Por dentro dos ”reservatórios de idéias”

Camila Carneiro Rigolin Dias, Maria Hayashi

▶ **To cite this version:**

Camila Carneiro Rigolin Dias, Maria Hayashi. Por dentro dos ”reservatórios de idéias”: uma agenda de pesquisa para os think tanks brasileiros. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2012, Brazil. hal-00817695

HAL Id: hal-00817695
https://hal.science/hal-00817695

Submitted on 25 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Por dentro dos "reservatórios de idéias": uma agenda de pesquisa para os *think tanks* brasileiros[*]

Camila Carneiro Dias Rigolin[**]

Maria Cristina P. Innocentini Hayashi[***]

Resumo: Este trabalho explora a relação entre conhecimento e decisão política ou entre expertise e desenho de políticas públicas, apresentando uma proposta teórico-metodológica para a caracterização de *think tanks* no Brasil, instituições que operam na fronteira entre o mundo acadêmico e a esfera governamental. Trata-se de um lócus privilegiado de fazer política, em que a disputa pelo poder se dá no campo das idéias. Investigar estas instituições permite analisar como o conhecimento especializado influencia a decisão política e identificar os processos através dos quais os *experts* adquirem *status* frente à sociedade. A proposta apoia-se na articulação de conceitos oriundos de dois campos de conhecimento: a Sociologia do Conhecimento e a Teoria Política, que fornecem os referenciais adequados para a investigação de fenômenos relativos à ascendência do conhecimento especializado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas..

Palavras-chave *think tanks, expertise,* planejamento, políticas públicas.

Inside "think tanks": a research agenda for Brazilian think tanks

Abstract: This paper explores the relationship between knowledge and political decision or between expertise and the design of public policies. It presents a theoretical and methodological framework for the characterization of Brazilian think tanks. These are institutions that work at the front line of academic circles and governmental spheres. Think tanks are a privileged locus of policy making, where power disputes are framed in terms of idea issues. The study of the nature of these institutions allows us to better understand how certified knowledge influences political decision and how experts build prestige and status in contemporary society. This proposal is based in concepts that come from two disciplinary fields: Sociology of Knowledge and Political Theory. Together, they provide the analytical framework to investigate the ascendance of

[*] Este artigo é resultado de pesquisa apoiada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

[**] Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e professora adjunta do Departamento de Ciência da Informação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PPGCTS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Endereço postal: UFSCAR, PPGCTS, Rod. Washington Luiz, km 235, São Carlos, São Paulo, CEP. 13565-905, telefone (16) 3351-8417 e e-mail diasrigolin@ufscar.br

[***] Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e professora associada do Departamento de Ciência da Informação. Endereço postal: UFSCAR, Departamento de Ciências da Informação, Rod. Washington Luiz, km.235, Monjolinho, São Carlos, São Paulo, Caixa-Postal 676, CEP. 13565-905, telefone (16) 3351-8374 e e-mail dmch@ufscar.br

expertise in the building, implementation and evaluation of public policies.

Keywords think tank, expertise, planning, public policies.

Introdução

Este trabalho explora a relação entre conhecimento e decisão política ou entre expertise e desenho de políticas públicas, apresentando uma proposta teórico-metodológica para a caracterização de *think tanks,* instituições que operam na fronteira entre o mundo acadêmico e a esfera governamental. Desta forma, pretende-se contribuir na construção de referenciais analíticos que investiguem: a) como o conhecimento especializado influencia a decisão política; b) a natureza dos processos nos quais os *experts* adquirem *status* frente à sociedade.

A proposta apoia-se na articulação de conceitos oriundos de dois campos de conhecimento: a Sociologia do Conhecimento e a Teoria Política. Considera-se que estes campos fornecem os referenciais teóricos adequados para a investigação de fenômenos relativos à ascendência do conhecimento especializado e certificado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e na influência exercida pelas ideias, pelos intelectuais, peritos e *think tanks* nos processos políticos e decisórios.

Os estudos sobre a natureza e os impactos da pesquisa aplicada ao planejamento governamental são recentes e relativamente escassos no Brasil. No exterior, onde a temática é desenvolvida há alguns anos, a abordagem da pesquisa como instrumento balizador do planejamento de políticas públicas ou mesmo de legitimação da decisão política é uma temática associada a vários campos de conhecimento, entre o quais a Sociologia, especialmente a abordagem identificada como Estudos Sociais de Ciência e Tecnologia. Neste último campo, esses estudos tornaram-se conhecidos a partir dos trabalhos desenvolvidos por pesquisadores norte-americanos e ingleses como Nelkin (1975), Jasanoff (2005), Collins e Evans (2002) e Turner (2001), que se dedicaram à investigação das seguintes questões: a dimensão da autoridade epistemológica na definição de politicas; a relação entre a *expertise*, valores sociais e outros conhecimentos e instituições; e os desdobramentos da tecnização de temas sobre a formulação de políticas. Na França, Callon (2001), adverte para a existência de uma "crise da dupla delegação" - delegação da competência técnico/científica nos especialistas e nos cientistas e da competência política/administrativa nos representantes eleitos e nos funcionários do Estado.

