

O conceito de think tank e suas possibilidades de aplicação para o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais: um estudo de caso brasileiro (1961-1971).

Moraes Thiago Aguiar de.

Cita:

Moraes Thiago Aguiar de (2013). *O conceito de think tank e suas possibilidades de aplicação para o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais: um estudo de caso brasileiro (1961-1971)*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/585>

68

Saberes de estado, burocracias y administración pública: un siglo de construcción estatal
Plotkin, Mariano
Daniel, Claudia
Caravaca, Jimena

**O CONCEITO DE *THINK TANK* E SUAS POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO
PARA O INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS:
Um Estudo de Caso Brasileiro (1961-1971)**

Thiago Aguiar de Moraes

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
thiagomoraes.hist@gmail.com

O presente artigo tem como objetivo analisar as possibilidades de aplicação do conceito de *think tank* (*TT*) para o caso do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS), entidade que atuou de 1961 a 1971 no Brasil e desempenhou um papel importante no processo de desestabilização do governo federal que culminou com o golpe de 1964, bem como contribuir para a discussão sobre os *TTs* no país.

A literatura sobre os *TTs*, majoritariamente estadunidense, apresenta diversas possibilidades de conceituação. Podem ser consideradas organizações de pesquisa independentes que produzem conhecimento especializado sobre vários temas com o objetivo de influenciar políticas públicas. Em outras interpretações, são consideradas as relações diretas e indiretas dessas entidades com partidos políticos, governo, imprensa e empresas. Já a discussão sobre os *TTs* no Brasil ainda é muito incipiente. Tanto o desenvolvimento conceitual como trabalhos empíricos que forneçam elementos para construções teóricas são escassos. Além disso, tais pesquisas costumam adotar como objeto instituições que estão ativas atualmente, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Liberal (IL). Ademais, possíveis *TTs* do passado não recebem a mesma atenção. O que geralmente é referenciado como importante nos anos 1950 e 1960 é o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)¹, ignorando a importância do IPÊS nos anos 1960, principalmente se considerarmos a oposição ao governo federal na presidência de João Goulart.

O IPÊS foi uma entidade criada por civis e militares logo após a ascensão de João Goulart à presidência, com sólido financiamento privado, principalmente com capital estrangeiro, e que tinha como objetivo produzir estudos com propostas de

¹ Para um exemplo, ver Chacel, 2009:567-583.

soluções para problemas brasileiros. Sob o discurso da neutralidade técnica elaboraram as suas versões das Reformas de Base, diferentes das propostas pelo governo federal.² Os indivíduos que elaboravam os estudos que o IPÊS divulgava detinham uma *expertise* valorizada pelos líderes da entidade, e serviam aos seus interesses. Destaca-se que vários ipesianos ocuparam cargos públicos importantes no Estado pós-1964, inclusive no primeiro escalão do governo (cf. Dreifuss, 1986:417-479). Além disso, estudos do IPÊS serviram de base à elaboração de políticas públicas que seriam efetivamente implementadas, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Lei de Democratização do Capital.

Portanto, nesse artigo, pretende-se avaliar a pertinência e as possibilidades de se utilizar o conceito de *TT* para o caso do IPÊS, através do cruzamento entre as diferentes acepções do conceito e a análise histórica da instituição. Além disso, o trabalho também tem como foco contribuir para a discussão sobre os *TTs* no Brasil em perspectiva histórica.

O texto será dividido em quatro partes. Inicialmente, apresentarei os principais conceitos de *TT*. A seguir, apresentarei um panorama das discussões sobre os *TTs* no Brasil e o que foi produzido até hoje, um estado da arte sobre a temática no país. Posteriormente, analisaremos a questão da valorização da *expertise* dos indivíduos que atuam nos *TTs*, com foco nos anos 1950 e 1960. Após essas considerações iniciais, discutiremos as possibilidades de aplicação do conceito de *TT* ao caso do IPÊS.

1. O conceito de *think tank*: breve revisão da literatura

A origem do conceito de *TT* remete às salas onde se discutiam planos e estratégias militares durante a Primeira Guerra Mundial (Teixeira, 2007:106). O termo só surgiu a partir da Segunda Guerra Mundial (2007:106). Nessa seção, apresentaremos brevemente as interpretações mais correntes do conceito de *TT* na bibliografia internacional³, a partir de levantamento realizado por Soares (2009:90-97).

