

MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DA ELABORAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES DA EMPRESA
BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa) PARA POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**Brasília – DF
Junho/2018**

MARCOS ANTONIO GOMES PENA JÚNIOR

**AVALIAÇÃO DA ELABORAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES DA EMPRESA
BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa) PARA POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Planejamento e Estratégia de Desenvolvimento, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Estratégia de Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Mariano Laplane

BRASÍLIA - DF

Junho/2018

Sumário

Introdução	4
1. Delimitação do tema.....	4
2. Problema da pesquisa.....	5
3. Hipótese	5
4. Objetivos	5
5. Justificativa.....	6
6. Os Think Tanks e a elaboração de contribuições para políticas públicas	6
6.1. Think tank: o que é isso?	7
6.2. A importância da atuação dos TTs.....	9
6.3. O que os TTs almejam alcançar	12
6.4. Caminhos para o sucesso da atuação dos TTs	13
7. Considerações finais.....	17
Referências	18

Introdução

A pesquisa aqui realizada teve o intuito de analisar o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) como órgão que contribui para a elaboração de políticas públicas (PPs). Como desdobramento de sua função de pesquisa, a Empresa detém elevada potencialidade para tal contribuição (no que concerne à sua área de atuação, a saber, a agricultura brasileira). A Empresa tem tido, ao longo das últimas quatro décadas, papel relevante nas discussões a respeito das políticas públicas que tocam de alguma forma a agricultura do País. Contudo, há percepção de que existem muitas lacunas em sua atuação nesse sentido. Afirma-se aqui que sua atuação tem sido reativa, pontual e dispersa, ao tempo em que se percebe que poderia ser muito mais propositiva, organizada e coordenada de maneira corporativa.

Há a percepção interna de que a Empresa poderia e deveria estar melhor organizada e direcionada para concretizar esse potencial de maior efetividade na contribuição a políticas públicas. Isso ficou ainda mais forte a partir da formalização, em seu último Plano Diretor (Plano Diretor da Embrapa – PDE), do seu eixo de impacto para a sociedade: “suporte à melhoria e formulação de políticas públicas”. Recorda-se que a Empresa esteve praticamente de fora das discussões que levaram ao “Novo Código Florestal Brasileiro” (BRASIL, 2012), quando poderia (deveria?) ter sido ela própria a iniciar as discussões (pelo prisma técnico-científico) que levaram à elaboração dessa legislação. Há também exemplos de atuação mais efetiva, como é o caso da Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (BRASIL, 2013).

Esse papel proativo, organizado e coordenado em âmbito corporativo para elaboração de contribuição a políticas públicas remete à atuação dos *think tanks* (TTs). Ao longo das últimas décadas esses organismos vêm gerando significativas contribuições e têm dado fortes contornos às políticas públicas nas quais aportam suas análises. Uma vez que atuando especificamente conforme suas “concepções originais”, os institutos de pesquisa ao redor do Globo no máximo chegam a ceder profissionais para atuarem como “conselheiros científicos” (e.g. na Inglaterra – FIORAVANTI; GUIMARÃES, 2011), sua atuação como geradores de contribuições para PPs se apresenta com potencial muito mais efetivo ao se organizarem como TTs. Essa hipótese está colocada nesse estudo, juntamente com a visão de que as contribuições da Embrapa para políticas públicas têm sido realizadas de maneira dispersa e descoordenada e sem liderança corporativa.

1. Delimitação do tema

Foi estudado como atuam os *Think Tanks* no Brasil e no Mundo para gerar contribuições para elaboração de políticas públicas. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é identificada como organização com missão e intenso potencial de gerar contribuições para elaboração de políticas públicas.

2. Problema da pesquisa

Determinar o problema (i) significa indicar com exatidão a dificuldade que se pretende resolver com a pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003) e (ii) serve para delimitar bem o foco a respeito do tópico de interesse (VANDERSTOEP; JOHNSTON, 2009).

Sendo assim, realizou-se esforços para melhor entendimento do funcionamento do processo de elaboração de contribuições para políticas públicas por parte dos *Think Tanks* no Brasil e no Mundo e potenciais aplicações para a Embrapa. Sendo assim, o interesse aqui esteve focado em averiguar quais são os processos e métodos de elaboração de "contribuições para políticas públicas" utilizados por *Think Tanks* nacionais e internacionais, com base no seguinte problema de pesquisa: **como os *Think Tanks* elaboram e apresentam suas contribuições como *inputs* para políticas públicas, pensando em como a Embrapa pode dispor dessas informações e conhecimentos?**

3. Hipótese

Uma vez que as hipóteses têm a função de apontar respostas, sugerir explicações para o problema apresentado (ALEXANDRE, 2003; GIL, 1999), o autor aponta como hipótese central que: de maneira geral, as contribuições da Embrapa para políticas públicas têm sido realizadas de maneira dispersa e descoordenada, ou seja, pontualmente por especialistas da empresa, sem liderança corporativa. Muito embora, existam esforços recentes na direção de uma melhor e mais coesa contribuição corporativa para políticas públicas, existe necessidade e espaço para que se proponham processos e métodos que levem a um maior nível de efetividade das ações da Embrapa para contribuição para políticas públicas, caso ela se organize para realizar esse papel como um *think tank*. Sendo, portanto, necessária a internalização na empresa desse conhecimento.

4. Objetivos

Tendo como base o entendimento de que o objetivo geral de uma pesquisa descreve qual sua finalidade (ALEXANDRE, 2003), o autor indica como seu objetivo geral:

Diagnosticar como são elaboradas e apresentadas as contribuições para políticas públicas pelos *Think Tanks* para sua efetiva ação em tal processo.

Apresentando-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender qual é o macroprocesso dos *think tanks* para elaboração de contribuições para políticas públicas;
- b) Verificar, com base na literatura e nas informações disponíveis, quais os procedimentos e ferramentas de elaboração de contribuições para políticas públicas utilizados pelos *think tanks*.

