



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

POLICY BRIEF 13

Think tanks e o seu valor para as políticas públicas

Anna Burgués Llagostera aburges4@gmail.com

Policy Briefs

A série de Policy Briefs do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

O autor

Anna Burgués Llagostera é estagiária de investigação no Institute of Public Policy Lisbon.

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante

Motivação

A falta de compreensão do que um *think tank* faz e qual o seu potencial impacto nas políticas públicas é em grande parte devido ao crescente número de *think tanks* que surgem num curto espaço de tempo. Atualmente, este tipo de organização é para muitas pessoas ainda um mistério e a falta de conhecimento do seu potencial e aplicabilidade é o que este *brief* pretende abordar.

Em Portugal, os *think tanks* ainda são muito desconhecidos e o seu conceito é constantemente dissociado das organizações. É importante dar mérito não só ao seu trabalho e contribuições para a sociedade, mas também reconhecer a tipologia da organização como um *think tank*, que é único.

O desconhecimento do verdadeiro propósito e missão de um *think tank* pela sociedade civil tem sido a realidade enfrentada, entre outros, pelo Institute of Public Policy – um *think tank* português fundado em 2013. Na altura, os *think tanks* em Portugal eram escassos e limitados a algumas áreas de investigação, e o seu impacto ainda não era claro para o público.

O Institute dedica as suas atividades a quatro áreas-chave de investigação, nomeadamente: política económica da União Europeia, finanças públicas e boa governação, democracia e responsabilização, e política social. Hoje, este *think tank* com sede em Lisboa pretende promover uma sociedade em que o debate público seja mais esclarecido e os processos de decisão política mais rigorosos e informados.

Fazendo parte de uma lista de mais de 8.000 *think tanks* em todo o mundo (de acordo com o 2018 Global Go To Think Tank Index Report), o Institute of Public Policy achou essencial esclarecer o seu propósito e contribuição deste tipo de organizações.

O que são os *think tanks*?

Se o objetivo é desenvolver o conceito de "**think tank**", há uma afirmação disponível em todos os trabalhos académicos: *não existe uma definição única de think tank*.

Ao tentar definir os *think tanks* surgem duas complexidades. Primeiro, a maioria das definições foram concebidas de acordo com os parâmetros americanos – o que faz sentido se tivermos em conta que este tipo de organização tem sido, até agora, prolífico na América do Norte. Atualmente, tal já não representa a realidade, tendo sido por isso realizadas algumas tentativas para preencher a lacuna e tentar chegar a uma definição que se adequa aos *think tanks* de todo o mundo.

Dahl (2016)¹ formulou uma lista de critérios que devem ser aplicados a todas as instituições que se autodenominam de *think tanks*. Esta lista pode ser transposta para uma definição declarando que "*think tanks são organizações que reivindicam autonomia e tentam influenciar políticas públicas através da mobilização de pesquisa*". De uma maneira mais simples, pode-se afirmar que os *think tanks* têm o principal objetivo de melhorar a ação dos envolvidos na política e nos processos de tomada de decisões, realizando pesquisas adequadas, partilhando consequentemente os resultados.

Estas definições estão alinhadas com a assumida pela instituição americana **Think and Civil Societies Programme** (TTCSP)², o *think tank* dos *think tanks*, que os define como "*organisations of engagement and research analysis that generate policy-oriented research, analysis and advice on domestic and international issues, thereby enabling policy makers and the public to make informed decisions about public policy*".

¹ Dahl, J. (2016). *The Politics of Think Tanks in Europe*. Routledge Research in Comparative Politics, vol. 67, pp. 1-15.

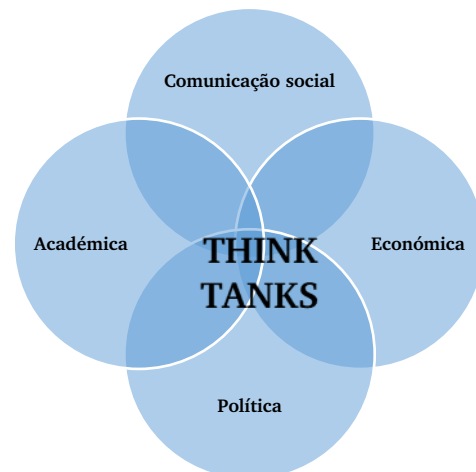
² O TTCSP, no Instituto Lauder, da Universidade da Pensilvânia, realiza pesquisas sobre o papel que os institutos de política desempenham nos governos e nas sociedades civis. Veja mais informações em <https://www.gotothinktank.com>.