Haass (2002) e Rich (2004) argumentam que os *TTs* são independentes. Para o primeiro, produzem conhecimento relevante e fazem uma ponte entre o conhecimento acadêmico e o mundo prático das políticas públicas. Para o segundo, não há interesses

² Para uma apresentação das propostas de Reformas de Base do IPÊS, ver Briso Neto, 2008:27-45. O autor analisa a reformulação do sistema financeiro pós-1964 e o papel do IPÊS.

³ Para uma revisão bibliográfica igualmente abrangente, ver Teixeira, 2007:105-164.

em jogo em sua atuação. Howlett e Ramesh (2003) também caracterizam os *TTs* como independentes, mas destacam que em alguns casos, as pesquisas tendem a encontrar evidências favoráveis às posições que a entidade defende. Reproduzir o discurso da independência, que é o mesmo do objeto, é negligenciar os interesses efetivamente em jogo na disputa pela influência em políticas públicas. É importante levar em conta, por exemplo, as fontes de financiamento. Trata-se de uma visão reducionista do fenômeno dos *TTs*.

De acordo com o United Nations Development Programme (UNDP, 2003), os *TTs* são atores da sociedade civil. Ou seja, são apenas agentes como qualquer outro buscando influenciar políticas públicas. O problema que identificamos nessa interpretação é considerar uma entidade desse tipo, que possui indivíduos com *expertise* e que produzem pesquisas com uma legitimidade científica específica, equiparada a qualquer outro ator da sociedade civil. Há um grau de poder diferenciado, do qual os *TTs* usufruem. Na mesma linha argumentativa, Nakamura (2002) considera os *TTs* como importantes atores nas sociedades democráticas, que garantem um processo pluralista na gestão da coisa pública. Novamente, levantamos a questão de que em uma sociedade pluralista há graus de poder diferenciados que matizam a capacidade de influência em políticas públicas de cada indivíduo ou instituição.

Medvetz (2008), autor que utilizamos na aplicação do conceito de *TT* ao caso do IPÊS, que será realizada mais adiante, tem uma visão diferente. Através do conceito de “campo social”, de Pierre Bourdieu (2004), argumenta que os *TTs* são instituições que se localizam nas fronteiras entre o campo econômico, o político, o das comunicações e o da produção de conhecimento.

As definições de *TT* na bibliografia corrente tratam especificamente do contexto estadunidense. Para o caso brasileiro, quais seriam as especificidades a serem consideradas? Existem *TTs* brasileiros? Quais são suas características? Que trabalhos já foram desenvolvidos sobre *TTs* brasileiros e sobre essas entidades em geral por autores brasileiros? Procuraremos responder essas questões na próxima seção.

2. A incipiente discussão sobre os *think tanks* no Brasil

As pesquisas sobre os *TTs* brasileiros, ou mesmo as feitas por brasileiros, são bastante recentes, datando principalmente dos anos 2000. As principais revisões

bibliográficas são as de Dias Rigolin e Hayashi (2012), Soares (2009) e Teixeira (2007; 2012). Para Dias Rigolin e Hayashi, a tendência das pesquisas sobre os *TTs* no Brasil tem sido o estudo da influência do conhecimento produzido por indivíduos das Ciências Exatas que trabalham nessas instituições nas políticas públicas, assim como ocorre nos Estados Unidos (2012:21-22). As autoras questionam a controversa exclusão de universidades e institutos públicos de pesquisa da definição de *TT*, que seria o uso mais corrente do conceito. De acordo com as autoras, para Abelson e Uña eles “constituem uma classe distinta de organização, caracterizada pela autonomia formal em relação aos Estados Nacionais, o mercado e as universidades” (Abelson, 2002; Uña, 2006 apud Dias Rigolin; Hayashi, 2012:25). De acordo com as autoras, seguindo tal lógica a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) não seriam considerados *TTs*, pois são instituições de ensino e pesquisa, como os dois primeiros, ou vinculada ao Estado, no último caso (2012:25-26).

De acordo com o levantamento feito por Teixeira (2012: 4), no Brasil há estudos sobre o Instituto Liberal (IL), feitos por Gros (2003; 2004); sobre os institutos de economia aplicada, por Durand (1997); a respeito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) e do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações (Icône), por Soares (2011); e outro que trata da FGV, de Lima (2010). Acrescentamos a essa lista as autoras já referidas Dias Rigolin e Hayashi, que desenvolvem desde 2010 um projeto de pesquisa sobre a produção científica do IPEA entre 1994 e 2009, e a própria Teixeira.