5. Justificativa

Idealmente, deve-se justificar o tema de pesquisa escolhido por sua importância em relação a outros temas possíveis, pelas vantagens e pelos benefícios que a pesquisa irá proporcionar (SILVA; MENEZES, 2001). O texto da justificativa na versão final de um trabalho acadêmico deve apresentar o estágio atual da ciência, as suas divergências ou a contribuição que o pesquisador pretende dar ao problema abordado (FACHIN, 2002). Nesse momento, apresenta-se a justificativa de maneira resumida em função das contribuições que o trabalho pode oferecer:

- ✓ Sociais: levar a que a elaboração de políticas públicas, aquelas ligadas às questões agrícolas e agrárias, tenham o maior aporte possível de conhecimentos gerados no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;
- ✓ Acadêmicas: contribuir (seja pelos acertos, seja pelos erros) como um material de pesquisa que possa servir de referência para futuras pesquisas sobre a temática;
- ✓ Científicas: o caso que será analisado, bem como o modelo de elaboração de contribuições para políticas públicas que se pretende delinear poderão vir a servir de base para avanços científicos, aportando, no mínimo, informações e conhecimentos para desenho futuro de métodos para a elaboração de contribuições de institutos de pesquisa para políticas públicas (algo bastante incipiente ou mesmo inexistente na literatura).

Importante destacar, nesse ponto, que a Embrapa sempre teve como uma de suas ações a contribuição para elaboração de políticas públicas, especialmente por ser empresa pública subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo, dessa forma, órgão da administração direta. Contudo, esse papel tem sido mais reativo que proativo, pontual que corporativo, disperso que organizado. Adicionalmente, no seu último Plano Diretor (Plano Diretor da Embrapa – PDE), a Embrapa inseriu como um de seus eixos de impacto para a sociedade o “suporte à melhoria e formulação de políticas públicas” ou como colocado no seu mapa estratégico, “contribuições a políticas públicas” (BRASIL, 2015). Isso gerou um movimento interno na empresa para que ela passe a realizar “contribuições a políticas públicas” de maneira mais proativa, corporativa e organizada.

6. Os Think Tanks e a elaboração de contribuições para políticas públicas

A literatura que versa de alguma forma sobre elaboração de contribuições a políticas públicas foca no papel dos *think tanks* (TTs) como organizações com tal missão. Não há disponível referencial que trate de “contribuições para elaboração de políticas públicas” tão somente e menos ainda sobre “contribuições de institutos de pesquisa para elaboração de políticas públicas”. Sendo assim, realizou-se análise das

discussões científicas a respeito do papel, dos procedimentos e dos impactos das contribuições para políticas públicas dos TTs.

Esse procedimento permitiu visualizar os aspectos mais amplos do processo de contribuição dos TTs, a importância dessa para a elaboração das políticas, as estratégias desses organismos para lograr sucesso no seu intuito de influenciar as políticas públicas, bem como limites e detalhes acerca das suas operações.

Adicionalmente, uma vez que o grande objetivo do presente trabalho é indicar potencial caminho para atuação de empresa pública de pesquisa como organismo influenciador de políticas públicas, analisou-se também a participação de pesquisadores como "conselheiros científicos" nos órgãos responsáveis por PPs. Essa função aparenta ser estratégia complementar com potencial para assegurar maior inserção de conhecimentos científicos nos conteúdos das PPs.

6.1. Think tank: o que é isso?

As organizações que passaram a ser entendidas como *think tanks* (TTs) surgiram no início do século XX. Essas organizações buscavam primordialmente gerar informações críveis, resultantes de pesquisas aprofundadas, que pudessem subsidiar debates públicos acerca de políticas públicas. Esse caráter passa a sofrer mudanças na década de 1940, ao começar a surgirem os primeiros *think tanks* orientados por visões preestabelecidas, as quais eles buscariam defender (ideologicamente orientados), fenômeno que se acentua no pós-guerra, especialmente a partir da década de 1960 (RICH, 2004).

Embora, como colocado acima, organizações que buscavam realizar pesquisas para gerar informações de suporte a políticas públicas já existissem desde o início do século, foi apenas durante a Segunda Guerra Mundial que o termo *think tank* surgiu (nos Estados Unidos). Ele foi usado para descrever "ambientes selados" (seguros) dedicados a atuação de especialistas em estratégia dedicados ao planejamento militar (notadamente a *RAND Corporation*) (STONE, 2015).

O rótulo *think tank* tornou-se popular nos anos 1950, momento em que já existiam muitas dessas organizações (THE ECONOMIST, 2017). E já na década de 1960, o termo estava enraizado no léxico e sendo aplicado a institutos de pesquisa política em todo o mundo de língua inglesa (STONE, 2015). Muitos dos TTs americanos mais renomados foram fundados no início Século XX.

Existem muitas definições para *think tank*. Talvez o mais difundido entendimento sobre o que são os TTs seja o que afirma que são organizações de pesquisa bastante autônomas, não-governamentais e sem fins lucrativos. Frequentemente são definidos, assim, como "universidades sem estudantes" (FRAUSSEN; HALPIN, 2016; ARSHED, 2017; HAUCK, 2017; RICH, 2004, STONE, 2015). Na prática, contudo, o que se observa é que a grande maioria dos TTs são ligados a grupos de interesse (em muitos casos, financiados por esses) e que também demonstram, não raras vezes, afiliação ideológica (de maneira explícita, inclusive).

Esse fato faz perceber que aquela definição é idealística, pouco aderente à realidade (ARSHED, 2017; HAUCK, 2017, STONE, 2015).

