,89	Trabalho	Monotemático
Conectas Direitos Humanos	R\$ 3.176.881,00	Direitos Humanos	Monotemático
Instituto Fernand Braudel	R\$ 4.180.000,00	Política, Economia, Educação	Pluritemático
IEE	Não disponibilizado	Liberalismo	Pluritemático
Instituto Liberal	Não disponibilizado	Liberalismo	Pluritemático
FPA	Não disponibilizado	Política, economia, educação	Abordagem ampla

Fonte: elaboração própria

Um exemplo claro desse comportamento comum pode ser notado nos TTs que tem foco na disseminação de ideário político liberal, a saber: Instituto Millenium, Instituto Liberal, Instituto Liberdade, Instituto de Estudos Empresariais e o Instituto Fernand Braudel, em menor medida.

A Fundação Perseu Abramo, ainda que se encaixe no perfil de disseminação de ideário político, está alinhada à doutrina do Partido dos Trabalhadores. Difere-se dos TTs acima descritos especialmente no que tange a seu caráter acadêmico, contando com equipes de pesquisa e cursos de formação com embasamento acadêmico e pesquisadores com trajetória acadêmica forte. Além disso, atuam na disseminação de ideias também a partir

de publicações científicas, indexadas e uma editora ativa na publicação de livros alinhados à doutrina com a qual tem compromisso.

O Conectas Direitos Humanos é um TT que pode ser enquadrado como *Advocacy* Político, mas que, no entanto, possui uma dinâmica de atuação bem diferente dos demais do universo estudado. Comprometido com a disseminação dos valores e premissas dos Direitos Humanos (DH), atua na pesquisa colaborativa do tema, na participação como organização consultiva em instâncias de tomada de decisão multilaterais internacionais que incidem direta ou indiretamente sobre as questões dos DH. Monitoram, em rede, as regiões geográficas em que se focam (África, América Latina e Ásia) na adoção ou violação dos DH, e possuem um perfil de ativismo internacional.

O quadro 42 mostra a atuação dessas organizações no que se refere às suas estratégias públicas de disseminação de ideias.

Quadro 42 – *Think tanks* de *advocacy* político: estratégias públicas de disseminação de ideias

Itens mapeados	Liberdade	IMIL	Dieese	Conectas	IFB	IEE	Liberal	FPA
Seminários e conferências	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Palestras e debates	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Lançamento de publicações	sim	não	sim	não	não	não	sim	sim
Publicações opinativas ou não indexadas	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim
Publicações indexadas	não	não	não	sim	não	não	não	sim
Livros	não	não	sim	não	sim	sim	não	sim
Mídia Espontânea	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Mídia Própria e redes sociais	não	sim	sim	não	sim	não	sim	sim
Cursos Livres	sim	não	sim	sim	sim	sim	não	sim
Cursos Técnicos	não	não	sim	não	não	não	não	sim
Cursos <i>Degree granting</i>	não	não	não	não	não	não	não	sim
Staff especializado de comunicação	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Diversificação dos formatos de conteúdos	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim

Fonte: elaboração própria

O quadro 43 explicita a estratégia privada de disseminação de ideias desses TTs, revelando suas similaridades e diferenças.

Quadro 43 – *Think tanks* de *advocacy* político: estratégias privadas de disseminação de ideias

Item	Liberdade	IMIL	Dieese	Conectas	IFB	IEE	Liberal	FPA
Diversificação de disponibilização de conteúdos	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	sim
<i>Think tankers</i> no governo	não	não	sim	não	não	não	não	sim
Existência de sede ou filial em Brasília	não	não	sim	não	não	não	não	não
<i>Policy makers</i> em eventos do TT	não	não	sim	sim	sim	sim	não	sim
Ocupação de cargos no TT por <i>policy makers</i>	não	não	não	não	sim	não	não	sim
Estudos e <i>briefs</i> para governo	não	não	sim	não	não	não	não	sim

Fonte: elaboração própria

É possível notar que a grande maioria do universo mapeado de TTs não investe em estratégias cujo cunho acadêmico seja a tônica, tais como publicações indexadas, livros ou realização de cursos de qualquer natureza. Atuam mais fortemente com publicações opinativas e eventos abertos de grande envergadura como seminários e fóruns para trabalhar a formação da opinião pública, excetuando-se os casos da FPA e Conectas.

e. *Think tanks* Governamentais

Os *think tanks* governamentais mapeados revelaram um cenário bastante diversificado deste tipo de TT. Há significativas variações orçamentárias, de estratégia de atuação e de envergadura da estrutura de colaboradores.

É importante destacar que as discrepâncias orçamentárias no caso da FIOCRUZ, cujo orçamento ultrapassa R\$2,3 bilhões de reais, devem-se, em grande medida, pelo papel realizado pela organização de produtor de insumos e medicamentos de saúde (vacinas e similares) para distribuição no sistema de saúde brasileiro. Neste sentido, não é correto pressupor que toda a destinação orçamentária da organização é direcionada à atividade exercida enquanto *think tank*. A maior parte das organizações analisadas lida com somente um tema de políticas, explicitando a especialização técnica desse tipo de agência no âmbito governamental. Não apresentam constrangimentos significativos, tais

como os demais tipos de TTs, do ponto de vista de recursos de sobrevivência, ainda que compor a estrutura governamental não seja garantia de dotações orçamentárias suficientes para competitividade do TT. Exemplo disso é a ESG que, com uma dotação mais tímida, possui uma amplitude de atividades e ações igualmente tímida. Mesmo assim, comparada a TTs de outros perfis tipológicos, possui maior projeção institucional e presença doutrinária a partir da realização de seus cursos, muito focados em formadores de opinião. O quadro 44 demonstra os perfis organizacionais destas organizações.

Quadro 44 – *Think tanks* governamentais: perfil governamental

Organizações	Orçamento 2012	Ênfase temática dos estudos	Enfoque temático
IPEA	R\$ 486.929.114,02	Economia, planejamento, desenvolvimento sócio-econômico	abordagem ampla
FUNDAJ	R\$ 112.157.234,00	Educação e cultura	pluritemático
FUNAG	R\$ 19.305.238,00	Relações Internacionais e política externa brasileira	monotemático
FIOCRUZ	R\$ 2.360.817.723,00	Saúde	monotemático
ESG	R\$ 9.503.057,00	Defesa e segurança nacional	monotemático

Fonte: elaboração própria

Quanto à formação dos quadros de pesquisadores, é importante revelar que, à exceção da ESG e da FUNAG, os TTs governamentais analisados possuem contingentes amplos de pesquisadores com trajetória acadêmica de relevo. O IPEA, FUNDAJ e FIOCRUZ possuem quadros de funcionários com alto contingente de mestres e doutores e todas elas possuem pelo menos uma ou mais publicações indexadas de alto impacto na avaliação Qualis/Capes. A FUNAG, por sua vez, conta com o corpo docente do Itamaraty e do corpo de diplomatas do Ministério de Relações Exteriores, em grande medida acadêmicos, para compor os estudos que figuram os livros e demais obras editadas pela Editora FUNAG. A ESG, por sua vez, tendo como principal foco de atuação a realização de cursos, ainda que não possua muitos pesquisadores como servidores de carreira, convoca civis com trajetória acadêmica para ministrar cursos e publicar em suas revistas.

A grande maioria dos TTs se utiliza de praticamente todas as ferramentas e mecanismos descritos por Abelson (2009) para uma estratégia pública de disseminação de ideias robusta (Quadro 45). A maior parte das organizações investe em eventos tanto para fomentar discussões em pauta ou para promover estudos que realizaram. Existe, em pelo menos quatro das cinco instituições analisadas, uma definição objetiva de estratégia de comunicação com seu público de interesse e equipes especializadas na condução dessa

estratégia. Essa mesma maioria utiliza as redes sociais e até canais próprios de TV para divulgar informações e conhecimento, e todas eles oferecem pelo menos algum tipo de curso ou formação para públicos externos. Nestes quesitos, assim como no quesito disponibilidade orçamentária, destoa-se das demais a ESG, com atuação mais circunscrita. Essa pouca expressividade orçamentária e de projeção institucional pode se dar em função da pouca expressividade do campo de política de defesa no Brasil.