Assim como há diferentes aplicações do conceito de *TT* nos Estados Unidos, atualmente são discutidas as características específicas de um *TT* no Brasil, através da marcação das diferenças em relação aos outros países. Na esteira do desenvolvimento do conceito, Soares critica a utilização de *think tank* e opta por não traduzi-lo para o português. Através de uma análise da bibliografia existente, propõe o conceito de “Organização de Pesquisa e Aconselhamento em Política Pública” (OrPAPP), e justifica a nomenclatura (2009:108-111). Para Soares, as OrPAPPs, no contexto brasileiro, são

organizações de diversas formas jurídicas e com distintas fontes de financiamento, que realizam pesquisas sobre políticas públicas, com a finalidade de aconselhar os policy makers, influenciar a tomada de decisão política e divulgar para a sociedade os resultados obtidos em seus estudos e pesquisas. (2009: 111)

Nesse sentido, Teixeira questiona se não seria melhor manter o conceito em inglês (2012:12). Além disso, argumenta: “If a Brazilian institution calls itself a *think tank*, does that mean it sees the need to adapt to an international standard and that it is claiming it does something others don’t? Wouldn’t keeping the name in English (...) mean something?” (2012:13-14, grifos no original). De fato, se instituições se denominam *TTs* é porque reivindicam algo mais: a carga simbólica que o conceito leva consigo, que pode ser legitimadora da “neutralidade” e “desinteresse” de seu trabalho. Concordamos com a utilização do conceito em inglês. Pensamos que é mais uma questão de forma que de conteúdo. É possível, por exemplo, denominar uma instituição *TT* e caracterizá-la como OrPAPP, juntamente com a descrição referida anteriormente. Esse poderia ser o conteúdo do conceito, e é para essa questão que devemos voltar o nosso olhar, e não tanto para a forma que o comporta.

Conforme Teixeira (2012), há atualmente cerca de 100 supostos *TTs* no Brasil, calculados a partir do relatório *Go To Think Tanks*⁴ (McGann, 2012) referente a 2011, no qual foi responsável pela lista do país, e de Soares (2009). Nos estudos de Julian Chacel, que atualmente trabalha na FGV como diretor-executivo da Câmara de Conciliação e Arbitragem (CÂMARA FGV DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM), também são caracterizados como *TTs* a Escola Superior de Guerra (ESG), o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), o Instituto de Medicina Social (IMS), a Fundação Joaquim Nabuco (FJN), o ISEB, entre outros (McGann; Weaver, 2009:567-583).

É importante destacar alguns dados sobre o Brasil a partir do relatório *Go To Think Tanks*. O país tem 82 *TTs*, ficando em segundo lugar na América Latina, atrás apenas da Argentina, que tem 137. Em relação ao mundo, o Brasil está em 13º lugar no maior número de *TTs*. Vários do país estão nas listas *Top Thirty* do mundo, como o CEBRI (*Environment Think Tank*), o CEBRAP (*Outstanding policy-oriented public policy research programs*) e o Brics Policy Center (*Best University Affiliated Think Tanks*). No ranking mundial geral, o relatório classificou a FGV em 27º lugar, de um universo de 6.545 entidades.

É incomum instituições que já foram extintas serem referenciadas como *TTs* nos casos brasileiros. Normalmente, quando isso ocorre, só é citado o ISEB. Todavia, se

⁴ A respeito da metodologia empregada na elaboração do relatório, ver McGann, 2013:24-31. Estamos cientes dos riscos metodológicos de utilizar um relatório feito por indivíduos que estão atuando em *think tanks*. Porém, o relatório é o mais abrangente da área, e deve ser levado em conta de forma crítica, como ponto de partida.

quisermos construir um quadro mais abrangente dos *TTs* brasileiros, é inevitável deslocar o olhar para as instituições que não estão em atividade. Nesse sentido, podemos destacar o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS). René Dreifuss afirma que o IPÊS realizava cursos antes de 1964 com o objetivo de se colocar como alternativa ao ISEB, como um “anti-ISEB” (1986:258). Se concordarmos com o autor, e o ISEB é considerado um *TT*, teremos elementos para pensar o IPÊS como um *TT*, questão que discutiremos mais adiante.

Todos os *TTs* se legitimam através da *expertise* associada a eles. De modo geral, dispõem de indivíduos que possuem um conhecimento técnico específico utilizado para influenciar determinadas políticas públicas. Na seção seguinte, veremos como se dá essa relação entre *expertise* e essas entidades.