Uma boa parte dos estudos desta linha está centrada na análise da atuação dos órgãos de assessoramento ou comitês de avaliação tecnológica (*technology assessment*) formados por especialistas oriundos de áreas identificadas como "ciências duras". São exploradas questões relativas à natureza e impactos da autoridade delegada a estes peritos, pelo Estado, em situações de: controvérsia científico-tecnológica; assessoramento na avaliação de riscos (Beck,1992); construção de marcos regulatórios para tecnologias emergentes, tais como a biotecnologia ou a nanotecnologia (Jasanoff, 2005); comunicação e negociação de significados com os não *experts*, entre outros aspectos (Collins e Evans, 2002; Rip, 2003).

No Brasil, os poucos estudos realizados sob esta perspectiva tendem a reproduzir o padrão anteriormente referido, que se concentra na investigação da relação entre conhecimento

científico certificado e decisão política, em temas que transitam da regulação da biossegurança aos comitês gestores de bacias hidrográficas, entre outros. Em todos estes estudos, elege-se como objeto de investigação um conselho, comissão, comitê ou equipe *ad hoc* formados por peritos oriundos das Ciências Exatas ou Naturais e examina-se a natureza e os impactos de sua participação na orientação de decisões políticas.

Entretanto, constata-se a carência de estudos que contemplem a investigação da relação entre pesquisa e ação governamental quando a *expertise* que orienta e/ou legitima a construção da política pública pertence aos campos das Ciências Humanas, das Ciências Sociais e/ou das Ciências Sociais Aplicadas. Neste sentido, a investigação da trajetória, natureza e papéis das organizações que se caracterizam como *think tanks*, no espaço político brasileiro, sugere um rico objeto de investigação. Se as ideias importam, é natural que o estudo dos *think tanks* seja igualmente importante, porque estas são as instituições que ajudam a propagá-las.

No bojo deste processo, algumas questões se apresentam de forma relevante. Quem são os *think tanks* e quais as lógicas que orientam a sua produção e circulação de conhecimento? Em que campos sociais estas organizações atuam? Como se caracterizam os perfis de *expertise* que compõem os seus quadros? Que fatores facilitam ou obstaculizam sua coordenação? É a estas questões que este trabalho se dirige, na tentativa de propor um marco analítico que possa vir a orientar a investigação dos *think tanks* presentes no espaço político brasileiro, a partir da identificação de suas redes de sociabilidade, campos de atuação, perfis de *expertise*, variáveis endógenas e exógenas.

Isto posto, além desta introdução, este artigo é composto de mais quatro seções, assim estruturadas: a seção dois resgata, de forma sintética, a origem deste tipo de organização e sua trajetória histórica; a seção três apresenta o problema da definição conceitual, destaca as controvérsias que permeiam a literatura e propõe um marco analítico para o estudo de *think tanks* com foco nas condições sociais que moldam a sua produção de conhecimento e articulação política, em substituição às tentativas de classificação; finalmente, a seção quatro apresenta a sugestão de pontos que podem compor uma agenda de investigação para os *think tanks* atuantes no contexto brasileiro, tendo em vista a aplicação do marco analítico aqui proposto.

Os *think tanks* e o poder das ideias

Os *think tanks*, como são genericamente chamados os centros de pesquisa, produção e articulação do conhecimento, exercem diversas funções. A mais conhecida é pautar o debate político por meio da publicação de estudos, artigos de opinião e da participação de seus membros na mídia. A mistura entre pesquisa e *advocacy* faz deles a ponte entre conhecimento e poder. Tornaram-se tão prestigiosos nas últimas décadas que praticamente passaram a representar um novo segmento do sistema político, influenciando a tomada de decisões. Trata-se de um espaço privilegiado de fazer política, que encontra terreno fértil na democracia, em que a disputa pelo poder se dá no campo das ideias.

Pode-se dizer que os *think tanks* também funcionam como instrumentos de manutenção da ordem simbólica (Bourdieu, 2004). Acredita-se que essas instituições existam justamente por se considerar o poder que as ideias têm, integrando uma complexa e ativa comunidade de produção do conhecimento, funcionando dentro de um contexto sociopolítico, absorvendo, reciclando e elaborando as questões mais prementes de um lugar e/ou época.