Quadro 45 – *Think tanks* governamentais: estratégias públicas de disseminação de ideias

Item mapeado	IPEA	FUNDAJ	FUNAG	ESG	FIOCRUZ
Seminários e conferências	sim	sim	sim	sim	sim
Palestras e debates	sim	sim	sim	não	sim
Lançamento de publicações	sim	sim	sim	não	sim
Publicações não indexadas	sim	sim	sim	sim	sim
Publicações indexadas	sim	sim	não	sim	sim
Livros	sim	sim	sim	não	sim
Mídia Espontânea	sim	sim	sim	não	sim
Mídia Própria e redes sociais	sim	sim	sim	não	sim
Cursos Livres	não	sim	não	não	sim
Cursos Técnicos	sim	sim	sim	sim	sim
Cursos <i>Degree granting</i>	não	sim	não	sim	sim
Staff especializado de comunicação	sim	sim	sim	sim	sim
Diversificação dos formatos de conteúdos	sim	sim	sim	não	sim

Fonte: elaboração própria

Quanto à atuação nas estratégias privadas de disseminação de ideias, é importante lembrar que, por fazerem parte do aparelho governamental, é da natureza da organização contar com burocratas no *think tank* e *think tankers* no governo, assim como a participação de políticos e burocratas nos eventos da organização são esperados de forma que esses itens não são indicativos no caso dos TTs governamentais. Somente um deles não está sediado em Brasília, que é o caso da FUNDAJ, cujas atividades concentram-se em Recife – PE. Ainda assim, o TT está diretamente vinculado ao Ministério da Educação e possui diversas interfaces com o Ministério da Cultura, de maneira que sua localização geográfica não parece minimizar seu acesso político, haja vista sua dotação orçamentária expressiva.

4.4. Considerações adicionais

O processo de levantamento de dados revelou alguns aspectos que merecem destaque por seu alinhamento ou desalinhamento com as hipóteses e ponderações teóricas colocadas em todo o percurso de construção dissertativo. Em primeiro lugar destacamos que são minoria os *think tanks* que se reconhecem enquanto tal e compreendem a multiplicidade de papéis que deve exercer para alcançar os resultados que os permitam atingir seus objetivos, conforme conceito mobilizado no Capítulo 1. Ou seja, são poucos os *think tanks* que se organizam para fazer uso dos diferentes expedientes organizacionais a que Medvetz (2008, 2010) se refere e que corroboramos em nossa proposição conceitual que permeia a condução da presente dissertação. Ainda que utilizem as ferramentas que permitam essa projeção, não as utilizam a partir de um plano articulado e direcionado para geração de um expediente próprio de *think tank*.

No que tange à transparência organizacional, mais da metade dos *think tanks* analisados não detém uma política de publicização de suas atividades e contas. Ainda assim é importante frisar que $\frac{1}{4}$ das organizações avaliadas possuem vinculação direta ao aparelho governamental, de tal forma que estão legalmente obrigados a prestar contas e relatar suas atividades anuais. É possível que, não fosse a existência da Lei de Acesso à Informação¹¹⁴ que as obriga a publicizar essas informações e cuja regulamentação é recente, essa proporção seria ainda maior.

Os efeitos dessa ausência de transparência estão diretamente relacionados à capacidade dos *think tanks* de obterem um de seus resultados de interesse mais significativos: recursos de sobrevivência. Como fator imprescindível na projeção de uma imagem responsiva junto a financiadores e apoiadores, a resistência a um posicionamento institucional transparente é diretamente desfavorável à construção de uma imagem sólida e confiável acerca do uso dos recursos por parte da organização, desestimulando o engajamento de outros financiadores e doadores. Ao mesmo tempo, tem efeitos indiretos sob o resultado de interesse dos TTs representado pela credibilidade, na medida em que as ações de transparência, tanto de contas quanto de atividades, favorecem uma aproximação dos interlocutores de interesse com a dinâmica organizacional. Nestes termos, a maioria dos TTs brasileiros não desempenha

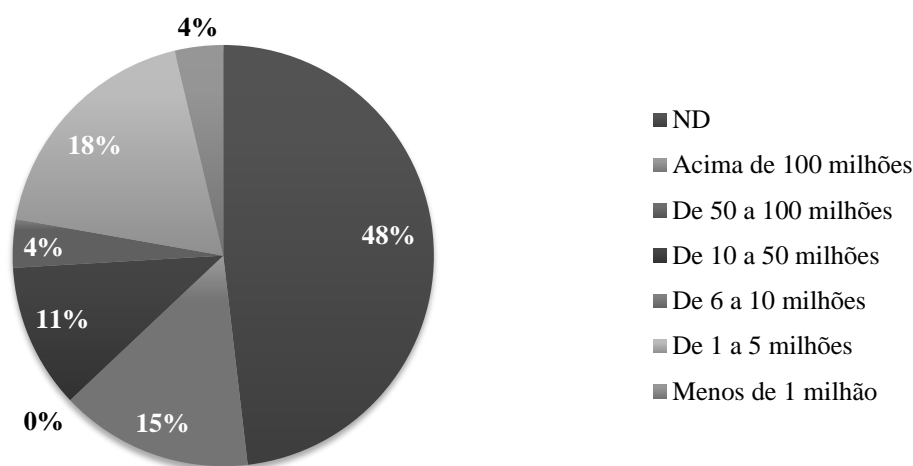
¹¹⁴ Lei 12.527 de 18/11/2011.

adequadamente o uso do idioma empreendedor e por vias indiretas prejudicam a percepção sobre o uso do idioma acadêmico. Assim perdem em potencial de captação de recursos e credibilidade junto a seus públicos de interesse.

A figura 03 mostra a proporção do número de TTs por faixa de disponibilidade orçamentária. É importante destacar que essa figura contabiliza somente 27 da listagem de 29 TTs inicialmente elencados¹¹⁵, e a proporção de *think tanks* cujo orçamento não foi disponibilizado (ND) é de mais da metade do contingente de organizações, reiterando a falta de transparência acerca das informações sobre recursos e fontes.

Figura 03 – Proporção de TTs por faixa orçamentária

Proporção de TTs por faixa orçamentária (Dados 2012)



Fonte: elaboração própria

Ainda é importante destacar que, excetuando-se o caso da FGV, os TTs com orçamentos acima de R\$ 10 milhões são todos governamentais.

No que se refere à questão do tipo de abordagem temática utilizada pelos TTs, o universo analisado mostra uma preponderância dos TTs pluritemáticos (52%), conforme mostrado pela Figura 04. Isto é, aqueles que se dedicam a algum campo predominante de política, mas, mesmo assim, abordam também aspectos que tangenciam aquele campo de políticas, ampliando seu escopo de agenda de pesquisa, como é o caso dos TTs CGEE, CEDEC, IMIL, IFH e CEBRI. Em segundo lugar estão os TTs monotemáticos (28%), que se ocupam somente de uma questão de políticas, como

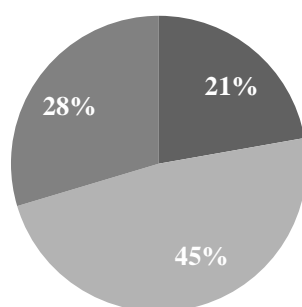
¹¹⁵ Com a exclusão do ICONE e Instituto Lula, conforme já explicitado.

Direitos Humanos (CONNECTAS), Segurança Alimentar (CERESAN) ou Defesa e Segurança nacional (ESG). E por fim estão aqueles TTs com ampla abordagem (21%), que possuem uma agenda de pesquisa pulverizada e transversal, perpassando por diversos campos de políticas ao mesmo tempo (IPEA, CEBRAP, FGV são os exemplos mais emblemáticos).