O segundo desafio quando se aborda os *think tanks* é a confusão gerada com outras organizações similares, mas diferentes, como grupos de interesse ou instituições acadêmicas. Como os *think tanks* partilham não apenas um, mas um conjunto de características comuns a todos, é importante distinguir o significado de um *think tank* e estabelecer definições de contraste em comparação com outras instituições semelhantes. Caso contrário, a sua existência não faria sentido. Enquanto que as instituições acadêmicas produzem conhecimento na busca de uma verdade abstrata, os *think tanks* usam o conhecimento como um meio para um fim – influenciando a agenda política. Por outro lado, os grupos de interesse usam o conhecimento puramente de forma instrumental, para influenciar um público específico, enquanto os *think tanks* alocam esse conhecimento para aumentar a qualidade das decisões dos decisores políticos. Além disso, embora os primeiros não tenham como prioridade esclarecer se a informação que apresentam é tendenciosa, os *think tanks* fazem questão de esclarecer e tentam evitá-la procurando credibilidade (De Boer, 2015)³.

No entanto, estas particularidades são específicas para cada tipo de instituição e não oferecem qualquer instrumento para uma distinção geral. Isso levou Thomas Medvetz (2012)⁴ a aplicar o conceito de *boundary organizations* aos *think tanks*. Este conceito criou uma solução viável para a explicação e diferenciação dos *think tanks* de outras organizações. Como o conceito claramente enfatiza, os *think tanks* devem ser entendidos como organizações que vivem entre mundos ou, como afirma o autor, ocupando um espaço entre áreas. *Think tanks* são, portanto, pontes que unem habilidades e conhecimentos de disciplinas distintas. Mais precisamente, Medvetz menciona quatro áreas específicas a partir das quais os

think tanks aspiram a obter quatro resultados diferentes: o mundo acadêmico, a comunicação social, a esfera política e o setor empresarial. Os resultados que se espera obter deles são credibilidade, visibilidade, acesso político e recursos financeiros, respectivamente.

Figura 1 – Áreas de poder segundo Medvetz



Fonte: Medvetz (2012).

Resumindo, se os *think tanks* pertencerem à esfera acadêmica, é devido à sua estrutura e objetivo de produzir investigação fiável. Além disso, poderiam ser entendidos como organizações de comunicação social devido ao seu objetivo de visibilidade, abordando o público através de meios de comunicação. Têm ainda sem dúvida um lado político, devido ao seu esforço de obter validação política para apresentar os seus resultados na agenda política. Finalmente, os *think tanks* podem ser incluídos no campo empresarial, quando se trata de recursos institucionais e financeiros. Deste modo, estas quatro áreas contêm os aspectos-chave que definem um *think tank* e podem ser indicadores úteis quando se trata de identificar que organizações podem ser consideradas verdadeiros *think tanks*. Como exemplo de como os critérios de Medvetz podem ser aplicados, no caso das instituições acadêmicas devemos considerar o critério de *visibilidade*: enquanto os *think tanks* claramente querem ter impacto no público, as instituições acadêmicas não têm grande interesse em tornar o seu trabalho acessível, nem têm qualquer característica da

³ De Boer, J. (2015). *What are Think Tanks Good for?* United Nations University: Centre For Policy Research, Articles & Insights.

⁴ Medvetz, T. (2012). *Murky Power: "Think Tanks" as Boundary Organizations*. *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 34, pp. 113-133.

área de comunicação social que poderia defini-los.

O facto de os *think tanks* deverem atuar como *boundary organizations* não significa que não possam ser classificados como organizações que já possuem uma identificação ideológica (Selee, 2013)⁵. Por exemplo, numerosos *think tanks* europeus surgiram de instituições já consolidadas, que podem ou não já ter construído ideologias, como ONGs, grandes corporações ou partidos políticos.