Think tanks são, portanto, organizações que se legitimam no exercício do poder *soft*. Em poucas palavras, trata-se da habilidade de alcançar objetivos por meio da influência, ao invés da coerção. Originalmente cunhado no âmbito da Teoria das Relações Internacionais, na década de 1980, o termo refere-se às formas de poder baseadas em instrumentos de persuasão, em oposição aos meios de pressão que caracterizam o poder *hard* (poderio militar, sanções comerciais etc.). O emprego do poder *soft* está diretamente associado ao exercício do poder ideológico, que tem como principal instrumento a palavra, ou melhor, a expressão de ideias através da palavra (Nogueira, 2004). É por esta razão que o estudo da natureza e do papel dos *think tanks* remete à discussão sobre o lugar do intelectual na sociedade, ou melhor, sobre as relações entre intelectuais e poder, questão subjacente a qualquer tentativa de investigação do tema.

Para Norberto Bobbio (1997), o intelectual se diferencia entre o ideólogo e *expert*. O primeiro tem o papel de criar ideias, promover o consenso (ou dissenso), elaborar concepções de mundo ou princípios que legitimam a ação política. O segundo é um especialista que detém o conhecimento técnico e desempenha o papel de assessoria ou aconselhamento de governantes, conferindo à ação política um suposto caráter de racionalização. A literatura divide-se ao discutir o perfil do intelectual recrutado para um *think tank*. Em linhas gerais, admite-se que ele pode variar em um contínuo que ora se aproxima do ideólogo (propagador de visões de mundo), ora assume a natureza típica de um *expert* (profissional que detêm uma competência específica).

Em termos históricos, a gênese dos *think tanks* relaciona-se diretamente à valorização da *expertise*. Os *think tanks* têm sua origem na primeira década do século XX, com o objetivo pragmático de atender à busca de profissionalismo na política norte-americana, visando "despolitizar" o processo decisório por intermédio do estímulo à formação de especialistas nos mais diversos assuntos. No jargão militar, originalmente, *think tanks* era como se chamavam as salas seguras e secretas onde se discutiam planos e estratégias militares durante a guerra (Teixeira Silva, 2007).

Datam do início do século XX as primeiras iniciativas dessa natureza, envolvendo a criação de instituições voltadas para a temática da política externa. O *Carnegie Endowment for International Peace* e a *Brookings Institution* foram os primeiros, criados no período da história política norte-americana conhecido como Progressivismo, situado entre o início do século XX e a Segunda Guerra Mundial. Neste momento, estabeleceu-se um clamor por reformas sociais e políticas, incluindo a reforma do Estado, com vistas a evitar desvios políticos que eram atribuídos à corrupção e influência das grandes corporações já então estabelecidas. Difundiu-se então a visão de que para tornar a gestão pública mais eficiente e politicamente "neutra", o Estado deveria se pautar em modelos gerenciais, o que se alcançaria através da incorporação de técnicos selecionados entre os mais bem formados e capacitados.

Seu uso se expandiu nos anos 60, aparecendo cada vez mais nas revistas e jornais, já incluindo especialistas cuja principal função era desenvolver ideias e formular recomendações políticas. Na década de 70, a expressão *think tank* passou a ser relacionada a um espectro ainda mais amplo de instituições, focada nas questões políticas, econômicas e sociais, em geral. No decorrer do tempo, a própria definição do que seria um *think tank* tornou-se mais elástica, à medida que estas instituições se disseminaram, associadas ao apoio financeiro de fundações, corporações, partidos políticos, universidades, organizações internacionais, além do próprio Estado.

Inúmeros outros *think tanks* vem sendo criados desde então, expressando, ao longo de sua história, posições político-ideológicas diversas, embora sempre se apresentem, a priori, como organizações independentes, não partidárias. Nos EUA, o peso político dos *think tanks* parece ser considerável, conforme revela pesquisa feita com membros do Senado, Câmara e jornalistas. Cerca de 90% declararam que os *think tanks* exerciam grande influência sobre a política externa

norte-americana (Rich, 2004). Nesse país, as mudanças nas formas de financiamento e de interação com os *policy makers,* a adoção de uma estratégia mais agressiva de propaganda e um perfil mais claramente ideológico, têm prejudicado o prestígio dos *think tanks* mais recentemente.

Rich (2004) sustenta ter havido uma alteração substancial no que diz respeito ao papel e influência exercidos pelos *think tanks*, entre a primeira e a segunda metade do século XX. Enquanto no início do século grandes fundações como a Rockefeller e a Ford respondiam, junto com o governo, por grande parte do financiamento dos *think tanks*, a partir das mudanças no ambiente político no final dos anos 60 e início dos anos 70, o crescimento do número de *think tanks* conservadores, associados a uma posição antiestatista, ao financiamento por indivíduos ou corporações específicas, fez com que seus representantes adotassem um comportamento muito mais próximo dos lobbyistas do que dos mais discretos - e supostamente neutros - especialistas ou técnicos. Desse modo, o círculo de poder extrapola o próprio governo, ou, visto de outro modo, governo e sociedade interagem, de modo que muitas vezes atores e planos de ação se interpenetram e confundem (Azevedo, 2008).