Figura 04 – Percentual de TTs por amplitude temática de atuação

Percentual de TTs por amplitude temática de atuação

■ abordagem ampla ■ pluritemático ■ monotemático



Fonte: elaboração própria

A análise da formação das equipes dedicadas aos TTs ou os arranjos cooperativos para condução de pesquisas são reveladores do uso do idioma acadêmico, que confere aos TTs a sua credibilidade por associação com a autoridade científica. Nesse quesito, o universo analisado mostra uma grande maioria dos TTs analisados cujas equipes são formadas por predominância de pesquisadores. Alguns poucos casos, como é o caso do IFHC, CEBRI e Conectas, as equipes de pesquisadores são pequenas (menos de 10 pesquisadores permanentes), porém, contam com amplas parcerias com pesquisadores de outras instituições permitindo a manutenção da qualidade acadêmica do trabalho e, assim a credibilidade científica. Mais que isso, essas organizações mostram uma tendência ao incentivo à pesquisa colaborativa, fortalecendo ainda mais a credibilidade de seus estudos a partir da revisão dos pares que se dá no processo de colaboração. Dessa forma, os classificamos, ainda assim, como obtendo predominância de colaboradores pesquisadores, haja vista a credibilidade da condução de seus estudos. Do conjunto de TTs analisados, 79% tem predominância de colaboradores pesquisadores, corroborando a credibilidade acadêmica. A existência de publicações científicas

indexadas de responsabilidade do TT também foi considerada um indicativo de credibilidade científica. Nesse quesito, porém, pouco mais da metade (52%) dos TTs analisados são responsáveis por alguma publicação desse tipo.

Em algumas organizações, especialmente aquelas voltadas ao *advocacy* político, as pessoas dedicadas à composição de *briefs*, artigos e estudos para disseminação de ideias não necessariamente detêm trajetória acadêmica, fragilizando em alguma medida o uso do expediente organizacional acadêmico e conseqüentemente os resultados de credibilidade científica associados a ele. São os casos do IEE, Instituto Liberdade e Instituto Liberal e Instituto Millenium, em menor medida. A Fundação Perseu Abramo, ainda que apresente indicativos acadêmicos significativos, pode sofrer questionamentos acerca de sua neutralidade científica haja vista sua vinculação direta ao PT e sua missão de “doutrinação” conforme proposto em estatuto próprio¹¹⁶.

De maneira geral, vale destacar que notamos a existência de uma linha tênue na atuação dos indivíduos envolvidos com *think tanks* no Brasil no que se refere à sua trajetória na ocupação de cargos políticos e na ocupação de funções eminentemente acadêmicas. Muitos desses indivíduos associaram as duas atuações ao longo dos anos, tornando nebulosa a predominância de uma ou outra. Casos emblemáticos aparecem, por exemplo, no Conselho Administrativo do CEBRAP, em que indivíduos que ocuparam diversos cargos políticos, também atuaram fortemente como pesquisadores ao longo da vida. Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer, Eunice Ribeiro Durham, Carmen Sylvia Junqueira, Pedro Paulo Poppovic, Elza Berquó, para citar alguns. Outro caso é o do IFHC, cujo grupo de integrantes conta com autoridades como Fernando Henrique Cardoso, Clóvis de Barros Carvalho, Horário Lafer e outros. Ou seja, existe uma trajetória duplamente imbricada entre academia e política, cujas atuações certamente se influenciam e se pautam. Isso tornou o mapeamento de dados para o item *Ocupação de cargos no governo por think tankers* e *Ocupação de cargos em TTs por policy makers ou burocratas* de difícil identificação, tendo em vista que eles se sobrepõem em vários casos. Isso é sintomático de um cenário brasileiro de forte penetração por *think tankers* na política assim como uma tendência a políticos-acadêmicos de se voltarem para o suporte às atividades de TTs, especialmente após algum afastamento das posições políticas.

¹¹⁶ Em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/historico-0>. Acesso em janeiro de 2015.

Podemos identificar também alguns pesquisadores que atuam em diferentes TTs ao mesmo tempo: Fernando Henrique (CEBRAP, IFHC), Celso Lafer (CEBRAP, IFHC), Maria Hermíria de Tavares (CEBRAP, IDESP, WOODROW WILSON CENTER), diversos integrantes dos TTs de *advocacy* político comprometidos com a disseminação do ideário liberal também mostram esse múltiplo apoio em diferentes organizações, como Rodrigo Constantino, Rubens Ricupero e outros membros concomitantemente do IMIL, IEE, IL, ILIB e IFB.

De forma geral, foi possível notar a formação de redes de TTs entre aqueles comprometidos com as mesmas missões ou valores, como é o caso da rede formada pelos TTs voltados para a política externa, relações internacionais e comércio exterior, formada pelo BPC, IFHC, CEBRI, CINDES e FUNCEX, com diversas atuações colaborativas. Ao mesmo tempo, como já assinalado, o mesmo tipo de atuação colaborativa pode ser observado entre os TTs liberais: IEE, IL, ILIB e IMIL. É possível que um mapeamento de um universo maior de TTs possa revelar uma tendência de atuação colaborativa em redes temáticas, conformando essas redes de TTs como parte relevante de comunidades epistêmicas¹¹⁷ acerca dos temas – objeto relevante para agenda de pesquisa.

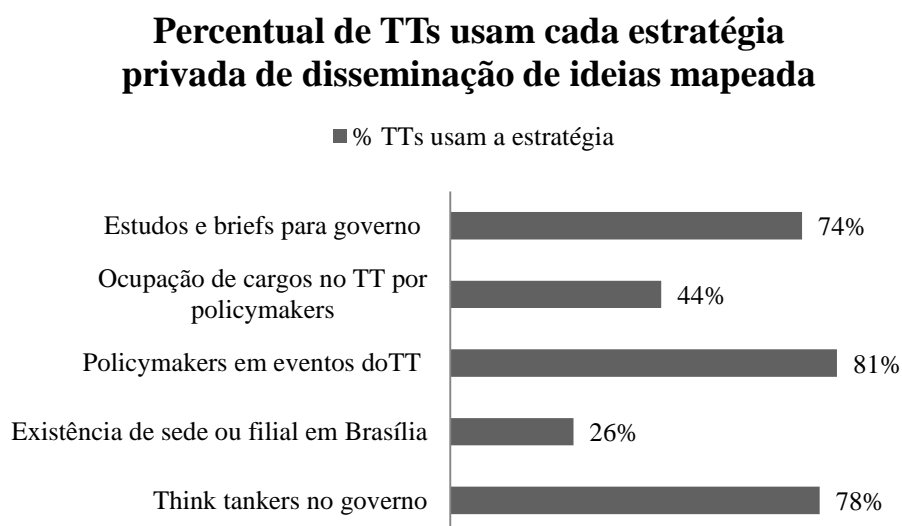
No que se refere ao desempenho global da busca de acesso político no universo analisado, podemos perceber que nos termos dos dados levantados, a *performance* dos *think tanks* brasileiros ainda merece maior enfoque em atuar diretamente na busca de influencia junto aos *policy makers*. A figura 05 revela que no caso de participação em eventos de *policy makers*, realização de estudos e briefs para o governo e alguma passagem dos *think tankers* por estruturas governamentais a incidência é mais alta que 70%. Somente 24% possui escritório de *liaison*¹¹⁸ junto aos tomadores de decisão (no caso, Brasília), indicando uma menor interface de interação direta junto a esses interlocutores. Ainda que esses dados não tenham sido levantados, supomos ainda que os indicativos de participação de *think tankers* em times de transição e períodos eleitorais sejam tímidos. Mais que isso, acreditamos que a incidência de depoimentos de TTers no Congresso ou em audiências com o Poder Executivo, grandes indicativos de

¹¹⁷ Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com experiência e reconhecida competência em um domínio específico e uma reivindicação de autoridade ao conhecimento relevante para a política dentro do domínio ou área – problema (Haas, 1992 *apud* Oliveira, 2012, p. 04).