Entendidos de maneira mais ampla, os TTs podem ser considerados organizações focadas em influenciar o processo político, direta ou indiretamente, com ideias relacionadas a políticas públicas (HAUCK, 2017; SELEE, 2013). Considerando tais pontos, definição genérica para esses organismos difundida mais recentemente na literatura, demonstra-se mais realista: "organizações que conduzem pesquisas sobre políticas públicas e procuram influenciar, por meio da promoção de ideias, a formação dessas políticas" (HAUCK, 2017, p. 2). Esse é o entendimento adotado no presente texto, com o pequeno adendo de que essas organizações conduzem pesquisas sobre políticas públicas, como afirmado, mas também sobre temas de interesse social que podem passar a ser de debate público com vistas à adoção de políticas a seu respeito.

Estudiosos da área concordam que desenvolver algum tipo de atividade de pesquisa é uma condição necessária para uma organização que pretende atuar como um TT, embora não seja suficiente. Acredita-se que essas organizações tenham uma capacidade de pesquisa considerável, o que lhes permite desenvolver e promover novas idéias políticas baseadas em evidências científicas e opiniões de especialistas (expertise). Apesar disso, muitos estudos têm questionado o quanto os TTs realmente se dedicam à pesquisa e têm capacidade para produzir expertise em políticas (FRAUSSEN; HALPIN, 2016).

Esse, a propósito, é um dos pontos que permite diferenciar um *think tank* de outras organizações com características similares: o nível de engajamento em pesquisa e/ou de compilação de estudos. Pois é a preponderância da preocupação com o rigor científico sobre seus interesses particulares o que irá diferenciar um TT de uma universidade e um instituto de pesquisa; muito embora, a distinção entre esses tipos de organizações seja vaga (HAUCK, 2017).

Pode-se acrescentar, assim, à definição aqui adotada (expressa no quinto parágrafo desse tópico - ver acima) que: TTs são organizações com interesses políticos particulares, as quais procuram fundamentar seus argumentos em bases científicas, e que exploram argumentos intelectuais como mecanismo de influência política pública e explícita (evitando atuar como lobistas). Existem, nesse aspecto, enormes diferenças de capacidades políticas e intelectuais/científicas entre os TTs. Uns, por exemplo, conduzem suas próprias pesquisas, enquanto outros encomendam estudos a terceiros; uns contam com número razoável de recursos humanos, enquanto outros têm estruturas tão "enxutas" que podem ser considerados organizações virtuais (FRAUSSEN; HALPIN, 2016).

Há uma tipologia de sistemas de assessoria política que os caracteriza com base em duas dimensões: processual *versus* substantivo; e, reativo de curto prazo *versus* antecipatório de longo prazo. Derivando dessa tipologia, pode-se classificar esses sistemas em quatro tipos de assessoria: i. conselho de política pura e de processo político (processual e reativo de curto prazo); ii. conselho de crise de curto

prazo e de combate a incêndios (substantivo e reativo de curto prazo); iii. conselho de orientação de políticas de médio a longo prazo (processual e antecipatório de longo prazo); e, iv. elaboração de políticas baseadas em evidências (substantivo e antecipatório de longo prazo). Entende-se que nem os atores partidários nem da sociedade civil têm o monopólio de um dos tipos, mas diferentes organizações são mais propensas a se constituir em um dos modelos. Por exemplo, em princípio os grupos de interesse e os lobistas adequam-se melhor como fornecedores de assessoramentos processuais de curto prazo, de natureza, enquanto os *think tanks* e os conselhos acadêmicos estão associados com substantivos, de longo prazo e antecipatórios conselhos políticos (FRAUSSEN; HALPIN, 2016).

De maneira geral, TTs são representados como organizações-ponte, que, por meio de sua capacidade de tradução do jargões de pesquisas densamente técnicas ou altamente teóricas em recomendações políticas palatáveis, interligando, com isso, os distantes mundo acadêmico e domínio político. Dito de forma concisa e direta: Eles (os *think tanks*) são pontes entre o conhecimento e poder nas democracias modernas (STONE, 2015).

6.2. A importância da atuação dos TTs

O meio político tem o costume de abusar dos resultados de pesquisas, politizando-os, ou melhor, fazendo um uso seletivo, descontextualizado e citando-os de maneira errônea. Há um certo incentivo para que os decisores se utilizem dessas estratégias com o objetivo de reforçar suas posições políticas (e seus preconceitos). Dentre outros motivos, esses contribuem fortemente para a dificuldade de interligação entre pesquisadores e decisores políticos, dificuldades que acabam levando a uma visão binária desse processo, em que aqueles são os produtores (geradores de conteúdos testados e críveis) e os últimos os demandantes (utilizadores do conteúdo). Essa configuração contribui para a aplicação da metáfora da "ponte": as lacunas de comunicação podem ser resolvidas através da construção de pontes entre os mundos da política e da pesquisa. Mas isso não é tão simples assim, os contextos social e político são fortes influenciadores nas decisões de pesquisa. Os arranjos institucionais, a natureza do regime no poder e a cultura do debate público (ou a falta dele) incidem diretamente sobre o que é considerado conhecimento "relevante" ou "útil". Existem ainda outras perspectivas que apresentam limitações na noção simples de construir pontes entre política e pesquisa, como as de "modelos políticos" ou de "epistemologia social", as quais destacam o caráter incorporado do conhecimento na política (STONE, 2009).

Apesar de ser de extrema importância manter isso em consideração, não se deve perder de vista que gerar e compartilhar idéias de políticas - a base do trabalho dos TTs - pode mudar a maneira como o público em geral e o público-alvo entendem uma questão importante, apresentam novas questões para o debate e fornecem alternativas para que os tomadores de decisão considerem. Gerar e promover idéias que possam influenciar as políticas e o pensamento público não é tão simples como

pode parecer. É algo que requer pensamento estratégico, resultados de pesquisa críveis e um plano de comunicação claro (SELEE, 2013). Conduzida com tal atenção, a pesquisa técnica pode prover informações para políticas específicas e resultados consistentes de muitos estudos ao longo do tempo podem efetivamente transformar o pensamento acerca de questões políticas. Especialistas têm oferecido idéias e recomendações políticas que têm sido rigorosamente elaboradas, racionais e, a longo prazo, úteis para o trabalho dos tomadores de decisão (RICH, 2004).