3. Os economistas, o discurso da técnica e a questão da valorização da *expertise* nos anos 1950 e 1960 no Brasil

A valorização de um conhecimento que se coloca como técnico e acima das paixões político-partidárias remete a uma tradição que tem raízes no pensamento autoritário dos anos 1920 e 1930, com Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos.⁵ Eram críticos da Constituição liberal de 1891, decretavam a falência do liberalismo e propunham uma alternativa a este modelo, uma solução autoritária. Também se consideravam nacionalistas e afirmavam que suas propostas tinham fundamentação científica. Miceli argumenta que estes “falavam em nome da elite burocrática, na crença de que a organização do poder em mãos do Estado viria substituir-se ao entrechoque de interesses privados, habilitando seus representantes a auscultar os reclamos do conjunto da sociedade” (2001:220). O Estado Novo representava, portanto, a possibilidade de concretização de algumas propostas dos intelectuais autoritários.

As reflexões destes pensadores influenciaram os rumos da modernização do Estado pós-1930. Azevedo Amaral realizou diagnósticos e propostas para o desenvolvimento econômico do Brasil, e destacou a questão do planejamento na administração pública. A reconstrução do Estado empreendida por Getúlio Vargas, principalmente a partir de 1930, através da criação de instituições em grande

⁵ Sobre o pensamento desses intelectuais, ver Oliveira; Velloso; Gomes, 1982. Para uma síntese das correntes interpretativas sobre estes intelectuais, ver Silva, 2004:63-118.

quantidade, assumiu o discurso da racionalização burocrática e da técnica como superior às paixões políticas. É emblemática a intencionalidade dos Departamentos Administrativos do Serviço Público (DASPs), que era racionalizar a administração pública, alocando técnicos que garantissem sua impessoalidade.

A partir da constituição de uma burocracia renovada em função da crescente complexidade do Estado, foi necessário suprir esses quadros com indivíduos capacitados tecnicamente para executar trabalhos de administração pública que exigiam uma *expertise* específica. Nesse sentido, poderíamos abordar várias profissões⁶, como os advogados e engenheiros, mas optamos por focar nos economistas, devido ao papel fundamental que desempenharam na definição dos rumos do Estado durante os anos 1950 e no pós-1964.

Conforme estudo comparativo de Mariano Plotkin a respeito da constituição do campo dos economistas no Brasil e na Argentina (2006), no primeiro, a foi em grande parte constituído pelo próprio Estado, como consequência do processo de modernização de Vargas a partir de 1930 (2006:11) para suprir seus quadros, e não havia universidades.⁷ Já na Argentina, com tradição universitária desde o período colonial, não foi o Estado o promotor do campo. De acordo com Plotkin, no Brasil o campo da economia seria menos polarizado ideologicamente, ao contrário da Argentina, o que engendra maior estabilidade na elaboração de políticas econômicas no primeiro do que no segundo (2006:2-3). É nesse espaço de conformação do campo dos economistas no Brasil que é criado o IBRE, em 1951, embora seu embrião, como área de economia da FGV, tenha sido fundado em 1946. Julian Chacel Magalhães, por exemplo, participou desse instituto, bem como do IPÊS, posteriormente, além de ter ocupado cargos importantes no pós-golpe de 1964.

As empresas privadas também estavam passando por um processo de modernização burocrática. Como afirma Weber, “a administração burocrática (...) pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. Isso ocorre cada vez mais com o diretor moderno e o empregado das empresas privadas, e também com o funcionário do Estado” (1982:231). Nesse sentido, com o desenvolvimento do campo dos economistas e de outras profissões, uma série de escritórios de consultoria técnico-empresarial “surgiram como consequência lógica da consciência empresarial da necessidade de planejamento, perícia técnica e administração eficiente, o que parecia

⁶ Para uma discussão sobre as diferenças entre ocupação e profissão, ver Freidson, 2001.

⁷ Para uma história da constituição do campo dos economistas no Brasil, ver também Motta, 1994.

poder ser obtido através dessas agências especializadas” (Dreifuss, 1986:83). No setor público e no privado, portanto, havia uma necessidade de modernização da burocracia, que era feita sob o signo do discurso da neutralidade técnica.

No governo de Juscelino Kubitschek, nos anos 1950, o recurso às entidades de assessoria técnica para elaboração de projetos e estudos que embasassem o desenvolvimento econômico do país tornou-se mais evidente. Os escritórios de consultoria referidos surgiram em grande quantidade. A CONSULTEC é um ótimo exemplo, pois

proporcionou os canais para contornar tanto as agências estatais corporativistas tradicionais de articulação de interesses quanto o Congresso. Ao estabelecer contatos diretos com agências estatais, ela evitou o escrutínio do público e a necessidade de responder às demandas populares ou ter de levar em conta outras pressões. (Dreifuss, 1986:86)