Contemporaneamente, Rich (2004, p.12) refere-se aos *think tanks* como uma *universidade sem alunos e sem peer review* que pode modificar ideias sobre interesses nacionais, influenciar as escalas de prioridades, oferecer estratégias de ação, mobilizar coalizões políticas e burocráticas e criar o *design* de instituições duradouras. Braun et al. (2006) apresentam a expressão *thinktanklandia*, referindo-se ao fato de que os formuladores de política estão convencidos do valor do conhecimento certificado como guia para tomada de decisões políticas.

Os *think tanks* revelam exatamente a relação estreita entre esses universos: a produção de conhecimento e a decisão política. Na seção seguinte, apresenta-se a tentativa de síntese de um marco analítico para investigação destas organizações *sui generis*. Parte-se do princípio de que as definições classificatórias são insuficientes para identificar um *think tank* e, portanto, sugere-se a adoção de conceitos que enfatizam o estudo das condições sociais que permeiam a produção de conhecimento dos *think tanks*.

Marco analítico para o estudo dos *think tanks:* uma tentativa de síntese

O conceito de *think tank* é essencialmente controvertido. A luta pelo estabelecimento de definições consensuais para este tipo de organização constitui um dos espaços de concorrência no campo da Ciência Política, da Sociologia e disciplinas correlatas. Isso se deve, em boa parte, às conseqüências associadas ao emprego do termo. Para muitas organizações, especialmente aquelas que poderiam ser negativamente descritas como grupos de interesse, ativistas, ou empresas de *lobbying*, o termo traz consigo um aporte de autoridade ou crédito intelectual que as diferenciaria. Ser chamado de *think tank* é elevar-se acima da política baseada em meros interesses (o mundo da *politics*) e reivindicar os dividendos simbólicos que resultam da associação entre os produtores de conhecimento especializado e a política pública (o mundo da *policy*).

Na literatura dedicada ao tema, o dilema da definição nunca foi superado. Não há acordo entre os limites de inclusão e exclusão que caracterizariam este tipo de organização, o que resulta na fragilidade dos modelos causais que intentam estabelecer categorias analíticas absolutas para compreender seu funcionamento e impacto, assim como recomendar estratégias para fortalecer

sua contribuição para o incremento da legitimidade, eficácia e eficiência das políticas públicas.

Apesar do dissenso, é possível observar algumas premissas comuns a uma parte das definições acadêmicas correntes. Uma destas premissas refere-se ao entendimento de que os *think tanks* constituem uma classe distinta de organização, caracterizada pela autonomia formal em relação aos Estados Nacionais, o mercado e as universidades. Assim, para um grupo expressivo de autores, os *think tanks* são institutos de pesquisa, organizações privadas da sociedade civil, sem fins lucrativos que produzem informação e conhecimento com o objetivo central de influir em um ou mais aspectos do processo de formulação, implementação e/ou avaliação das políticas públicas (Abelson, 2002; Uña 2006).

Esta ênfase está explícita na definição de Stone (2004) que identifica os *think tanks* como organizações relativamente autônomas engajadas na pesquisa e análise de tópicos contemporâneos, independentemente do governo, partidos políticos ou grupos de pressão. De forma análoga, para Ducoté (apud Acuña, 2009), os *think tanks* são *organizações sem fins lucrativos que estudam temas de política pública com a finalidade de fazer chegar suas conclusões ao sistema de decisões públicas*. Esta estratégia de estabelecer a independência formal como princípio definidor de um *think tank* tem o apelo óbvio de tentar demarcar fronteiras e desassociá-los de partidos políticos, *advocacy groups, lobbies* e outras frentes organizadas de representação de interesses.

Tais definições trazem consigo várias desvantagens. Primeiro, porque privilegiam o contexto histórico de formação dos *think tanks* anglo-saxônicos, especialmente os norte-americanos, que pouco tem a ver com a dinâmica de constituição dos *think tanks* em outras regiões do mundo, a exemplo da América Latina. Segundo, mesmo no contexto anglo-saxônico, a premissa da autonomia obscurece o fato de que algumas das organizações mais antigas a existirem sob esta bandeira não nasceram de forma independente, mas a partir de desdobramentos de agências governamentais, partidos políticos, empresas privadas e universidades. Em terceiro lugar, a premissa da independência exclui do universo de identificação dos *think tanks* algumas instituições arquetipicamente associadas a esta forma de organização.