Sendo assim, a ideia de *think tanks* conectando pesquisadores e tomadores de decisão é disseminada e está explícita nas declarações de missão de inúmeras dessas organizações, algo como: devemos estar próximos, mas não fazer parte do governo, atuando como uma ponte entre os conhecimentos que geramos e as decisões políticas a serem tomadas. Essa visão que considera os TTs como organizações relativamente autônomas com identidade jurídica separada que se envolvem na análise de questões políticas independentemente do governo, dos partidos políticos e dos grupos de pressão é predominante na tradição anglo-americana, embora, em outros lugares a tradição seja diferente, como em países asiáticos os *think tanks* são freqüentemente encontrados dentro das corporações ou mesmo patrocinados pelo governo. Cada vez mais os "*think tanks*" são concebidos em termos de uma função de pesquisa política e um conjunto de práticas analíticas ou de assessoria política, em vez de uma estrutura organizacional legal específica como uma entidade não governamental, não partidária ou independente da sociedade civil (STONE, 2005). Isso, em princípio, reforça ainda mais o quanto os TTs podem ter influência no processo político.

Os *think tanks* tornaram-se uma infra-estrutura e um motor para os esforços de especialistas contemporâneos em políticas que buscam um papel ativo e direto nos debates políticos em curso. Eles são frequentemente defensores agressivos de idéias e ideologias (RICH, 2004). Isso contribui também para que os TTs sejam geralmente vistos como um elo crítico entre a elaboração de políticas e sua implementação; e também representem um componente vital dos sucessos de políticas voltadas para a harmonização das práticas existentes com paradigmas contemporâneos de boa governança e gestão econômica (STONE, 2005).

É plausível argumentar que influenciam não apenas políticas pontuais, mas também as mais amplas, como a política econômica, uma vez que vem mudando as atitudes dos cidadãos acerca da questão do papel do governo *versus* o do mercado. Essa atuação dos TTs e seus resultados como catalisadores de mudanças políticas ocorrem a longo prazo. Resultados de análises apontam evidências de que os TTs estão associados a atitudes públicas mais "pró-mercado", muito embora os estudos dos quais derivam essa evidências demonstrem que o relacionamento dos grupos de lobby com interesses especiais para a política econômica afetem mais fortemente essas. Isso aparentemente está relacionado ao fato de que, ao contrário dos TTs, os grupos de interesse especiais são legalmente autorizados a pressionar diretamente para mudanças de políticas. Esses grupos não precisam se envolver em uma "batalha

de idéias" de longo prazo, visando a mudança de opinião pública para garantir as políticas que eles procuram, como fazem os TTs. Assim, não é surpreendente que, no curto prazo, os grupos de pressão política exibam uma relação mais forte com a política econômica (LEESON; RYAN; WILLIAMSON, 2012). Isso, por outro lado, sugere que a atuação dos TTs nesse sentido pode ter um impacto mais forte no longo prazo que a daqueles grupos.

Ora, normalmente leva dez anos ou mais para que uma idéia seja transformada em uma decisão política específica, e inúmeras instituições, atores e processos estarão envolvidos ao longo desse tempo. É metodologicamente impraticável tentar definir uma medida que aponte a influência direta dos TTs no processo político. Contudo, os *think tanks* são conhecidos por se autodenominarem de "fábricas de idéias" ou "grupo de cérebros confiáveis" (ARSHED, 2017), deixando claro que há ao menos um apelo que não pode ser desprezado.

Há também o argumento de que a relevância política dos TTs é muito mais segura que a das instituições acadêmicas, uma vez que a preocupação dos membros dessas últimas está centrada mais em metodologia que em política. Adicionalmente, as pressões da academia também forçam seus membros a se tornarem altamente especializados, dificultando que eles se dediquem aos assuntos e padrões de tomada de decisão pública (RICH, 2004). Sendo assim, já que o principal diferencial dos TTs em relação às organizações acadêmicas é seu foco e sua capacidade de influenciar o processo político¹, o primeiro desafio para eles é entender a dinâmica do próprio processo político e onde suas idéias podem ter o maior impacto. Em termos gerais, o ciclo político tem três estágios em que a pesquisa política pode ajudar a moldar os resultados: esboçar ideias e problemas; fornecer alternativas políticas; e, moldar a tomada de decisões (SELEE, 2013).

O poder de influência dos TTs no processo político varia de acordo com o estágio em que se encontra uma questão específica nesse processo. Isso também impacta a forma que a pesquisa deverá ter, de acordo com seu propósito e alcance. A pesquisa pode ter como objetivo informar agendas (pesquisa preliminar) - quando o interesse entre os decisores políticos está sendo construído e as idéias estão sendo traduzidas em linguagem legislativa, esse trabalho resume as muitas dimensões dos problemas políticos e a variedade de alternativas disponíveis para decisores políticos ou a pesquisa neste ponto pode ser oferecida sob a forma de propostas políticas específicas, endossando explicitamente um determinado curso de mudança na política; A pesquisa pode objetivar encorajar os decisores políticos a apoiar ou opor-se à legislação existente ou a alterar o seu conteúdo (pesquisa incitadora) - na sua forma geral, essa pesquisa é um comentário sobre a conveniência de propostas de reforma específicas já em consideração, na sua forma mais específica, assume a forma de

¹ É importante não esquecer que em relação aos grupos de pressão (lobbies e grupos de *advocacy*), o diferencial dos TTs é manter um peso maior no seu interesse em desenvolver e utilizar resultados de pesquisas científicas que o interesse econômico-social particular.

estimativas específicas dos benefícios e desvantagens financeiras ou de desempenho e as desvantagens da legislação (RICH, 2004).