Atualmente existe uma febre entre algumas organizações para se autointitular como *think tanks*. Apesar de tal poder ser considerado como uma ameaça para o trabalho que os verdadeiros *think tanks* realizam, alguns afirmam que esta autodenominação implica que, ao juntarem-se à *comunidade think tanks*, estas organizações devem-se comportar como a restante comunidade. Nesse sentido, todas as organizações autodenominadas como *think tanks* terão de suportar o mesmo tipo de escrutínio e lutarão para alcançar os mesmos níveis de qualidade que os restantes. Tal pode significar um maior nível de concorrência e mais fontes de informações qualitativamente mais valiosas para a sociedade e legisladores.

Como desenvolvem o seu trabalho?

O trabalho de um *think tank* consiste em **gerar e partilhar ideias capazes de influenciar a criação de políticas e o pensamento público**. Em três palavras, consiste em produzir, analisar e partilhar ideias. A forma como a produção e a análise da informação é realizada não tem, em geral, qualquer diferença em relação à pesquisa académica comum. No entanto, a capacidade primordial de um *think tank* de sucesso é como e para quem canaliza as informações, ou seja, a fase da partilha de informação.

De Boer (2015) afirma que: *os think tanks têm dois papéis principais; por um lado, servem como catalisadores de ideias e, por outro lado, ajudam a definir a agenda política*. No entanto, entrar na agenda política não é fácil e depende muito da rede de contactos de cada *think tank*.

A capacidade de impacto e influência dos *think tanks* dependem da sua capacidade em fazer com que as informações cheguem ao público-alvo das políticas, o que pode ser um desafio. Os *think tanks* com maiores posições de poder têm mais oportunidades de se juntarem à agenda política. Assim, a forma como os *think tanks* fazem chegar a mensagem é crucial para a sua efetividade. É nesta fase que pertencer a círculos de poder compensa: os *think tanks* que surgiram de instituições fortes e influentes ou aqueles que contêm personalidades influentes no seio de seus membros têm maior probabilidade de causar impacto. Desta forma, os *think tanks* não têm somente o objetivo de influenciar os outros, mas utilizam igualmente as suas capacidades de influência para fazê-lo. Parcerias e reputação são, então, dois elementos-chave da fase de partilha de ideias.

Outro elemento que poderia ser considerado como um dos aspectos-chave de um *think tank*, que o separa da área académica, é a linguagem. No seu papel enquanto *boundary organizations*, os *think tanks* têm a missão de tornarem as suas investigações acessíveis aos legisladores e ao público a todos os níveis. Isso significa usar uma linguagem inteligível, clara e acessível, fornecendo as informações de maneira compreensível, sem muitos detalhes técnicos. Assim, enquanto os papers académicos genuínos costumam ser escritos numa linguagem compreendida apenas pela elite académica, os estudos⁶ dos *think tanks* tentam expor os resultados de uma maneira mais simples, para que possam alcançar todos os tipos de público. A razão do uso desta linguagem reside nos esforços dos *think tanks* em abordar públicos mais amplos que são fonte de informações valiosas, que

⁵ Selee, A. (2013). *What Should Think Tanks do? A Strategic Guide to Policy Impact*. Stanford Briefs.

⁶ Entre outros, os estudos dos *think tanks* podem consubstanciar-se em *policy papers*, propostas, avisos, previsões e análises.

podem ser úteis no desenvolvimento futuro e atual do trabalho dos mesmos.

Think tanks e o processo de elaboração de políticas

Os *think tanks* devem concentrar a sua investigação para influenciar três fases diferentes do processo de elaboração de políticas: **enquadrar ideias e questões, proporcionar alternativas políticas e/ou moldar o processo de tomada de decisões**. Estas etapas não são exclusivas, o que significa que os *think tanks* são instituições híbridas que podem tentar causar impacto em mais do que uma área utilizando os mesmos meios. No entanto, embora a maioria dos *think tanks* concentre o seu trabalho e esforço na influência dos dois primeiros tipos de contribuições, a última fase tende a ser mais influenciada por grupos de interesse. Isto porque, moldar a tomada de decisão requer um conhecimento profundo do sistema político e das relações orgânicas com os legisladores. Embora os grupos de interesse possam ser mais identificados com o chamado lobby, os *think tanks* são conhecidos por se concentrarem no objetivo de mudar as políticas através de argumentos factuais e científicos.