Este é o caso do Centro de Estudos Avançados para Ciências do Comportamento (*Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences*) e da conhecida *RAND Corporation*. Dada sua origem histórica, ambos seriam desqualificados como *think tanks*, se aplicado com rigor o critério da independência e da autonomia formal. O primeiro surgiu como um desdobramento de uma universidade (*Stanford*), enquanto o segundo foi concebido como uma *joint veture* entre uma agência governamental (a Força Aérea Norte-Americana) e uma empresa privada do ramo de aviação (*Douglas Aircraft Company*). Nesta linha, Medvetz (2008) também questiona por que qualquer definição acadêmica de *think tank* poderia excluir casos proeminentes como a *Hoover Institution* (filiada a uma universidade), o *Urban Institute* (vinculado a uma agência governamental), o *Progressive Policy Institute* (o braço de pesquisa de um partido político) e o *Competitive Enterprise Institute* (*advocacy group* da comunidade empresarial norte-americana)?

A exclusão das universidades e dos institutos públicos de pesquisa do universo dos *think tanks* é um dos pontos mais controvertidos na literatura que discute o tema. Por um lado, é certo que nem todo instituto público de pesquisa ou centro de investigação vinculado a uma universidade (possivelmente, a maioria) apresenta algum grau de influência ou interferência sobre a formulação e/ou condução das políticas públicas. Por outro lado, quem negaria a capacidade de influência do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, reconhecidamente associado à formação e circulação de uma escola de pensamento que difundiu a teoria neoclássica de formação de preços, o liberalismo econômico e o mercado livre? Ou de instituições brasileiras de ensino e/ou pesquisa como a Fundação Getúlio Vargas e o CEBRAP

(Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), na formação de quadros intelectuais e governamentais? Ou do papel das burocracias institucionalizadas dedicadas à produção de conhecimento sobre planejamento, desenvolvimento e políticas públicas, a exemplo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)?

Também cumpre ressaltar que nem todas as unidades de pesquisa e ensino primam pelo pluralismo teórico, condição que as diferenciariam dos *think tanks*, segundo os adeptos da premissa da independência (Stone, 2004). Mais além, o argumento da falta de autonomia institucional para definição de agendas e temas de investigação é verdadeiro para algumas unidades de ensino e pesquisa e alguns institutos públicos, mas certamente não para todos. A nova sociologia da ciência, e mesmo a clássica[1], é pródiga em exemplos da demonstração de assimetrias e diferenças nas capacidades de ação estratégica dos grupos de pesquisa em termos de sua autonomia para identificação de interesses, objetivos, cursos de ação (o que inclui estratégias de captação de recursos humanos e materiais) e implementação destes interesses e objetivos, em detrimento das agendas de outros grupos (Rip, 2003).

Tendo em vista os problemas relacionados às premissas de autonomia e independência, anteriormente referidos, a literatura também tem registrado posições mais ecléticas, que rejeitam estes princípios como condições *sine qua non* para a inclusão de uma organização nos limites do que se considera um *think tank*. Esta é, por exemplo, a conclusão de Prat (apud Uña, 2006, p.181), ao considerar, explicitamente, que a finalidade última de um think tank é "influenciar a tomada de decisão política por dois motivos, que não se auto-excluem: a acumulação de recursos de poder que representa impor suas próprias ideias e, de outra parte, a satisfação dos objetivos de um terceiro".

É a estas posições que esta proposta de marco analítico se filia, especialmente aos construtos propostos por Medvetz (2008), Acuña (2009), Braun et al. (2006) e Smith (1991). O primeiro autor recorre a um conceito clássico da Sociologia do Conhecimento – o campo social proposto por Bourdieu (1997) – para mapear os espaços híbridos de atuação dos *think tanks*. O segundo os define como atores coletivos formalmente institucionalizados cuja função social dominante é a de influenciar políticas. O terceiro propõe o estudo das variáveis endógenas e exógenas que possam esclarecer por que alguns *think tanks* logram influenciar a decisão política enquanto outros não realizam sua função social. Finalmente, o quarto sugere o estudo dos *think tanks* a partir dos diferentes papéis e perfis que os *experts* podem desempenhar nestas organizações.

Quando recorre ao conceito de campo social de Pierre Bourdieu (1997) para propor um marco analítico para investigação de *think tanks*, Medvetz (2008) pretende escapar da rigidez das taxonomias e esquemas classificatórios acadêmicos mais tradicionais. A adoção deste marco conceitual implica o abandono da "independência" como categoria de identificação para os *think tanks* e o reconhecimento da existência de relações intersticiais com outras organizações, sejam governamentais, empresariais ou de outra natureza.

Este enfoque considera os *think tanks* como organizações híbridas situadas em posições estruturais intermediárias. Ao invés de tentar obter uma lista das características dos *think tanks*, o autor propõe mudar o foco para as condições sociais que moldam a sua produção. Em síntese, Medvetz (2008) identifica os *think tanks* como organizações que atuam em espaços sociais híbridos, frequentemente situados nas fronteiras de distintos campos: o político; o econômico; o da mídia; e o da produção de conhecimento, conforme ilustrado na figura 1, a seguir.

[1] Trata-se do "Efeito Mateus" descrito por Robert Merton (1968).