É perceptível que os TTs são empresas políticas, precisam vender seus serviços e produtos, demonstrando o potencial de impacto de seu uso. São resultado, sendo assim, da iniciativa de um indivíduo ou grupo de indivíduos que empreendem em política. Um empreendedor em política é um indivíduo que investe tempo e recursos para avançar em uma posição ou política. Uma das suas funções mais importantes é mudar as crenças e atitudes das pessoas em relação a uma questão específica. Identificam-se diferentes estilos de empresários políticos: os contadores de histórias (*story-tellers*), cujo senso de realidades complexas é transmitido através de cenários simplificados e narrativas de políticas, redes que facilitam coalizões e alianças; os engenheiros, aqueles que são engajados com burocratas de 'chão de fábrica' em pesquisa ativas, ao invés de isolados em laboratórios ou bibliotecas; e, os fixadores políticos, os quais têm uma compreensão maquiavélica do processo político e daqueles que detêm o poder nele (STONE, 2009).

Quando as questões em debate público/político já estão maduras e as diferentes posições do meio político estabelecidas, os resultados gerados pelos *think tanks* têm seu impacto reduzido. Sucesso mais substancial é alcançado quando os estudos realizados por TTs e seus respectivos resultados ocorrem quase que simultaneamente à definição dos problemas e a germinação das questões de interesse público e político (RICH, 2004). O que confirma o entendimento de que é característica mais ou menos comum aos TTs a forte tendência de que priorizem problemas nos quais eles têm um interesse a longo prazo. Isso reforça o argumento de que tendem a se destacar e ter perenidade os *think tanks* que tenham *alta capacidade de pesquisa e forte autonomia*, ou seja, os *think tanks* estratégicos (FRAUSSEN; HALPIN, 2016).

Os TTs tendem a obter impactos de sua atuação no longo prazo, e aí reside também grande parte de sua importância para a sociedade. Grande parte da sua importância, portanto, se dá porque os *think tanks* logram mudar a estrutura de pensamento das pessoas analisar questões, desenvolver novas idéias para políticas públicas e construir novos campos de conhecimento. Esses são, por natureza, processos de longo prazo, cujo sucesso só pode ser medido em anos (se não décadas) e talvez nunca se materialize da maneira que os pesquisadores gostariam (SELEE, 2013).

Tratando brevemente do caso brasileiro, as organizações do País que afirmam ser *think tanks* parecem mais relevantes para a opinião pública e foram endossadas como tais por referências globais, mesmo quando estão distantes das concepções tradicionais de TTs (HAUCK, 2016).

6.3. O que os TTs almejam alcançar

Os *think tanks* estão preocupados e direcionados para o desenvolvimento e a aplicação de ideias e conceitos que apoiem a política, procurando, assim, influenciar

a política essencialmente por meio de argumentos e debates intelectuais e análises políticas, em vez de lobby direto. Os TTs coletam, sintetizam e criam uma variedade de produtos de informação, muitas vezes diretamente direcionados para um público político ou burocrático, mas também para que a mídia, os grupos da sociedade civil e o público em geral se beneficiem dos mesmos. Seu principal objetivo é a comunicação política e a efetiva utilização do conhecimento por eles gerado (STONE, 2015).

Isso traz à tona quatro motivos de vida para os TTs, baseados em quatro resultados: i. obtenção ao acesso político; ii. credibilidade intelectual; iii. obtenção de recursos para operações e sobrevivência; e, iv. visibilidade pública com seus públicos-alvo. Para alcançar esses resultados, os *think tanks* necessitam dominar quatro idiomas: o da política (resultado i); o da academia (resultado ii); o dos negócios (resultado iii); e, o da mídia (resultado iv). Assim, eles existem em uma relação de dependência simbólica com outras instituições das quais eles emprestam e incorporam suas formas, estratégias e procedimentos estabelecidos (HAUCK, 2017). Os TTs estão preocupados em serem efetivos no domínio desses idiomas e na geração desses resultados.

Os critérios de eficácia variam bastante a depender do ambiente de atuação, das fontes de financiamento e das instituições existentes na região do TT. Os indicadores de sucesso podem ser o espaço que recebem dos jornais, o nível de envolvimento do *think tank* com as partes interessadas (STONE, 2005) ou ainda o quanto suas ideias influenciam as políticas do governo. Reforça-se aqui que, no geral, esses indicadores devem ser resultado da atuação cientificamente embasada dos TTs.

Graças a sua forte atuação em marketing, os TTs têm conseguido atingir os decisores políticos. Contudo, a forte disseminação dessas organizações em fins do século XX e início do XXI fez avançar em suas missões o claro interesse em disseminar ideologias em vez de resultados de pesquisa neutra na sociedade. Isso levou a que o valor de seu trabalho tenha passado a ser questionado e ser cada vez mais visto com ceticismo pelos formuladores de políticas (RICH, 2004).

A academia gera estudos competentes, mas a passos muito lentos. Os rascunhos de história dos jornalistas são rápidos, mas sem aprofundamento. Um bom TT ajuda o processo de formulação de políticas por meio da publicação de relatórios tão rigorosos quanto pesquisas acadêmicas e tão acessíveis quanto os produtos jornalísticos. De forma bastante resumida, os *think tanks* visam preencher o fosso entre a academia e a formulação de políticas (THE ECONOMIST, 2017).