¹¹⁸ Os escritórios de *liaison* tem como objetivo manter relacionamento com interlocutores e *stakeholders* (partes interessadas) enfocados por uma determinada instituição.

busca de influência por estratégia privada, não sejam tão expressivos. Um estudo posterior com o intuito dessa avaliação pode revelar essa questão adequadamente. É relevante lembrar que os levantamentos conduzidos indicaram se, em qualquer medida, o TT realiza ou não aquela estratégia, não identificando em que intensidade. Portanto, ainda que os percentuais identificados não sejam desanimadores, uma averiguação das medidas da utilização dessas estratégias (por exemplo, mediante verificação de dedicação de horas e recursos financeiros às estratégias privadas), pode revelar um quadro, que, nos termos de nossas suposições, não seja tão animador. Posicionamentos presentes em estudos qualitativos e notícias¹¹⁹ demonstram a fragilidade no uso dessas estratégias. Dessa forma, essa agenda de pesquisa se mostra promissora no sentido de esclarecer essas suspeitas.

Figura 05 - Percentual de TTs que usam cada estratégia privada de disseminação de ideias mapeada



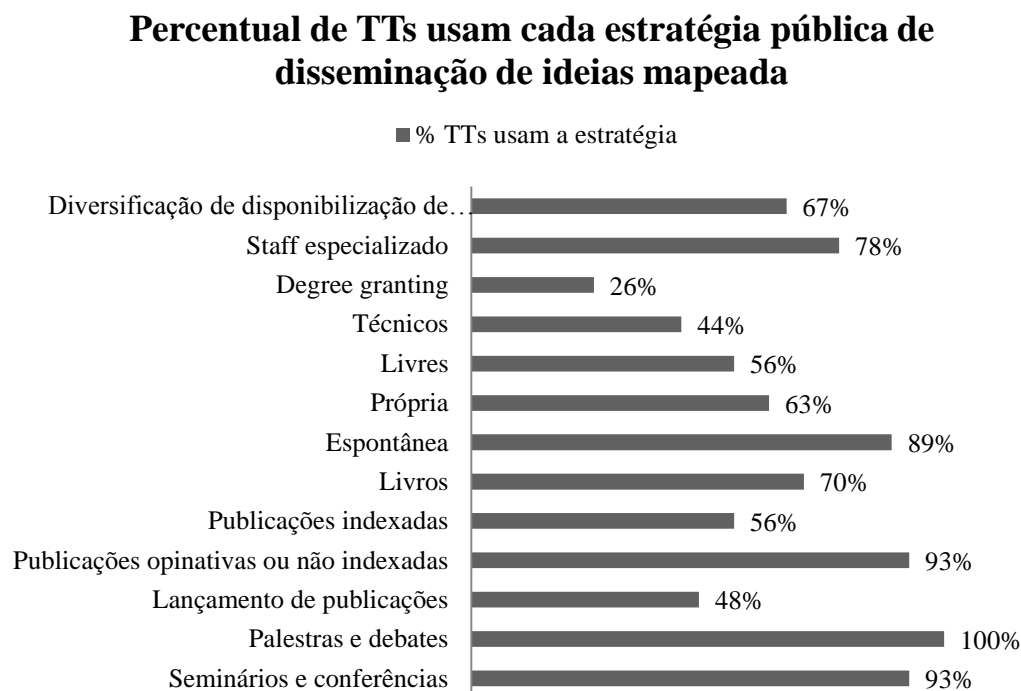
Fonte: elaboração própria

No tocante à estratégia pública de disseminação de ideias, os TTs brasileiros analisados mostraram uma utilização mais completa dos instrumentos que facilitam essa atuação. Porém, como supramencionado, não necessariamente observamos essa utilização como parte de uma ação deliberada e intencional de perseguir uma “cartilha” própria dos TTs. A figura 06 mostra o percentual de organizações que utilizam cada tipo de ação. Merece destaque a grande maioria já realizada eventos de grande e menor envergadura para divulgar seus estudos e se posicionar como referência no campo de políticas que atuam.

¹¹⁹ Ladi e Lazarou, 2012; Teixeira, 2012; Folha on Line: A descoberta do mundo, disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=9551; dentre outros.

Por outro lado, nem todos os TTs demonstram investir em ações de comunicação institucional nos termos que os TTs mais referenciados no mundo o fazem, dificultando o alcance de resultados de interesse.

Figura 06 - Percentual de TTs que usam cada estratégia pública de disseminação de ideias mapeada



Fonte: elaboração própria

Em suma, podemos afirmar que ainda que tenha sido possível identificar casos claros de organizações que podem ser enquadradas como *think tanks* no Brasil, que se posicionam como tal e que vem perseguindo uma atuação que potencialize sua capacidade de projeção, essas práticas ainda são, na sua maioria, incipientes. Podemos supor que, se nossa listagem é resultado de um cruzamento entre o ranking mundial de *think tanks* mais referenciado pelo campo e os poucos estudos sobre o assunto no Brasil, que aqueles TT estudados tendem a ser os que mais avançaram em sua busca pelo reconhecimento enquanto aconselhadore de políticas e influenciadores das políticas formuladas. E, se esse universo mostra certa incipiência da capacidade de lidar com os desafios do que significa se posicionar como um *think tank* no cenário político brasileiro, o fenômeno dos *think tanks* no país ainda é uma cena em construção. Isto quer dizer que não exercem influência no processo político? A discussão de influência, conforme apresentada rapidamente na introdução deste estudo ainda permanece como uma questão a ser perseguida como uma das agendas de pesquisa que melhor podem responder a medida da relevância destes atores no panorama político brasileiro.

CONCLUSÕES

Com a presente dissertação, acreditamos ter realizado três contribuições principais para o campo de estudo dos *think tanks*. Em primeiro lugar, de interesse do universo mais geral de *think tanks*, buscamos estruturar um conceito radial para a categoria analítica, conforme apresentado no Capítulo 1. A utilidade do conceito nesse formato é permitir uma abordagem ao tema guiada por uma concepção mais adequada à realidade que vem sendo observada. Ainda que a discussão acerca da autonomia e demais qualificações da categoria permaneçam importantes, não são mais critérios definidores das diferenças entre uma organização que atua como *think tank* e outra que não atua. O exercício desta distinção fica bem claro e facilitado quando o conceito proposto neste trabalho é utilizado, nos conferindo a oportunidade de realizar uma segunda contribuição – testar a operacionalidade do conceito e seu potencial enquanto ferramenta de direcionamento para estudos sobre *think tanks*.

O Capítulo 4, no qual foi necessária a averiguação de quais organizações se configuravam como TTs, permitiu esse teste. Quando confrontadas com o conceito, compreendemos duas organizações comumente classificadas como tal como fora do escopo em tela. Ao mesmo tempo, o conceito, estruturado em torno de um eixo de resultados de interesse dos *think tanks*, tornou possível, a partir destes, nortear uma discussão acerca do caso brasileiro identificando se a trajetória institucional histórica e contextual contemporânea indicavam um cenário favorável ou desfavorável às atividades destas organizações. Averiguamos, portanto, além de sua utilidade acima apresentada, o conceito apresentou flexibilidade suficiente em não ser demasiadamente generalista, mas, ao mesmo tempo, permitir englobar casos que não são o tipo ideal sem deixar de caracterizar especificidades de cada caso.

Ou seja, como já apresentado, o conceito mostrou-se como profícuo fio condutor e respondeu adequadamente aos testes de operacionalização a que foi exposto no decorrer desse trabalho. Essa resposta positiva mostrou-se consideravelmente útil haja vista a ausência de um arcabouço teórico consistente no campo de estudos de TTs em que pudéssemos nos ancorar. Dessa forma, entendemos o conceito aqui mobilizado como promissor na condução de agendas de pesquisa futuras.