Portanto, havia a tentativa de catalisar as aprovações do Congresso através da ação dos escritórios de consultoria, que elaboravam relatórios técnicos sobre temas que potencialmente se transformariam em políticas públicas. Cabe lembrar que dentre os membros mais importantes da CONSULTEC estavam os economistas Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Octávio Gouvêia de Bulhões, que posteriormente participariam do IPÊS. De acordo com René Dreifuss, com o golpe de 1964 houve uma convergência entre as políticas públicas da ditadura e o que era produzido pelos grupos de estudos do IPÊS, que orientaram “as reformas estruturais e mudanças organizacionais da administração pós-1964, e muitas dessas diretrizes políticas haviam sido desenvolvidas pela elite orgânica empresarial durante sua vitoriosa campanha de 1961 a 1964” (1986:417).

Com essas considerações a respeito do discurso da técnica e da conformação do campo dos economistas, podemos voltar ao nosso objeto. Os *TTs* necessitam de indivíduos dotados de *expertise*, como os economistas, para concretizar seus estudos e legitimar cientificamente suas reivindicações. Nesse sentido, Dias Rigolin e Hayashi explicam essa relação entre *TTs* e *expertise*:

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. (Teixeira, 2007 apud Dias Rigolin; Hayashi, 2012:23)

Portanto, a ideia de que o conhecimento técnico deve prevalecer sobre as paixões políticas e político-partidárias na administração pública é recorrente, e está na gênese do conceito de *TT* nos Estados Unidos. No Brasil, o discurso tecnocrático passou a ter ampla repercussão a partir dos anos 1950.

4. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e suas interpretações: possibilidades do uso do conceito de *think tank*

O IPÊS já foi interpretado de diversas formas, através de diferentes conceitos. Algumas dessas interpretações serão apresentadas, na medida em que nos auxiliam na proposta de verificar as possibilidades de aplicação do conceito de *TT* ao caso do IPÊS.

No trabalho de maior fôlego sobre a entidade realizado até então, René Dreifuss (1986) afirma que ele é o Estado-Maior informal da burguesia multinacional, e que funcionava como partido de seus interesses. Atuou na desestabilização do governo de João Goulart e no próprio golpe, e defendeu os interesses específicos do empresariado multinacional, que tornaram-se Estado no pós-1964. Através do trabalho de Dreifuss, consolidou-se a interpretação de que houve uma ditadura civil-militar, e não apenas militar, como, de modo geral, se pensava, destacando a importância da atuação dos civis nas atividades que levaram ao golpe e na própria ditadura. A principal crítica ao autor é a de Argelina Figueiredo, que argumenta que a análise de Dreifuss é orientada para o ator, e “falha em fornecer uma explicação real, pois toma a mera existência de uma conspiração como condição suficiente para o sucesso do golpe político” (1993:27-28), sem qualquer limitação externa dos agentes.

Caio Navarro de Toledo (2006) trabalhou com o ISEB e o IPÊS em perspectiva e interpretou o último como um aparelho ideológico que não é de Estado, criticando a proposta althusseriana. Além disso, o Instituto era o “anti-ISEB”. O IPÊS apoiou o golpe, teve um desempenho importante na desestabilização do governo de João Goulart, e constituía “um aparelho político e ideológico da *sociedade civil* brasileira nos anos 60. Em contrapartida, um aparelho ideológico de Estado – que defendia o alargamento da democracia política – viu derrotadas suas propostas reformistas” (2006:129, grifos no

original). Nesse sentido, o autor vê os institutos apenas na dualidade progressista/conservador, sem aprofundar a análise sobre o conteúdo das políticas públicas ipesianas e os indivíduos que criaram e atuaram na instituição, bem como as redes de contato entre o IPÊS e outras entidades congêneres. O escopo da análise, portanto, permanece reduzido.

Rodrigo Patto Sá Motta (2002) refere-se ao IPÊS como uma organização anticomunista que, em atuação conjunta com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), estimulou a criação de outras organizações congêneres (2002:241). No entanto, o uso desse conceito leva a uma conceituação pela negação, o que reduz as possibilidades de compreensão da complexidade do objeto, que não se limita apenas à campanha contra o comunismo, embora efetivamente tenha ocorrido.