6.4. Caminhos para o sucesso da atuação dos TTs

Embora não seja o desafio recente para os *think tanks* navegar pelo distante curso entre a pesquisa e a promoção ativa de conhecimentos, é de extrema importância e ainda nada fácil para os TTs alcançar um equilíbrio razoável entre "análise e recomendação" e "persuasão e agitação" (RICH, 2004). Na tentativa de alcançar esse equilíbrio, eles acabam fazendo escolhas entre os idiomas (e ambientes

e formas de atuação) já citados. Alguns apresentam um foco acadêmico mais forte, outros na construção de relacionamentos com os financiadores para "vender" suas idéias. Há também aqueles dedicados a influenciar a opinião pública, para estarem constantemente na mídia. Outros, ainda, são mais dedicados a acompanhar de perto o pulso da política para aproveitar seu ritmo e apresentar suas idéias de forma oportuna. Todos eles, contudo, reivindicam os dividendos simbólicos da autoridade científica, intelectual ou acadêmica para disseminar seus conceitos sobre as questões políticas que desejam influenciar (HAUCK, 2017). Esses "detalhes" parecem ser os principais motivos que levam um *think tank* a uma trajetória de sucesso.

É necessário associá-los às seguintes questões: i. Definir com clareza o motivo principal de existência do *think tank*, uma *missão* que seja clara, delimite o espectro de atuação, demonstre o potencial de impacto dessa atuação e seja inspiradora para as pessoas; ii. Estabelecer objetivos desafiadores e inspiradores, orientados ao alcance da missão; iii. Elaborar um plano estratégico de atuação para o TT, desdobrado de uma cuidadosa análise de: a) O que a organização faz bem e o que não faz; b) Quem são seus públicos-alvo; e, c) Quais são os recursos disponíveis para sustentar o trabalho da organização (SELEE, 2013).

Comumente os *think tanks* atuam mais especificamente em um dos três estágios do processo político², raramente nos três; e o terceiro estágio é o de mais difícil execução, porque exige que a organização tenha um conhecimento bastante aprofundado do sistema político e relações quase orgânicas com os tomadores de decisão (SELEE, 2013). Ter um corpo de especialistas atuando com foco em cada um desses estágios pode ser um fator de sucesso para um TT, com destaque para a capacidade de fazer com o que o corpo político (os tomadores de decisão) estejam sempre interessados e levem em consideração os "conselhos" gerados pelo *think tank*.

Um forte problema nesse ponto é que os TTs atuam num ambiente repleto de pressão em que seus principais *stakeholders* estão ávidos por enxergarem visibilidade no trabalho do organismo. Isso impinge os *think tanks* a chamar atenção para si, o que está mais propenso a ocorrer quando as questões estão prestes a ser decididas. Quando as questões estão em deliberação final, eles podem chamar a atenção da maioria dos decisores políticos, bem como de jornalistas. A atenção que seu trabalho recebe nesses momentos tem papel fundamental na manutenção organizacional dos TTs (RICH, 2004).

Muito embora os *think tanks* geralmente comuniquem suas atividades ao público em geral através de publicações escritas ou plataformas on-line, eles tendem a ter diferentes pontos de vista sobre como suas idéias são comunicadas aos formuladores de políticas dentro do governo. Esses podem ser receptivos a uma

² i. Esboço de ideias e problemas; ii. Fornecimento de alternativas políticas; e, iii. Molde da tomada de decisões.

abordagem direta pelo TT, mas isso dependerá do seu nível de credibilidade (ARSHED, 2017). Dois pontos são reforçados aqui, é extremamente importante que os *think tanks* tenham: i. Forte credibilidade; e, ii. Intensa capacidade de comunicação orgânica com os tomadores de decisão.

De tal forma que é deveras importante estar atento a quais características chamam mais a atenção dos decisores políticos. Via de regra, as organizações e os seus especialistas são identificados, avaliados e utilizados de acordo com os seus pontos de vista, em vez de em função das suas capacidades de rigor ou precisão. O pessoal do Congresso e os decisores políticos em geral, particularmente os decisores políticos experientes, são capazes de avaliar a qualidade da pesquisa, mas parecem estar mais inclinados a avaliá-lo em termos de conteúdo ideológico e acessibilidade (RICH, 2004).

As idéias geradas são mais frequentemente apresentadas aos funcionários do governo através de canais formais, como comissões parlamentares. Estar informado sobre as áreas de interesse dos decisores ou funcionários do governo ajuda a defender a idéia ou a pesquisa. Os TTs precisam ter fortes relações com o governo, a política de influenciar é totalmente sobre relacionamentos (ARSHED, 2017). Além disso, os especialistas que produzem o trabalho em suas formas mais específicas - como propostas ou estimativas - à medida que os debates passam da definição da agenda pela deliberação até a promulgação da legislação têm alguma vantagem em garantir uma influência substantiva (RICH, 2004), novamente reforçando a necessidade produtos confiáveis, aplicáveis e de amplo espaço e proximidade para difundi-los com o principal público-alvo.

Depois de ter gerado seus resultados de pesquisa, os TTs necessitam utilizar diferentes estratégias para promovê-los, seja diante da opinião pública, dos meios de comunicação, dos decisores políticos e dos decisores privados. Para tanto, é interessante que os *think tanks* se aproximem de outras organizações de destaque e mais estabelecidas para coletar e reunir validação, a saber: acadêmicos, para gerar credibilidade intelectual; de dinâmica política, para gerar acesso político; empresariais, para gerar recursos e "vender" suas idéias; e, finalmente, de especialistas em mídia, para gerar publicidade e visibilidade para essas idéias (HAUCK, 2015). Mantendo em mente que quatro características e comportamentos afetam a probabilidade de que especialistas possam ser influentes entre os formuladores de políticas: (1) sua credibilidade percebida; (2) seu acesso aos formuladores de políticas; (3) a precisão de seus esforços; e, (4) a intensidade de seu marketing (RICH, 2004).

Embora o foco predominante dos *think tanks* faça surgir questionamentos acerca do valor que essas organizações podem trazer para a política pública, três características, se bem observadas, podem tornar esse tipo de organização política posicionada de forma única como um veículo para apoiar a formulação de políticas estratégicas: a) um foco forte na construção de capacidade de pesquisa e na manutenção da credibilidade intelectual; b) um nível considerável de autonomia

organizacional, incluindo a capacidade de avançar rapidamente de uma questão para outra, sem enfrentar demasiadas restrições organizacionais internas ou externas nos processos de tomada de decisão e priorização de temas; e, c) uma posição pró-ativa com foco em desafios futuros (FRAUSSEN; HALPIN, 2016).