Em terceiro lugar, outra contribuição que este estudo realizou, associa-se ao fornecimento de um panorama contextual compreensivo acerca do caso brasileiro, nos Capítulos 2, 3 e 4, permitindo situar de maneira inaugural o cenário dos TTs no país. Não somente a apresentação dos dilemas e desafios apresentados a essas organizações e a forma como a construção institucional política brasileira os moldou, mas também a identificação das perspectivas que se apontam para os TTs frente ao contexto contemporâneo e seu impacto sobre os resultados de interesse dos TTs. A identificação das gramáticas políticas e sua relação com esses resultados possibilitou a identificação das restrições ao desenvolvimento do fenômeno no Brasil, ressaltando como a trajetória do século XX, marcada pelo insulamento burocrático e pelo clientelismo favoreceram o surgimento da primeira onda de TTs brasileiros pelas vias estatais. Em seguida, a redemocratização e o fortalecimento do regime democrático com o universalismo de procedimentos, apresentam as condições favoráveis para que os TTs não governamentais, inclusive opositores ao governo, se estabeleçam. Essas análises permitiram reiterar uma relação clara entre o fortalecimento das instituições democráticas e o surgimento e consolidação de TTs. Ainda assim, os TTs esbarram na intrincada questão do financiamento, em um país com uma cultura filantrópica débil que leva a dois caminhos de sobrevivência para essas organizações: a prestação de serviços para geração de recursos ou a captação de recursos via editais governamentais, ambas estratégias que potencialmente podem apresentar cerceamento da autonomia da agenda de pesquisa dessas organizações.

Essa compreensão do panorama mais amplo, no entanto, ainda que reiterada pela análise dos casos concretos em uma macro-perspectiva, revelou algumas surpresas do ponto de vista micro-organizacional. Identificamos que a grande maioria dos TTs analisados já conduzem estratégias públicas de disseminação de ideias bem estruturadas e regulares, fornecendo-os um potencial canal de influência sobre a opinião pública. Por outro lado, as estratégias privadas de disseminação de ideias ainda parecem pouco estruturadas ou formalizadas de maneira que pudéssemos as identificar adequadamente. É preciso considerar dois aspectos quanto a essa questão: a incipiência dos TTs frente à democratização recente pode explicar a incipiência na utilização da cartilha típica dos TTs, por um lado. Por outro, a conotação negativa adquirida pelas atividades de busca de influência em espaços decisórios do poder público no Brasil podem também explicar

o pouco uso desse tipo de estratégia pelos TTs brasileiros de maneira aberta. A questão, no entanto, é objeto de estudo que merece atenção própria, frente à sua complexidade.

Agrega-se aos achados na análise dos casos concretos a averiguação de que a grande maioria dos TTs não utiliza uma política de transparência organizacional, mantendo suas contas e detalhamento de atividades em sigilo. Como já salientado, é de surpreender que organizações dependentes de recursos de terceiros, ou seja, que não conduzem atividades comerciais e não detém fins lucrativos optem por esse caminho. Já é de notório e amplo saber, em países desenvolvidos especialmente, que o setor sem fins lucrativos tem como regra básica atuar focado em *accountability*, tendo em vista não somente a responsividade a seus apoiadores atuais, mas também a atração de novos doadores. Não é surpresa que a cultura filantrópica débil se mantenha inalterada, nesse caso, haja vista a inércia das organizações sem fins lucrativos brasileiras em gerar confiança e fidelização. Essa se coloca como uma questão-chave a ser modificada pelos TTs brasileiros se almejam, por exemplo, construir bases de doares pessoas físicas.

Por fim, a contribuição quanto ao panorama geral dos TTs brasileiros agrega ao entendimento desse campo no Brasil a identificação de algumas grandezas orçamentárias, com base no que foi possível acessar de informações. Mesmo com a insistência de diversas organizações em manter sigilosas suas receitas e despesas, daquelas identificadas foi possível perceber a força que a gênese do fenômeno dos TTs no Brasil pelas vias estatais ainda detém. Os *think tanks* governamentais analisados operam em patamares orçamentários radicalmente diferentes dos TTs acadêmicos e, principalmente, dos TTs de *advocacy* político. Com dotações orçamentárias que chegam aos bilhões de reais (como é o caso da Fiocruz, reiterando a ressalva sobre suas atividades serem mais amplas do que a atuação enquanto TT), os TTs governamentais se mostram preponderantes nos campos de políticas em que atuam, como pode ser observado com os casos analisados (IPEA, FIOCRUZ, FUNDAJ, INEP, ESG). Mesmo no caso da ESG, que apresenta menor pujança orçamentária e organizacional, pudemos identificar uma atuação quase isolada na disseminação de ideias sobre defesa e segurança nacional. A política externa, no entanto, mostrou tendência oposta, mediante o bom desempenho e organização de TTs dedicados às relações internacionais, tais como CEBRI e BPC. Agrega-se a isso o fato de que parte significativa dos TTs não governamentais contarem, em alguma medida, com algum tipo de financiamento governamental ou isenção fiscal, com exceção àqueles TTs de oposição ideológica.

É relevante ainda identificar em que medida essas contribuições se entrecruzaram. Isto é, de que maneira o conceito, enquanto um fio condutor útil, auxiliou na formatação do mapeamento de dados e informações acerca do contexto brasileiro, passado, presente e no que tange ao universo de casos analisados? Conforme explicitado a cada capítulo, nos utilizamos do conceito especificamente quanto aos resultados de interesse dos TTs. A premissa é que, uma vez que o conceito informa que são esses os resultados buscados em última instância pelos TTs, averiguar condições favoráveis ou desfavoráveis e compreender sua forma de atuação deve, necessariamente, compreender em que medida essas condições e formas de atuação são propensas à geração desses resultados. Logo, todas as análises foram norteadas ao entendimento de *se* e *como* se gerava recursos de sobrevivência, visibilidade midiática, credibilidade acadêmica e acesso político aos TTs. O pressuposto conceitual é que, à medida que alcançam mais desses resultados, mais se projetam institucionalmente enquanto TTs influenciando os processos políticos. Ainda assim, é importante frisar que, como discutido no Capítulo 1, os TTs, em teoria, devem ocupar-se da geração de todos esses resultados concomitantemente. Não foi possível identificar pelo trabalho aqui realizado, no entanto, as medidas e combinações em que esses resultados conformam maiores ou menores níveis de influência política.

No tocante à questão da visibilidade, identificamos como os governos autoritários brasileiros de grande parte do século XX imprimiram ao fenômeno de TTs uma visibilidade atrelada às atividades governamentais. Em grande medida, essa visibilidade era permitida e promovida enquanto embasamento e justificação científica às medidas políticas tomadas pelo governo. Dessa forma, não podemos falar de liberdade de expressão, econômica e política que fomentassem o debate e o dissenso para ampliar o leque de opções políticas. É nesses termos que a repressão aos meios de geração de visibilidade midiática aos TTs os suprimiram até, pelo menos, o período da redemocratização da década de 1980 na sua versão não governamental. Após esse período, no entanto, com o reestabelecimento das liberdades que favorecem a operação midiática, o processo de geração de visibilidade desvinculada da tutela governamental foi se tornando gradativamente restaurado. Ainda que, como pudemos identificar, o Brasil ainda detenha níveis restritos de liberdade de imprensa e expressão, percebe-se uma ampliação progressiva nas últimas décadas, indicando perspectivas favoráveis para a geração desses resultados por parte dos TTs.

No que se refere à credibilidade acadêmica, é notável a melhoria dos níveis de escolaridade da população brasileira, tornando-a mais crítica e receptiva às discussões de opções políticas. Ao mesmo tempo, o crescimento das elites intelectuais é fator favorável ao fornecimento de mão de obra aos TTs. Programas como Ciências sem Fronteiras¹²⁰, por exemplo, agregam ainda mais na possibilidade de geração de contingentes de intelectuais capazes de contribuir para a credibilidade acadêmica de TTs. No entanto, um movimento contrário a esse fortalecimento das equipes acadêmicas de TTs observado é o surgimento de TTs sem trajetória acadêmica, focados na disseminação de ideias meramente opinativas e doutrinárias, com parca fundamentação acadêmica. Essa tendência leva o debate político conduzido por TTs a campos de descrédito e desconfiança. De maneira geral, podemos afirmar que o cenário atual apresenta condições cada vez mais promissoras para a aquisição de credibilidade acadêmica por parte dos TTs, desde que as organizações oportunistas focadas em propagação de ideários ideológicos não se tornem a tônica do fenômeno, tornando os debates polarizados e sem embasamento científico. O acesso a pesquisadores e intelectuais por parte dos TTs também esbarra na questão financeira, já que esses recursos humanos são onerosos pela alta qualificação. Essa questão será endereçada na avaliação sobre a geração de recursos de sobrevivência também. Uma solução que tem sido utilizada por alguns TTs e gerado resultados surpreendentes é a estruturação de redes colaborativas de pesquisa, valendo-se dos meios virtuais para agilização dos trabalhos e diminuindo custos fixos de operação.