Figura 1: Campos de atuação dos *think tanks* (Medvetz, 2008)

Fonte: Elaboração própria, com base em Medvetz (2008).

Para Medvetz (2008), os *think tanks* criam sua própria história, formas de produção intelectual, critérios de legitimação, convenções e objetividades a partir de uma dependência estrutural de domínios mais estabelecidos da política, da academia (produção de conhecimento), da economia e da mídia (comunicações). A força desta rede de sociabilidade, no limite, pode comprometer os *think tanks* em sua capacidade de fazer aquilo que se espera deles: pensar. O universo dos *think tanks* é, portanto, confrontado com demandas concorrentes: a necessidade de inserção política, de publicidade e de garantia da sobrevivência (financeira), confronta-se com a necessidade de construir e manter a autoridade intelectual e o rigor metodológico, "créditos" sem os quais estas organizações não se legitimam nos espaços sociais em que transitam.

Ao criticar as definições ortodoxas de *think tanks*, Acuña (2009) chama os conceitos restritivos de definições "botânicas", essencialmente classificatórias e baseadas em *quem está dentro e quem está fora*. Como alternativa, sugere a parcimônia teórica para lidar com a realidade indisciplinada. É neste sentido que o autor acentua como ponto de partida analítico a identificação das funções e propriedades dos *think tanks*, ao invés de sua inclusão ou exclusão em tipos ideais organizacionais. Especificamente, propõe considerar como *think tanks*: a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante, de fato ou de direito, seja influenciar as políticas públicas; e) influência esta que é exercida através da produção e transmissão do conhecimento; f) transmissão cujo foco pode incidir sobre diversos atores passíveis de interferir, direta ou indiretamente, na formulação e implementação de políticas públicas (sejam atores governamentais, paragovernamentais, do mercado ou da sociedade civil), conforme ilustra o quadro 1, abaixo.

Quadro 1: Características dos think tanks (Acuña, 2009)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Acuña (2009).

A primeira característica ressaltada, a natureza de "ator coletivo" permite considerar como *think tanks* organizações que estejam vinculadas a contextos institucionais mais amplos, a exemplo dos centros de pesquisa de universidades (públicas ou privadas) e os institutos públicos de pesquisa, vinculados a alguma agência governamental. O autor estende a possibilidade de inclusão a outras formas institucionais, a exemplo das fundações vinculadas a corporações, sindicatos ou partidos políticos. Neste caso, é a capacidade de atuar com significativa autonomia estratégica para identificar interesses e definir objetivos que caracteriza o ator coletivo como um *think tank*, e não sua vinculação institucional, *per se*. A identificação de um *think tank*, portanto, é contingente a processos históricos, políticos e organizacionais e não cabe na simples associação a tipos ideais, estabelecidos a priori.

No intuito de compreender porque alguns *think tanks* estão aptos a influenciar as políticas públicas e outros não, Braun et al. (2006) propõem a investigação das variáveis endógenas e exógenas que estabelecem as condições sociais de produção, circulação e vinculação do conhecimento dos *think tanks* ao universo da decisão política. Entende-se por endógeno o conjunto de fatores estratégicos internos à organização que possam facilitar ou obstaculizar sua vinculação ao processo de formulação de políticas públicas. Os fatores exógenos, por seu turno, são os elementos estratégicos externos à organização e fora de seu controle, que facilitam ou dificultam sua capacidade de incidência política. Tais variáveis são identificadas na figura 2, a seguir.