Apesar do debatido até aqui, tem havido um verdadeiro *tradeoff* para os TTs: ao responder a um ambiente político em que a ideologia e o marketing ultrapassam a credibilidade básica como critério pelo qual os especialistas são julgados, alguns TTs têm contribuído para reduzir os padrões de *expertise* das pesquisas. Na verdade, tem havido a proliferação de grupos de *advocay*, que se concentram principalmente na produção de comentários, em vez de fazer suas próprias contribuições originais de pesquisa (fundamento dos *think tanks*). Muitos TTs tem perdido sua capacidade de se manter como produtores de conteúdos originais, destruindo as distinções entre TTs e grupos de *advocacy* (RICH, 2004).

É imperativo para os *think tanks* e seus pesquisadores endereçarem o desafio do seu posicionamento estratégico, ou seja, encontrar a contribuição original que a organização pode apresentar. Esse deve ser seu principal moto, não importa o quão ela e seus pesquisadores são motivados por agendas políticas ou por imperativos de pesquisa - ou às vezes uma mistura de ambos. Os TTs, em grande parte, logram sucesso quando se tornam as organizações-alvo em questões políticas específicas, ou seja, aquela para qual os interessados se direcionam (SELEE, 2013).

Para garantir que fosse capaz de gerar resultados de impacto e alcançasse sucesso, a *RAND Corporation* (uma das mais afamadas e bem sucedidas organizações mundiais dedicadas ao trabalho de contribuição a políticas públicas) criou uma descrição dos padrões de qualidade para todas suas pesquisas, os quais são também o conjunto de princípios pelos quais as divisões e programas de pesquisa da RAND moldam seus processos individuais de garantia de qualidade. Eles são divididos em "padrões gerais" e "padrões adicionais". Os gerais são: o problema deve ser bem formulado; a abordagem de pesquisa deve ser bem projetada e bem executada; os dados e os pressupostos devem ser sólidos; as descobertas devem ser úteis e avançar o conhecimento; as implicações e as recomendações devem ser seguidas logicamente a partir das descobertas e ser explicadas detalhadamente; a documentação deve ser precisa, compreensível, convincente e com tom moderado; a pesquisa deve demonstrar a compreensão de estudos relacionados anteriores; a pesquisa deve ser relevante para o cliente e outras partes interessadas; a pesquisa deve ser objetiva, independente e equilibrada. Os padrões adicionais descrevem qualidades especiais de estudos que a RAND usa para definir seu legado institucional e reservado para descrever seu trabalho de pesquisa mais destacado: a pesquisa é abrangente e integrativa; a pesquisa é inovadora; a pesquisa é duradoura (STONE, 2005).

Uma vez que muito do que os *think tanks* almejam alcançar são processos de longo prazo - mudar os mapas mentais das pessoas para analisar questões de interesse público, desenvolver novas idéias para políticas públicas ou construir novos

campos de conhecimento -, como, então, eles podem planejar o impacto de suas ações? O que os TTs bem sucedidos fazem é refletir sobre o que o resultado deveria ser e, só então, definir o caminho para alcançá-lo (mantendo em perspectiva que a natureza do processo político pode levar a diferentes resultados ao longo do caminho (SELEE, 2013). Em suma, seguem oito princípios desenvolvidos que podem ser observados por TTs bem sucedidos: 1. Manter a equipe de pesquisa motivada; 2. Garantir padrões por meio do controle de qualidade; 3. Realizar inovação e renovação organizacional; 4. Definir gerentes de pesquisa; 5. Governança corporativa; 6. Método para provisão e produção de pesquisa; 7. Integridade financeira; 8. Interligar pesquisa e política (STONE, 2005).

O caminho operacional para lograr sucesso, considerando todos esses aspectos, pode ser a elaboração de um planejamento estratégico - começando com a avaliação da missão e a definição de metas. No entanto, existem muitas outras formas de manter foco na missão e estabelecer metas orientadas para a realização sem lançar um processo formal de planejamento estratégico. Embora a escolha do processo possa variar, a constante é que qualquer instituição ou programa, independentemente do tamanho, precisa ter um senso claro de sua finalidade (missão) e estabelecer metas regulares que estabeleçam o que deseja alcançar (SELEE, 2013).

7. Considerações finais

Uma vez que as equipes da Embrapa que atuam com elaboração de contribuições para políticas públicas incorporem em seus entendimentos "o que são think tank", "a importância de sua atuação", "o que os TTs almejam alcançar" e os "caminhos para o sucesso de sua atuação" poderão melhor definir processos, mecanismos, ferramentas, produtos a serem gerados e formas de transferência de suas colaborações a políticas públicas para os tomadores de decisão.

Lacunas do presente trabalho e potenciais focos para trabalhos futuros são: i. Elencar as áreas responsáveis atualmente pela elaboração de contribuições para políticas públicas na Embrapa; ii. Identificar quais são os processos adotados para consecução das contribuições da Embrapa para políticas públicas; iii. Descrever o macroprocesso de elaboração de contribuições para políticas públicas da forma que ocorre atualmente na Embrapa.

Referências

AHMAD, Mahmood; BALOCH, Qadar Bakhsh. Behind the Scene: the contributions of think tanks in U.S. policy-making. In: *The Dialogue*. vol. 2, n. 2. [2006].

ALEXANDRE, Mário J. O. **A Construção do Trabalho Científico**: Uma guia para projetos, pesquisas e relatórios científicos. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 2003.

ARSHED, Norin. The origins of policy ideas: The importance of think tanks in the enterprise policy process in the UK. In: **Journal of Business Research**, N. 71. Elsevier, 2017.