O acesso político, de maneira geral, vem se beneficiando sobremaneira com o aprofundamento democrático em que as tomadas de decisão passam por maior escrutínio da sociedade civil e, portanto, vão se tornando progressivamente mais abertas ao aconselhamento externo. Mesmo assim, ainda são pouco institucionalizadas essas consultas e intercâmbio de ideias. Como aventamos acima, possivelmente a conotação negativa que a influência em esferas decisórias da política tem no Brasil impactem sobre esse distanciamento também. Nesse sentido, acabamos por ver uma geração de acesso político discreta. Em princípio, formalmente, não há restrições para que o aconselhamento externo seja oferecido aos formuladores de políticas e tomadores de decisão, o que não é o mesmo que dizer que a oferta será recebida e aproveitada. Ainda

¹²⁰ “É um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio internacional” Em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>. Acesso em janeiro de 2015.

assim, se não forem criados os canais de interlocução junto a esses atores, é possível que eles nem tomem conhecimento que possam lançar mão dessas facilidades oferecidas por TTs para o processo de formulação e decisão sobre políticas. Os TTs brasileiros, nestes termos, precisam dedicar-se mais à geração de acesso político experimentando estratégias que não deponham contra sua imagem de credibilidade, mas, ao mesmo tempo, construam pontes de diálogo com os *policy makers*.

Quanto à geração de recursos de sobrevivência, já assinaladas neste estudo como a questão mais crítica dos pontos de vista analisados, mostra um cenário mais subaproveitado do que inóspito. Recursos governamentais para pesquisa existem, assim como existe potenciais doadores e apoiadores por parte da sociedade civil brasileira. Aventamos ser possível que o descompasso esteja na utilização (ou na ausência da utilização) das estratégias de captação de recursos por parte dos TTs. Desde a projeção de imagem institucional adequada, a realização de ações sistemáticas e diversificadas na geração de fontes de recursos, até a prestação de contas e progresso sobre as atividades realizadas pelas organizações, observamos lacunas e inconsistências por parte dos TTs brasileiros. É necessário repensar os caminhos de geração de recursos de sobrevivência atentando-se para a necessidade de diversificação de fontes de receitas e fortalecimento aas atividades de desenvolvimento institucional que permitam a sustentabilidade financeira e institucional. Como salientado por Rich (2004), não é à toa que os *think tanks* norte-americanos a partir dos anos 1960, especialmente, voltaram-se para a atividade de marketing de ideias e institucional tanto quanto para a pesquisa. Os recursos são escassos e a sobrevivência requer o atestado de resultados para os apoiadores.

Por fim, podemos concluir, com base nessas análises acerca da geração de resultados de interesse dos TTs que, ainda que as perspectivas sejam promissoras, o fenômeno se organiza nos termos de sua incipiência. Ainda não podemos afirmar que os TTs brasileiros ocupam um espaço social próprio e que formaram um campo de poder próprio (MEDVETZ, 2012), diferenciando-se das organizações às quais pegam emprestados os idiomas organizacionais (mídia, academia, política e economia). O que notamos é um fenômeno marcado por predominância de campos de poder específicos: o da política nos TTs governamentais, o da mídia nos TTs de *advocacy* político e o da academia nos TTs acadêmicos. O campo da economia, como ressaltado, ainda permanece como o idioma mais subutilizado – os TTs ainda apresentam muitos entraves

na geração de recursos de sobrevivência, à exceção já colocada dos TTs governamentais e a hibridização causada pelos TTs prestadores de serviços de pesquisa sob demanda. Nesses termos, assim como há pulverização das formas de atuação dos TTs freando a geração de um campo de poder próprio, os efeitos disso sobre o propósito primeiro dessas organizações, que é influenciar os processos políticos, ainda é frágil. Em essência, a influência exercida pelos TTs brasileiros ainda é difusa: as restrições causadas pelas afiliações governamentais dos *think tanks* brasileiros e sua experiência relativamente iniciante nas práticas típicas de TTs, especialmente as de caráter direto aos *policy makers*, enfraquecem a capacidade dessas organizações de intervir no fluxo de ideias políticas. Dessa forma, sua influência, nos termos apontados por Weindenbaum (2010) tende a ser mais difusa e “atmosférica”, conforme postulam Stone e Denham (2004, p. 11), do que direta e, portanto, mais dificilmente rastreável no decorrer do processo político.

O que este estudo se propôs, no entanto, foi lançar as bases de um conceito de *think tank* que fosse sensível ao contexto, isto é, útil e flexível a diferentes realidades políticas, possibilitando estudos comparados futuros. Mais que isso, o estudo também buscou compreender a realidade histórico-cultural e política que essas organizações surgiram no Brasil, como esse processo moldou o fenômeno e que perspectivas esse contexto contemporâneo apresenta para essas organizações. Por fim, esse estudo investigou, por meio de diversos prismas, a análise de casos que nos permitissem testar a operacionalidade do conceito proposto, mas também, conhecer um pouco mais sobre os TTs brasileiros atuantes e suas particularidades. Os resultados mostraram que os *think tanks* existem no Brasil e estão cada vez mais se profissionalizando e buscando alternativas que possibilitem sua sobrevivência e projeção no universo de seu interesse, mas ainda há muito o que aprender. Como criar um capital próprio dos TTs brasileiros que, como Medvetz (2010) destaca, são as conexões de fronteiras entre diversos expedientes organizacionais é o principal desafio. Ou seja, é necessário que se entendam como organizações heterodoxas que atuam como *boundary spanners* [conexões de fronteira], mediando as relações entre os diversos campos de poder de maneira a permitir a criação de um campo próprio que os projete como atores políticos relevantes no contexto político brasileiro.

Referências

- ABELSON, D.E.. (2006) **A Capitol Idea: *Think tanks* and US Foreign Policy**. McGill Queens, Montreal.
- ABELSON, D.E.. (2002) **Do *Think tanks* Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes**. McGill-Queens University Press. Montreal.
- ABELSON, D. E.. (2009) **Do *think tanks* matter? Assessing the impact of public policy institutes**. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- ABRANCHES, S. (1988) **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38.
- ABRUCIO, F. L.. (2007) **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 41, pp. 67-86.
- ACCIOLY, T. A.. (2009) **Mobilidade da mão-de-obra qualificada no mundo atual: discutindo os conceitos de brain drain, brain gain, brain waste e skill Exchange**. VI Encontro Anual de Migrações – ABEP. Belo Horizonte.
- ADCOCK, R.; COLLIER, D.. (2001) **Measurement Validity: a shared standard for qualitative and quantitative research**. The American political science review, Vol. 95, no. 3, September, 529-546.
- AHMAD, M.. (2008) **US *Think tanks* and the Politics of Expertise: Role, Value and Impact**. Political Quarterly 79(4): 529–555.
- ALMEIDA, M. H. T. (1989) **Dilemas da institucionalização das Ciências Sociais no Rio de Janeiro**. In: MICELI, Sérgio (org.). História das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Vértice/Ed. Revista dos Tribunais/Idesp, vol. 1. pp. 188-216.
- 1AVRITZER, L.. (2012) Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Ipea, texto para discussão 1739.
- BOUCHER, S.; HOBBS, B.; EBELE, J., et al. (2004) **Europe and its Think-tanks: A Promise to be Fulfilled. An Analysis of Think-tanks Specialized in European Policy Issues in the Enlarged European Union**. Studies and Research no. 35, October, Paris: Notre Europe.
- BRAML, J.. (2004) **US and German Think-tanks**. Baden-Baden: Nomos.
- BRASIL, LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.
- BRAUN, M.; CICIONI, A.; e DUCOTE, N.. (2004) **Think tanks in developing countries: lessons from Argentina**. In: Stone, D. e Denham, A.. *Think tank traditions*. Policy Research and the politics of ideas. Manchester University Press.
- CAPELLA, A. C. N.. (2006) **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. BIB, São Paulo, no 61, pp. 25-52.