Figura 2 – Fases no ciclo político



Fonte: Selee (2013).

De acordo com as fases de Seele na teoria do ciclo de políticas, "enquadrar ideias e questões" refere-se a ajudar os legisladores a entender melhor as ideias e os problemas por meio da análise e do diálogo público. Em contraste, a contribuição na fase de "proporcionar políticas alternativas" ⁷ consiste em desenvolver ideias independentemente de sua importância política

atual, ou seja, considerando que os *think tanks* não contam com muita influência política como os grupos de interesse, tendem a desenvolver projetos de políticas alternativas e tê-los prontos caso a oportunidade política eventualmente surja.

Em geral, entende-se que os *think tanks*, devido à sua condição de organizações menos politicamente influentes, concentram o seu trabalho na abordagem de questões de longo-prazo, em vez de questões de curto-prazo. Nesse sentido, os *think tanks* e as instituições académicas estão melhor preparados para o aconselhamento de políticas de longo-prazo, enquanto os grupos de interesse estão melhor adequados para fornecer conselhos de curto-prazo.

Seguindo esta ideia, Fraussen e Halpin (2017)⁷ levaram a cabo uma investigação para descobrir a maneira pela qual os *think tanks* contribuem para o sistema consultivo de políticas públicas. Os resultados demonstraram que a maioria dos *think tanks* tende a priorizar as questões no qual têm **interesse de longo-prazo**, em detrimento dos que estão a ser discutidos no momento na arena política. Além disso, os resultados sustentam a descrição da segunda fase do ciclo político, uma vez que o estudo revela que quase todos os *think tanks* trabalham em tópicos que recebem pouca ou nenhuma atenção de outros agentes políticos, esperando que se tornem importantes em futuras ocasiões.

O modelo mais desejável de *think tanks*

Os resultados de Fraussen e Halpin (2017) estabelecem quatro tipologias de *think tanks* de acordo com dois parâmetros principais:

⁷ Fraussen, B. and Halpin, D. (2017). *Think Tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems*. Policy Sci, vol. 50, pp. 105-124.

capacidade de investigação e nível de autonomia organizacional.

Figura 3 – Tipologias de think tanks (TT)

	Alta autonomia	Baixa autonomia
Alta capacidade de investigação	TT estratégico	TT de advocacia
Baixa capacidade de investigação	TT amador	TT comerciante

Fonte: adaptado de Fraussen and Halpin (2017).

Os *think tanks* estratégicos são a tipologia mais desejável. Estes apresentam grande capacidade em contribuir substancialmente para a formulação de políticas estratégicas. Por outro lado, *think tanks* comerciantes são entendidos como aqueles geridos por uma pessoa somente através de um *website* e com pouca capacidade de influência. Os *think tanks* de advocacia, também chamados de partidários, são os mais difíceis de diferenciar dos grupos de interesse. Finalmente, *think tanks* amadores são aqueles com os mais altos níveis de liberdade, sendo que podem conduzir a investigação na direção que desejam, apesar de não terem recursos para causar impacto na agenda política.

Além das já discutidas contribuições que os *think tanks* trazem à comunidade, este tipo de organização tem também a capacidade de desempenhar outras funções positivas, além de desenvolver e promover recomendações de políticas. Deste modo, ao mesmo tempo que um *think tank* desenvolve e promove ideias, ele também consegue: atuar como laboratório experimental para futuros legisladores de políticas públicas; ir para além da elite para educar o público; criar novos espaços onde os debates sobre políticas públicas possam ser realizados em conjunto com novas oportunidades de *networking*; e representar uma voz fiável e neutra em espaços onde o debate político é ineficaz. Estas ações secundárias são

possíveis porque os *think tanks* atuam como *boundary organizations* que preenchem o espaço nas fronteiras de outras instituições.