BOUGIATIOTIA, F.; OIKONOMOUB, A. The City Palimpsest as a Think-Tank for Sustainable Development. In: **Procedia Environmental Sciences**, N. 38. Elsevier, 2017.

BRASIL. Embrapa - Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional. **VI Plano Diretor da Embrapa**: 2014-2034. Brasília,DF: Embrapa, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei N. 12.651**, de 25 de maio de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei N. 12.805**, de 29 de abril de 2013.

BRUCKNER, Till. **Rating and Ranking Institutions to Drive Change**. A ten-step guide for think tanks and advocacy groups. Bristol, UK: Transparify, 2017. Disponível em: https://onthinktanks.org/wp-content/uploads/2017/03/OTT_TransparifyRatingandRankingInstitutionstoDriveChange_Design.pdf. Acesso em: 17 nov. 2017.

European Police College (CEPOL). **European Police Science and Research Bulletin**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORAVANTI, Carlos; GUIMARÃES, Maria. O Sir da ciência. Entrevista - John Beddington. **Pesquisa FAPESP**, N. 184. São Paulo, SP: FAPESP, Jun. 2011.

FRAUSSEN, Bert; HALPIN, Darren. Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems. *In: Policy Sci*, N. 50. Springer Science; Business Media New York, 2016.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HART, Paul't; VROMEN, Ariadne. A New Era for Think Tanks in Public Policy? International Trends, Australian Realities. *In: The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, N. 2. National Council of the Institute of Public Administration Australia, 2008.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa. What are 'Think Tanks'? Revisiting the Dilemma of the Definition. *In: Brazilian Political Science Review*, vol. 11, N. 2. Brazilian Political Science Association, 2017.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa; ÁVILA, Rafael Oliveira de. Os think tanks brasileiros e suas contribuições para o pensamento social e político: um resgate histórico-exploratório sobre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). *In: Cadernos de História*, Vol. 15, N. 23. Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2014. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/viewFile/P.2237-8871.2014v15n23p180/7219>. Acesso em: 27 nov. 2017.

LEE, Dal Hwan; BAE, Zong-Tae; LEE, Jinjoo. Performance and Adaptive Roles of the Government-Supported Research Institute in South Korea. *In: World Development*, Vol. 19, No. 10. Great Britain: Pergamon Press, 1991.

LEESON, Peter T.; RYAN, Matt E.; WILLIAMSON, Claudia R. Think tanks. *In: Journal of Comparative Economics*, N. 40. Association for Comparative Economic Studies; Elsevier, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

McGANN, James G. **Think Tanks and Policy Advice in The US**. Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute, 2005.

NACHIAPPAN, Karthik. Think tanks and the knowledge-policy nexus in China. *In: Policy and Society*, N. 32. Policy and Society Associates (APSS); Elsevier, 2013.

ORDÓÑEZ, Andrea; BELLETTINI, Orazio; MENDIZABAL, Enrique; BROADBENT, Emma; MULLER, Jeanne. Influencing As A Learning Process: Think Tanks And The Challenge Of Improving Policies And Promoting Social Change. *In: Conference “Think Tank Exchange”* - June 18-20, 2012. South Africa: Think Tank Initiative, 2012.

POP, Adrian. Avoiding common mistakes in think tank and NGO training. *In: Procedia - Social and Behavioral Sciences*, N. 46. Elsevier, 2012.

POP, Iuliana. Developing suitable methods in think tank and NGO training. *In: Procedia - Social and Behavioral Sciences*, N. 46. Elsevier, 2012.

RICH, Andrew. **Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

SECCHI, Leonardo. Policy Analysis in Brazil: A Comparison of Rationalist and Argumentative Approaches. *In: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 18 , N. 1. Taylor & Francis, 2016. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2015.1110962>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SECCHI, Leonardo; ITO, Letícia Elena. *Think Tanks e Universidades no Brasil: Análise das relações na produção de conhecimento em política pública*. *In: Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, N. 46, jan./jun. 2016. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/observatorio/images/ppp_n46_art12.pdf. Acesso em: 27 nov. 2017.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

STEFFEN, Isabelle; LINDER, Wolf. Switzerland: Think Tanks and Vested Interests in Swiss Policy Making. *In: German Policy Studies*, Vol. 3, N. 2. 2006.

STONE, Diane. Rapid Knowledge: ‘Bridging Research And Policy’ At The Overseas Development Institute. *In: Public Administration And Development*, N. 29. John Wiley & Sons, 2009.

STONE, Diane. Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition. *In: Asian Development Bank Institute Symposium “How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam”*. Hanoi, Viet Nam: Asian Development Bank Institute, 31 de agosto de 2005.

STONE, Diane. Think Tanks. *In: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 24. Elsevier, 2015.

THE ECONOMIST. **What Do Think-Tanks Do?** The Economist Explains. The Economist, janeiro de 2017. Disponível em:
<https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/01/economist-explains-2>.
Acesso em: 20 nov. 2017.

TRANSPARIFY. **How Think Tanks Influence Policy – An Overview of Current Debates**. Tbilisi, Georgia: Transparify, 2014. Disponível em:
<https://static1.squarespace.com/static/52e1f399e4b06a94c0cdaa41/t/53204216e4b04cff12000948/1394622998318/How+Think+Tanks+Influence+Policy+-+An+Overview+of+Current+Debates+Transparify+2014+.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.

University of Oregon. Summary of Think Tank Approach and Process. *In: Summary of Think Tank Process*, janeiro de 2007.

VANDERSTOEP, Scott W.; JOHNSTON, Deirdre D. **Research methods for everyday life: blending qualitative and quantitative approaches**. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, 2009.

XUFENG, Zhu. The Influence of Think Tanks in the Chinese Policy Process: Different Ways and Mechanisms. *In: Asian Survey*, Vol. 49, N. 2. University of California Press, 2009.