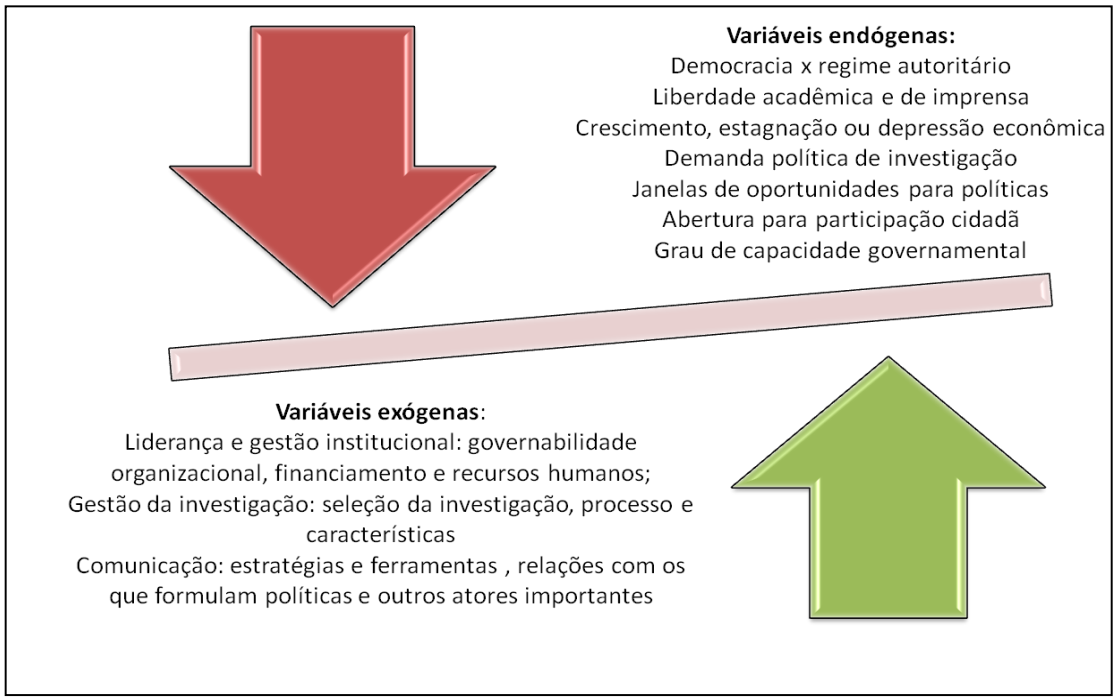

Figura 2: Variáveis endógenas e exógenas que influenciam os *think tanks* (Braun et al., 2006)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Braun et al. (2006).

A rejeição de taxonomias não nos impede de reconhecer a pertinência de categorias de análise que não se propõem a classificar tipos de *think tanks*, mas problematizar os variados perfis e papéis que os especialistas desempenham nestas organizações. Smith (1991) identifica seis perfis principais de *experts* que atuam em *think tanks*:

- os *scholar-statesmen*, que ocupam ou ocuparam altos cargos no governo;
- os *policy specialists*, cuja área de atuação está restrita a um nicho particular das políticas públicas e em geral estão envolvidos sobretudo com pesquisa acadêmica de longo prazo;
- os *policy consultants*, cuja atuação é geralmente *ad hoc* e pontual;
- os *government experts* que usam seus cargos burocráticos para participar no debate político a partir de uma posição de poder;
- os *policy interpreters*, de quem os veículos de comunicação dependem para dar uma aparência de profundidade, diversidade, equilíbrio e isenção a sua cobertura diária e;
- os *policy entrepreneurs*, dedicados à criação de instituições e à fundação de novos *think tanks*.

A figura 3, a seguir, sintetiza a caracterização destes perfis.

Figura 3: Perfil dos especialistas engajados nos *think tanks* (Smith, 1991)

Fonte: Elaboração própria, com base em Smith (1991).

Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo levantar um marco analítico preliminar para a investigação das condições sociais que permeiam a produção de conhecimento das instituições identificadas como *think tanks*. Foram rejeitadas as definições ortodoxas – que privilegiam a condição da independência – e as classificações que partem de "tipos ideais" para delimitar o que cabe e o que não cabe nas fronteiras deste significado. Neste sentido, buscou-se referência em autores que articulam construtos oriundos da Sociologia do Conhecimento com a Teoria Política. O primeiro campo trata das condições sociais de produção do conhecimento institucionalizado, enquanto o segundo problematiza o papel do intelectual (ideólogo e/ou *expert*) engajado na formulação de políticas.

No que diz respeito a abordagens metodológicas, das várias estratégias que poderiam ser tomadas para obter um panorama da produção do conhecimento institucionalizado de um *think tank*, uma possibilidade acessível deve ter como objeto de análise a sua produção bibliográfica. Ao analisar o conteúdo destas publicações, parece possível definir uma imagem aproximada de trajetória e de tendências atuais na pesquisa econômica aplicada ao planejamento, no Brasil.

A análise de publicações tem no estudo sitematizado da natureza e dos impactos da produção do conhecimento um de seus eixos estrurantes, fornecendo metodologias e instrumentos para a realização de análises e a construção de indicadores que permitam inferências e comparações. Tais indicadores representam medidas quantitativas e qualitativas baseadas na produção bibliográfica realizada por pesquisadores e seus grupos de pesquisa (Price, 1963). A partir dos elementos gerados por este conjunto de indicadores, deve-se buscar inferências que respondam às seguintes questões, relativas à produção bibliográfica dos *think tanks*:

- Quais são as abordagens teórico-metodológicas mais utilizadas?
- Quais os tipos de estudos mais publicados: conceituais; prospectivos; relatos de experiência/estudos de caso; propostas de políticas; avaliação de políticas; outros?
- Existem abordagens disciplinares mais hegemônicas?
- Como se distribuem os perfis dos autores – por origem geográfica, instituição, área de conhecimento e gênero?
- Quais são as áreas temáticas mais prolíficas (com maior número de publicações)?
- Quais as mais escassas (com menor número de publicações)?
- Existem áreas temáticas que foram "abandonadas"? Quais? Em que período(s)?
- Existem áreas temáticas que tiveram sua presença ampliada ao longo do tempo, no conjunto da amostra ? Quais? Em que período(s)?