A partir das definições acima, queremos testar outra possibilidade para definir o que foi o IPÊS, utilizando o conceito de *TT*. Foi feito um levantamento para saber se o conceito já havia sido usado em alguma outra pesquisa. Chegamos à conclusão de que *TT* é usado apenas como termo para caracterizar o IPÊS, não é trabalhado teoricamente. Seja em Napolitano (2011:211), Briso Neto (2008:11), Hentschke (2004:5, 26), ou Skidmore (1998:216 apud Mello, s/a: 5-6), todos utilizam o conceito como termo. René Dreifuss utiliza *TT* algumas vezes, embora sem trabalhar o conceito. Quando se refere ao IPÊS do pós-golpe, afirma que funcionava como usina de ideias e que fazia consultoria para o governo. Atuava “como um *think-tank* informal e de múltiplas finalidades, capaz de aconselhar, tomar iniciativas na elaboração de diretrizes e de predispor favoravelmente o Ministro em questão, bem como de mobilizar a opinião pública” (1986:450, grifos no original). No entanto, a única explicação do termo é oferecida em nota explicativa pelo tradutor, não pelo autor, referindo-se a um “grupo de especialistas organizado por uma empresa, agência governamental, etc. e comissionado para realizar estudos intensivos e pesquisa de problemas específicos” (1986:61). Essas apropriações revelam mais sobre como o termo está em voga do que as possibilidades de operar com o conceito.

Hernán Ramírez, que estudou em sua tese de doutorado o IPÊS e institutos congêneres na Argentina em perspectiva comparada (2005), argumenta que o conceito de *TT* não abrange a totalidade das atividades do IPÊS, e opta pelo uso do conceito de “grupo de interesse” (2005:70-79). Conforme Ramírez, o uso de *TT*

deixa de lado aspectos importantes, basicamente o fato de estarem patrocinados por entidades empresárias que exercem um poder de ingerência considerável. Deste modo, eles não são apenas reservatórios de idéias, estas estão em relação a interesses fortemente estruturados que, por vezes, as podem determinar.

De tal forma, ainda que na realidade os institutos sejam tudo isso, eles são algo mais, e, portanto, é necessário procurar conceitos mais abrangentes que possam inclui-os [sic] de maneira mais conveniente. (2005:70-71)

Em seguida, o autor enfatiza a relevância dada à busca pelos interesses no conceito que utiliza, e que abrange os “grupos de pressão” e de poder, os quais delimita e desenvolve de forma mais aprofundada, tendo em vista sua utilização para caracterizar as entidades que pesquisa, como o IPÊS (2005:70-79).

De fato, é necessário considerar a intensa atividade do IPÊS, em grande medida ilegais, rumo à deposição de João Goulart. No entanto, como vimos na primeira seção, a crítica acima trata de apenas uma das possibilidades de utilização do conceito de *TT*. Se pensarmos neles sob uma perspectiva pluralista, provavelmente o conceito não se aplica. No entanto, podemos embasar nossa argumentação a partir do marco teórico proposto por Dias Rigolin e Hayashi, baseado em Medvetz (2008), Acuña (2009), Braun et al. (2006) e Smith (1991), que auxiliam a aprofundar a análise. A partir de Medvetz, por exemplo, o conceito pode abranger não só a ideia de grupo de pressão, como também ampliar o escopo da análise e enriquecê-la. Medvetz se apropria do conceito de “campo social” de Pierre Bourdieu, o que implica, de acordo com Dias Rigolin e Hayashi, o abandono da ideia de que os *TTs* são instituições independentes e o reconhecimento das relações dessas entidades com outras (2012:26). Ademais, tendo em vista buscar as condições sociais de produção desses *TTs*, Medvetz afirma que estariam situados nas fronteiras entre o campo político, o econômico, o das comunicações e o da produção de conhecimento⁸. De acordo com a leitura de Dias Rigolin e Hayashi sobre Medvetz,

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. (2012:27, grifos no original)

⁸ Medvetz também argumenta, em outro artigo, que os intelectuais que atuam em *TTs* têm, em sua autoimagem, cada vez mais uma formação híbrida, que transita entre os campos citados (Medvetz, 2010). Para fins desse artigo, focaremos nos aspectos institucionais, e não nos atributos dos indivíduos.

O IPÊS se localiza nas fronteiras dos campos referidos. Faz parte do campo político, na medida em que financiou opositores de João Goulart nas eleições de 1962 e tinha contatos no Congresso para reivindicar suas propostas de políticas públicas. Havia um órgão do IPÊS chamado Grupo de Assessoria Parlamentar (GAP), que servia de canal de acesso para o Congresso e de financiamento dos parlamentares de oposição a João Goulart.⁹

Pertence ao campo econômico, pois as fontes de financiamento da entidade eram principalmente empresas multinacionais, mas também nacionais.¹⁰ Ademais, os integrantes da entidade tinham interesse na reformulação do sistema financeiro nacional (Briso Neto, 2008), bem como no recuo da possibilidade de implantação das Reformas de Base do governo João Goulart, tendo como contraproposta os estudos elaborados pelo IPÊS para uma série de questões, desde a habitação, passando pela democratização do capital, reforma administrativa, até o polêmico tema da reforma agrária. O IPÊS se constituía, portanto, em um *TT* ligado aos interesses de uma fração do empresariado que lutava politicamente, através dele, pela conquista de seus objetivos, nas frentes intra e extraclasse.