CARVALHO, J. M.. (2002) **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHACEL, J.. (2002) **Think tanks in Brazil: the Case of Instituto Brasileiro de Economia as an Illustration.** In: MCGANN, James G, WEAVER, R. Kent. (eds.). *Think tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action.* New Brunswick, Transaction Publishers.

COLLIER, D.; MAHON, J. E.. (1993) **Conceptual “Stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis.** *The American Political Science Review*, Volume 87, Issue 4, Dec. 1993, 845-855.

COSTA, L. A.. (2011) **Insulamento Burocrático, autonomia do estado e inserção social: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS.** Tese de doutorado apresentada no Programa de Doutorado em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 2011.

COSTA, G.. (2011) *Série Ipea/História - A liberdade do pensamento.* 2011, Ano 8, Edição 64. Disponível em: <www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1304:reportagens-materias&Itemid=39> Acesso em outubro de 2013.

CRUZ, R. P.. (2009) **Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro.** II Congresso Consad De Gestão Pública – painel 59: meritocracia e cargos comissionados. Brasília, 2009.

DAGNINO, R.. (2002) **Metodologia de Análise de Políticas Públicas.** GAPI – UNICAMP, 2002. Disponível em <www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.html> Acesso em março/2013.

DURAND, M. R. G. L.. (1997) **Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada.** *Revista do Serviço Público.* Ano 4, n. 2.

ESCORCIM, A. M. S.. (2008) A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. *Revista Espaço Acadêmico*, no. 86, julho de 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>

FERREIRA, G. S.. (2014) **Presidencialismo de coalizão no processo legislativo: um estudo sobre a coordenação executivo-legislativo no caso do pré-sal.** Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política para a conclusão do curso de graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FRERES, C.; SEABRA, M. J.; MORAES, M. do R.. (2002) **Think tanks in Spain and Portugal: searching for relevance.** In: MCGANN, J.; WEAVER, R. K.. *Think tanks and Civil Societies – Catalysts for Ideas and Action.* Transaction Publishers, 2002.

FREY, K.. (2000) **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em junho/2011.

GARCÉ, A.; UÑA, G.. (2010) **Think tanks and Public Policies in Latin America.** Fundación Siena and CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

GERRING, J.. (1999) **What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the Social Sciences.** *Polity*, Vol. 31, n. 03 (Spring, 1999), pp. 357-393

GROS, D. (2004) **Institutos liberais, Neoliberalismo e políticas Públicas na nova república**. RBCS Vol. 19 n°. 54.

TAYLOR, R. C. R.; HALL, P. A.. (2003) **As três versões do Neo-Institucionalismo**. Revista Lua Nova, n° 58.

HART, P.; VROMEN, A.. (2008) **A new era for *think tanks* in public policy: international trends, Australian realities**. The Australian Journal of Public Administration, vol. 67, no. 2, pp. 135-148.

JUNIOR, F. A.. (2010) **Da necessidade à práxis: análise do índice de Custo de Vida do DIEESE como processo de produção de conhecimento entre 1955 e 1964**. Dissertação apresentada à Faculdade de Educação do Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre. São Paulo.

KINGDON, J.. (2003 [1984]) **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins.

LADI, S.; LAZAROU, H.. **Think-Tanks and Policy Transformation: The Case of Brazil**. Draft Paper to be presented at the IPSA XXIInd World Congress of Political Science “Reshaping Power, Shifting Boundaries”, Madrid, July 8 -12, 2012. No prelo.

LIMA, M.. (2010) **O futuro das idéias: análise estrutural e incertezas-críticas prospectivas para *think tanks***. Dissertação apresentada à escola brasileira de administração Pública e de empresas para obtenção do grau de mestre. FGV, Rio De Janeiro, 2010.

LING, Ooi Giok. (2002) **Think tanks in Singapore**. In: MCGANN, J.; WEAVER, R. K.. *Think tanks and Civil Societies – Catalysts for Ideas and Action*. Transaction Publishers.

LONGHINI, A.. (2013) **The role and the influence of *think tanks* on the policy-making process in Europe. France and Italy’s case studies in comparison with the US**. LSE – The European Graduate Network Conference.

LUCARELLI, S.; RADAELLI, C.. (2004) **Italy: *think tanks* and the political system**. In: Stone, D. e Denham, A.. *Think tank traditions. Policy Research and the politics of ideas*. Manchester University Press.

LUKES, S.. (1980) **Poder: Uma Visão Radical**. Brasília, Editora Universidade de Brasília. Tradução Vamireh Chacon.

MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília: Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial.

MARSH, I.; STONE, D.. (2004) **Australian Think-tanks. Think-tanks Traditions**. In: Stone D, Denham A (eds) *Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press, 247–263.

MARTINS, R. O.. (2011) **Resenha crítica do livro “A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático”** de Edson Nunes. Disponível em: <http://abmeseduca.com/?p=649>

MCGANN J.. (2007) **Think tanks and Policy Advice in the US. Academics, Advisors and Advocates**. New York: Routledge.

MCGANN, J.; SABATINI, R.. (2011) *Global think tanks: policy networks and governance*. Routledge, Nova York, 2011.

MCGANN, J.. **Global Go To Think tanks Report**. University of Pennsylvania, Philadelphia, edições 2011, 2012, 2013, 2014. Disponíveis em: <<http://www.gotothinktank.com/thinktank>> Acesso em abril, 2013 e dezembro, 2014.

MCGANN, J.. (1994) **The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry**. University Press of America, 1994.

MCGANN, J.; JOHNSON, E.. (2005) **Comparative think tanks, politics and public policy**. Edward Elgar, Cheltenham, 2005.

MCGANN, J.; WEAVER, R. (Orgs). (2002) **Think tanks and civil societies – catalysts for ideas and action**. Transactions Publishers, New Brunswick e Londres.

MEDVETZ, T.. (2006) **Hybrid Intellectuals: Towards a Social Praxeology of US Think-tank Experts**. Retrieved 16 December 2009 from www.socialsciences.cornell.edu/0609/Medvetz.hybrid.pdf.

MEDVETZ, T.. (2008). **Think tanks as an emergent field**. The Social Science Research Council. October.

MEDVETZ, T.. (2010). **“Public Policy is like having a vaudeville act”: languages of duty and difference among think tank-affiliated policy experts**. Qual Sociol 33, pp. 549-562.

MEDVETZ, T.. (2012a). **Murky Power: “Think tanks” as boundary organizations**. In: COURPASSON, D.; GOLSORKHI, D.; SALLAZ, J. (eds). Rethinking power in organizations, Institutions and Markets (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 34), Emerald Group Publishing Limited, pp. 113-133.

MEDVETZ, T.. (2012b) **Think tanks and the rise of savvy policy entrepreneurs. Key Findings**. Scholars Strategy Network.

MEDVETZ, T.. (2013) **Think tanks in America (Review)**. Vox Pop Newsletter of Political Organizations and Parties. Vol 31, Issue 3.

MENDIZÁBAL, E.; SAMPLE, K.. (2009) **Díme a quien escuchas . . . Think tanks y partidos políticos en América Latina**. London: Overseas Development Institute, 2009.

MICELI, S. (1989) **Condicionantes do desenvolvimento das Ciências Sociais**. In: MICELI, Sérgio (org.). História das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Vértice/Ed. Revista dos Tribunais/Idesp. vol. 1. pp. 72-110. 1989.

MISZTAL, B.. (2012) **Public Intellectuals and think tanks: a free market in ideas?** International Journal of Políticas, Culture and Sociology. 2012, 25:127-141.

MOURA, F.; MONTERO, P.. (2009) **Retrato de Grupo. 40 Anos do Cebrap**. Editora CosacNaify. São Paulo.