É também reconhecido que o processo de construção de indicadores é um processo social assentado em premissas teóricas válidas somente no seu contexto (Velho, 1998). Para dar conta dos elementos de contexto, sugere-se que um estudo de natureza bibliométrica deve ser combinado à aplicação de técnicas qualitativas, a exemplo da análise documental relativa à formação e à trajetória dos *think tanks* e a realização de entrevistas com atores-chave destas intituições e de sua rede de interação.

À guisa de conclusão, propõe-se uma agenda de pesquisa para investigação de possíveis *think tanks* brasileiros, baseada no marco analítico e na sugestões metodológicas anteriormente referidos e que seja orientada pelas seguintes questões de partida:

- Qual o perfil e espaços sociais de atuação destes *think tanks*?
- Como estas instituições transformam seus "produtos" em capacidades políticas e organizacionais?
- Qual a natureza e impactos da profissionalização do processo decisório: mais eficiência, independência e rigor técnico ou mais despolitização?
- Qual a relação destes atores e instituições com o público dito "leigo"?
- O debate é extenso e justifica a realização de estudos de natureza empírica onde o marco analítico proposto possa ser testado, validado e aperfeiçoado.

Artigo recebido em 22/12/2011 e aprovado em 13/01/2012.

Referências

ABELSON, Donald. Think tanks and US foreign policy: an historical review. *Electronic Journal of the US Department of State*, v. 7, n. 3, Nov. 2002.

ACUÑA, Carlos. Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina: un análisis comparativo de la incidencia de think tanks y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México y Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, SALVADOR. *Anales electrónicos*... Disponível em: <http://www.udesa.edu.ar>. Acesso em: 08 jun. 2011.

AZEVEDO, Cecilia. A América Latina e os estudos estratégicos norte-americanos. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8., 2008, Vitória. *Anais eletrônicos*... Disponível em: <http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro8/cecilia_azevedo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

BECK, Ulrich. *Risk society:* towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Os intelectuais e o poder:* dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. *Les usages de la science:* pour une sociologie clinique du camp scientifique. Paris: Éditions INRA, 1997.

BRAUN, Miguel et al. Lejos de 'thinktanklandia': los institutos de investigación de políticas en los países em desarrollo. In: GARCÉ, Adolfo, UÑA, Gerardo (Org.). *Think tanks y políticas públicas em Latinoamérica:* dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Agir dans un monde incertain:* essai sur la démocratie technique. Paris: Seuil, 2001.

COLLINS, Harry M.; EVANS, Robert. The third wave of Science Studies: studies of expertise and experience. *Social Studies of Science*, v. 3, n. 2, p. 235-296, 2002.

JASANOFF, Sheila. *Designs on nature:* science and democracy in Europe and the United States. Princeton: Princeton University Press, 2005.

MEDVETZ, Tom. *Think tanks as an emergent field.* New York: Social Science Research Council, 2008.

MERTON, Robert K. The Mathew effect in science. *Science*, v. 159, n. 3810, p. 56-63, jan. 1968.

NELKIN, Dorothy. The political impact of technical expertise. *Social Studies of Science*, v. 5, n. 37, 1975.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Os intelectuais, a política e a vida. In: MORAES, Dênis (Org.).

Combates e utopias: os intelectuais num mundo em crise. Rio de Janeiro: Record, 2004. p.357-372.

NYE, Joseph. *Soft power:* the means to success in world politics. New York: Public Affairs Press, 2004.

PRICE, Derek de Solla. *Little science, big science.* New York: Columbia University Press, 1963.

RICH, Andrew. *Think tanks, public policy and the politics of expertise.* New York: Cambridge University Press, 2004.

RIP, Arie. Constructing expertise: in a third wave of Science Studies?. *Social Studies of Science,* v. 33, n. 3, p. 419-434, 2003.

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

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

STONE, Diane. Recyclingbins, garbage cans or think tanks?: contesting three myths regarding policy analysis institutes. *Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy,* dez. 2004. Disponível em <http://cps.ceu.hu/knowledgenetworks.php>. Acesso em: 02 jun. 2011.

TURNER, Steve. What is the problem with experts?. *Social Studies of Science,* v. 31, n. 1, p. 123-149, 2001.

UÑA, Gerardo. Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre participación y la permanencia. In: GARCÉ, Adolfo; UÑA, Gerardo (Org.). *Think tanks y políticas públicas em Latinoamérica:* dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

VELHO, Léa. Validade e legitimidade dos indicadores bibliométricos para política científica. In: TALLER DE OBTENCIÓN DE INDICADORES BIBLIOMÉTRICOS, 23-25 feb. 1998, Madrid. *Anales electrónicos...* Disponível em: <http://www.redhucyt.oas.org/RICYT/taller4.htm>. Acesso em: 12 mar. 2006.