Também pertence ao campo das comunicações, em função de sua ampla inserção na mídia. Seja com artigos em jornais, revistas, produção de filmes de curta-metragem e de livros, ou mesmo reeditando livros já publicados, o IPÊS tinha bastante facilidade em difundir suas ideias a nível nacional. O Grupo de Opinião Pública (GOP) tinha como objetivo difundir as atividades e estudos do IPÊS na imprensa, seja falada ou escrita (Dreifuss, 1986:192)¹¹. Cabe lembrar que a entidade atuava principalmente no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul.¹² Também funcionava em Manaus, Recife, Santos e Belém, mas há poucas informações sobre essas seções.

O IPÊS também se situa no campo de produção do conhecimento, devido aos estudos produzidos pelo Grupo de Estudo e Doutrina (GED) do Rio de Janeiro, e pelo Grupo de Doutrina e Estudos (GDE) de São Paulo. Esses grupos produziam estudos sobre temas polêmicos com prioridades definidas pelo Comitê Executivo do Instituto e pelos diretores da entidade. Nomes importantes da área da Economia faziam parte ou

⁹ O GAP, para evitar suspeitas de acesso direto e financiamento de parlamentares, era chamado de Escritório de Brasília. Para mais informações, ver Dreifuss, 1986:190-192)

¹⁰ Para uma listagem das empresas às quais os associados do IPÊS estavam ligados, ver Dreifuss, 1986:501-575.

¹¹ Para mais informações dos agentes e do funcionamento desse grupo, ver Dreifuss, 1986:192-194.

¹² Sobre o IPÊS de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, ver, respectivamente, Starling, 1986 e Moraes, 2012.

colaboravam com esses grupos, como Roberto Campos, Octávio Gouvêia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen e Antônio Delfim Netto (Dreifuss, 1986:197-198). Cabe lembrar que os membros do Instituto pretendiam “obter, por meio de pesquisa objetiva e da livre discussão, conclusões e recomendações que contribuam para o progresso econômico, o bem-estar social e o fortalecimento do regime democrático do Brasil” (IPÊS, Estatutos, 1962:1). Ou seja, reivindicavam a neutralidade de suas pesquisas em um contexto de polarização, colocando o Instituto acima das paixões políticas.

A partir da caracterização da inserção do IPÊS nos campos referidos, podemos avançar para a proposta de Acuña (2009), que sugere considerar os *TTs* como: a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante seja influenciar as políticas públicas; e) que tal influência se dê através da produção e transmissão de conhecimento; f) essa transmissão deve ter como objetivo atores que podem interferir direta ou indiretamente na formulação e implementação de políticas públicas (2009:27). Todos esses requisitos são preenchidos pelo IPÊS, e todos têm amplo respaldo na obra de referência de Dreifuss (1986).

Vejamos cada um dos pontos: a) o IPÊS era constituído por diversos membros, civis e militares, que se reuniam periodicamente; b) a entidade foi criada formalmente em 1961¹³; c) a entidade não tinha fins lucrativos, e inclusive a seção de São Paulo foi declarada de utilidade pública em 1962, e o IPÊS recebeu a mesma distinção em 1966, após o golpe (Ramírez, 2005:212); d) ainda que o IPÊS tenha desencadeado uma campanha de desestabilização do governo de João Goulart, tendo em vista sua deposição, seu objetivo principal era influenciar políticas públicas, tendo em vista frear o que consideravam as reformas “demagógicas”, “comunistas” e “estatizantes”. Compreender os estudos criados ou a tentativa de influenciar as políticas públicas como “fachada” ou mera instrumentalização de recursos para fortalecer a campanha golpista é incorrer em um reducionismo; e) através do GED e do GDE do IPÊS eram produzidos estudos sobre diferentes temas, amplamente difundidos através dos meios de comunicação. Por outro lado, também eram produzidos e difundidos filmes¹⁴ e cartuns de cunho exclusivamente anticomunista, em defesa do que consideravam ser a democracia ocidental (Dreifuss, 1986:250-252); f) o público-alvo da produção do

¹³ Há uma controvérsia em relação à data de fundação, analisada por Ramírez (2005:187-188), e que não discutiremos neste artigo.