A contribuição dos *think tanks*

A verdadeira audiência dos *think tanks* são os **legisladores e o sistema/grupo consultivo de políticas públicas**, uma vez que são eles que têm o conhecimento para entender e o poder suficiente para aplicar as ideias dos *think tanks* (Dahl, 2016). Neste contexto, o público em geral não representa uma prioridade central, dependendo de cada *think tank*, embora este também possa beneficiar da livre circulação de informação e conhecimento.

No entanto, a **sociedade** está recentemente a receber mais atenção como fonte de opinião e informação para os *think tanks*. Por exemplo, o Foraus, um *think tank* suíço sobre política externa, lançou recentemente o projeto *Policy Kitchen*, que consiste numa plataforma digital na qual qualquer pessoa pode expressar e comentar ideias relacionadas com os desafios atuais da agenda política.

Em contraste, embora o público esteja a ganhar importância para os *think tanks*, os últimos ainda têm pouco significado para o público em geral. De acordo com duas investigações realizadas em 2018 pela consultoria We Are Flint, uma no [Reino Unido](#) e outra nos [EUA](#), para descobrir as perceções do público sobre *think tanks*, a lacuna entre a procura do público por uma boa comunicação política e a falta de oferta eficiente é uma oportunidade única para *think tanks*. No entanto, a fim de preencher a lacuna, os *think tanks* devem ganhar principalmente a confiança do público, o que é uma meta que parece estar a ser deixada de lado.

Anexo 1 – Exemplos de *think tanks* europeus orientados para tópicos económicos

Nome	Objeto de estudo	Localização
Adam Smith Institute	Promove ideias neoliberais e de livre mercado.	Londres
CESifo Group Munich	Junção do Center for Economic Studies (CES), o ifo Institute e o CESifo GmbH (Munich Society for the Promotion of Economic Research).	Munique
DIW Berlin	Analisa os aspectos económicos e sociais de problemas atuais.	Berlim
The Centre for Economic Policy Research	Promove a investigação económica de alta qualidade e relevante para políticas dentro da Europa.	Londres
Institute of Economic Affairs	O <i>think tank</i> original de mercado livre do Reino Unido.	Londres
Institute for Fiscal Studies	O principal instituto independente de investigação microeconómica do Reino Unido.	Londres
Bruegel	<i>Think tank</i> europeu especializado em economia.	Bruxelas
Círculo de empresarios	Empresas e mercado livre.	Madrid
Elcano Royal Institute	Especializado em estudos internacionais e estratégicos a partir de uma perspetiva espanhola, europeia e global.	Madrid
The European Policy Centre	Analisa e promove discussão e reflexão sobre as questões que dominam a agenda da União Europeia.	Bruxelas
European Centre for International Political Economy	Dedicado à política comercial e outras questões de política económica internacional importantes para a Europa.	Bruxelas
Friends of Europe	Contribui para uma melhor compreensão dos desafios que se colocam à Europa.	Bruxelas
German Economic Institute	Contribui para uma melhor compreensão dos desafios colocados à Europa.	Berlim, Bruxelas e Colónia
Chatham House	Envolver os governos, o setor privado, a sociedade civil e os nossos membros em debates abertos e discussões privadas sobre os desenvolvimentos mais significativos dos assuntos internacionais.	Londres
European Institute at the London School of Economics	Tem quatro temas de pesquisa interdisciplinar, incluindo economia política.	Londres
Lisbon Council for Economic Competitiveness	Desafios económicos e sociais do século XXI.	Bruxelas
Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	Pesquisa científica económica.	Holanda
Turkish Economic and Social Studies Foundation	Áreas de pesquisa: democratização, desigualdades sociais e inclusão, boa governação, desenvolvimento sustentável, relações externas.	Istanbul

Fonte: www.eu.thinktankdirectory.org/

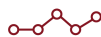
IPP *Policy Brief* 13. Julho 2019

ISSN: 2183-9352

Think tanks e o seu valor para as políticas públicas

Autor: Anna Llagostera

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal
+351 213 925 986 admin@ipp-jcs.org