BRASIL, MPOG. **Boletim Estatístico e Informações Organizacionais**, Brasília, volume 19, Nr. 219, Julho de 2014.

NUNES, Edson. (2003) **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3a ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. Brasília.

OBADAN, M.; UGA, E.. (2002) **Think tanks in Nigeria**. In: MCGANN, J.; WEAVER, R. K.. *Think tanks and Civil Societies – Catalysts for Ideas and Action*. Transaction Publishers.

PACHECO, R.S. (2010) **A agenda da nova gestão pública**. In: LOUREIRO, M.R et al. (Orgs). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: ed.FGV, p. 183-218.

PARMAR, I. **Institutes of international affairs: their roles in foreign policy-making, opinion mobilization and unofficial diplomacy**. (2004) In: STONE, D.; DENHAM, A. (Orgs). *Think tank traditions – policy research and the politics of ideas*. Manchester University Press, Manchester e Nova York, 2004.

PAUTZ, H.. (2011) **Revisiting the think tank phenomenon**. *Public Policy and Administration*, Sage Publications, 26:419.

PAUTZ, H. (2007) **Scottish Think-tanks and Policy Networks**. *Scottish Affairs* 58(Winter):57–77.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. (2000) Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo brasileiro. *Revista brasileira de ciências sociais* - vol. 15 no 43, junho.

PIERANTINI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECCI, A.. (2007) **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. Artigo apresentado ao XXXI Encontro da ANPAD, 22-26 de setembro de 2007, Rio de Janeiro. In: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S.. (2009) Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP* — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, C. R. J.. (2006) **As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, p. 651 a 613.

RICH, A. (2004) **Think tanks, public policies and politics of expertise**. City college of New York, Cambridge University Press.

RIGOLIN, C.; HAYASHI, M. C.. (2013) A produção de conhecimento institucionalizado nos *Think tanks* brasileiros: ciência, tecnologia e inovação segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (1995-2010). *Universitas Humanística* no.76 julho-diciembre de 2013 pp: 393-418 Bogotá, Colombia.

RIGOLIN, C.; HAYASHI, M. C.. (2012) **Por dentro dos "reservatórios de ideias": uma agenda de pesquisa para os think tanks brasileiros**. *Liinc em Revista*, v.8, n.1, Rio de Janeiro, p. 20-33. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>> Acesso em junho, 2012.

SANTOS, L. A.. (2009) Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*. No. 60 (1): 05-28 Jan/ Mar 2009. Brasília.

SARTORI, G.. (1970) **Concept Misformation in Comparative Politics**. *The American Political Science Review*, Vol. 64, no. 04, 1033-1053.

SCHLESINGER, P.. (2009) **Creativity and the Experts. New Labour, Think tanks and the Policy Process**. *International Journal of Press/Politics* 14(1): 3–20.

SMITH, J. A.. (1991) **The idea brokers. Think tanks and the rise of the new policy elite**. Maxwell Macmillan International.

SOARES, J.R.. (2009) *Think tanks*: um esforço para a estruturação de conhecimentos sobre o fenômeno e sua influência sobre políticas públicas no Brasil. Dissertação mestrado, Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina.

SOARES, N. O.. (2011) **Os *think tanks* e a Política Externa Brasileira: estudo de caso do Cebri e do Icone**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

SOBHAM, Rehman. (2002) *Think tanks in South Asia: an overview*. In: MCGANN, J.; WEAVER, R. K.. *Think tanks and Civil Societies – Catalysts for Ideas and Action*. Transaction Publishers.

SORJ, B.. (2001) **A construção intelectual do Brasil contemporâneo:: da resistência à ditadura ao governo FHC**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro.

SOUZA, C.. (2003) "**Estado do campo**" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 51.

STONE, D.. (1996) **Capturing the Political Imagination. *Think tanks and the Policy Process***. London: Frank Cass.

STONE, D.. (2005) **Public Policy Research and Training in Vietnam**. Asian Development Bank Institute, Hanoi. In: <http://www.adbi.org/files/2005.12.book.policy.research.vietnam.pdf>

STONE, D. (2007) **Recycling bins, garbage cans or *think tanks*? Three myths regarding policy analysis institutes**. In: *Public Administration*, Vol. 85 (No.2), pp. 259-278.

STONE, D.; DENHAM, A. (Orgs). (2004) ***Think tank traditions – policy research and the politics of ideas***. Manchester University Press, Manchester e Nova York.

STONE, D.; DENHAM, A.; GARNETT, M. (Orgs). (1998)***Think tanks across nations – a comparative approach***. Manchester University Press, Manchester e Nova York.

STRUYK, R. J.. (1999) **Reconstructive Critics: Think-tanks in Post-Soviet Block Democracies**. Washington, DC: Urban Institute Press.

STRUYK, R. J.. (2002) **Transnational Think-tank Networks: Purpose, Membership and Cohesion**. *Global Networks*, 2(1): 83–90.

TEITZ, M. B.. (2009) **Analysis for Public Policy at the State and Regional Levels. The Role of *Think tanks***. *International Regional Science Review* 32(4): 480–494.

TEIXEIRA, T. S.. (2013) **Brazilian *think tanks*: between the past and the future**. In: VAISTMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L.. *Policy Analysis in Brazil*. Policy Press, London, 2013.

TEIXEIRA, T. S.. (2012) **Brazilian *think tanks* and their search for identity and recognition**. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2012/files/32001.pdf>> Acesso: mar/2013.

THUNERT, M.. (2004) ***Think tanks in Germany***. In: Stone, D. e Denham, A.. *Think tank traditions*. Policy Research and the politics of ideas. Manchester University Press.

- TOLEDO, C. N. de. (1977) *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática (Ensaio, 28).
- TRUITT, N. S. (2002) *Think tanks in Latin America*. In: MCGANN, J. G, WEAVER, R. K. (eds.). *Think tanks & Civil Societies: Catalysts*.
- ULRICH, H.. (2004) *European Union think tanks: generating ideas, analysis and debate*. In: Stone, D. e Denham, A.. *Think tank traditions. Policy Research and the politics of ideas*. Manchester University Press.
- WEAVER, K.R.. (1989) *The Changing World of Think-tanks. Political Science and Politics*. 22(3): 563–578.
- WEIDENBAUM, M.. (2008) *The Competition of Ideas: The World of the Washington Think tanks*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- WEINDENBAUM, M.. (2010) *Measuring the Influence of Think tanks*. Sociology, Springer. 47:134–137.

Websites das organizações analisadas:

- | | |
|---|---|
| BPC - http://bricspolicycenter.org | IFHC - http://www.ifhc.org.br |
| CEBRAP - http://beta.cebrap.org.br | ILIBERAL - |
| CEBRI - http://www.cebri.org | http://www.institutoliberal.org.br |
| CEDEC - http://www.cedec.org.br | ILIBERDADE - http://www.il-rs.org.br |
| CEDEPLAR - http://www.cedeplar.ufmg.br | ILULA – http://www.institutolula.org |
| CERESAN - | IMIL - |
| http://www.ufrj.br/cpda/ceresan | http://www.institutomillennium.org.br |
| CGEE - http://www.cgee.org.br | IPEA - http://www.ipea.gov.br |
| CINDES - http://www.cindesbrasil.org | IPUBLICA - http://www.publica.org.br |
| CONECTAS - http://www.conectas.org | NUPPS - http://nupps.usp.br |
| DIEESE - http://www.dieese.org.br | |
| ESG - http://www.esg.br | |
| FGV - http://portal.fgv.br/missao | |
| FIOCRUZ - http://portal.fiocruz.br | |
| FIPE - http://www.fipe.org.br | |
| FPA - http://novo.fpabramo.org.br | |
| FUNAG - http://www.funag.gov.br | |
| FUNCEX - http://www.funcef.org.br | |
| FUNDAJ - http://www.fundaj.gov.br | |
| ICONE - http://www.iconebrasil.com.br | |
| IEE - http://www.iee.com.br | |
| IFB - http://pt.braudel.org.br | |