¹⁴ A respeito dos filmes produzidos por Jean Manzon para o IPÊS e seu conteúdo, ver Assis, 2001 e Corrêa, 2005. Para uma leitura confrontada com as produções do Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes, ver Cardenuto, 2008.

conhecimento eram as outras frações do empresariado e a população de modo geral. Havia uma ambição totalizante na difusão da informação. A rede de contatos do IPÊS era imensa, e os estudos publicados certamente chegavam aos indivíduos com poder de interferência direta nas políticas públicas, inclusive os próprios ipesianos no pós-1964.

As autoras também propõem analisar as variáveis endógenas e exógenas que influenciam os *TTs* (Dias Rigolin; Hayashi, 2012:29). Aqui, não aplicaremos a metodologia de análise dos *TTs*, pois nos limitamos a analisar as possibilidades de conceituar o IPÊS como um *TT*.

Dias Rigolin e Hayashi destacam que ao aplicar o conceito de *TT* devem-se levar em conta as implicações teóricas de seu uso. Nesse sentido, afirmam:

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*). (2012:24, grifos no original)

Para o caso do IPÊS, trata-se de um questionamento importante, pois o conhecimento produzido na entidade através dos grupos referidos não pode ser reificado, legitimando o discurso da neutralidade da ciência. O mesmo vale para os *TTs* que atuam hoje no país.

Além da tentativa de aplicação do que foi proposto por Dias Rigolin e Hayashi, é possível pensar que uma abordagem bourdiana dos *TTs* deve ser amalgamada com uma análise bourdiana dos indivíduos que compõem essas entidades, tendo em vista os capitais acumulados que permitem que tenham chegado àquela posição de poder. Nesse sentido, temos um interesse especial na participação de indivíduos que circularam em mais de um *TT*, o que pode ser indício de uma *expertise* altamente valorizada, ou de outros atributos que garantem a tal indivíduo uma circulação nacional e/ou internacional entre *TTs*. Como exemplo, podemos citar o já referido Julian Chacel, que participou de grupo de estudos do IPÊS (Ramírez, 2005:225-226) e foi membro do IPÊS do Rio de Janeiro (Ramírez, 2005:623). Além disso, atuou no IBRE, onde foi diretor de 1964 a 1994. Além disso, foi professor de Economia na UFRJ de 1952 a 1971. Há também uma proposta de classificação dos *experts* que trabalham nos *TTs* feita por Dias Rigolin e

Hayashi (2012:29-30) a partir de Smith (1991), tendo em vista a análise desses indivíduos. No entanto, não aprofundaremos essa questão.

Conclusão

Com o que foi exposto, podemos concluir que o IPÊS preenche todos os requisitos propostos para ser considerado um *TT*, e que o conceito pode ser operacionalizado a partir da metodologia sugerida. No entanto, o IPÊS tem um caráter diferenciado em função das suas atividades encobertas tendo em vista a deposição de João Goulart. Se por um lado as características apresentadas acima se encaixam em um conceito de *TT*, por outro as atividades não-oficiais da entidade imprimem um caráter diferenciado a ela. Restam as dúvidas: como se comporta um *TT* em um período de crise institucional? Ainda: como é possível caracterizar a atuação dos *TTs* em geral em um regime autoritário, como após o golpe de 1964? Essas são questões que deixaremos em aberto, mas que não podem ser subestimadas.

Referências

Abelson Donald, (2002), “Think tanks and US foreign policy: an historical review”, *Electronic Journal of the US Department of State*, pp. 9-12.

Acuña, Carlos, (2009), “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”, *Anales electrónicos del Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador (<http://www.udesa.edu.ar>, acesso em: 8 dez. 2012)

Assis, Denise, (2001), *Propaganda e cinema a serviço do golpe (1962/1964)*. Rio de Janeiro: Mauad, FAPERJ.

Bourdieu, Pierre. (2004). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Braun, Miguel et al, (2006), “Lejos de ‘thinktanklandia’: los institutos de investigación de políticas en los países em desarrollo”, Garcé, Adolfo; Uña, Gerardo (Org.), *Think tanks y políticas públicas em Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires: Prometeo.

Briso Neto, Joaquim Luiz Pereira, (2008), *O conservadorismo em construção: o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e as reformas financeiras da ditadura militar (1961-1966)*, Campinas, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

Cardenuto, Reinaldo, (2008), *Discursos de intervenção: o cinema de propaganda ideológica para o CPC e o Ipes às vésperas do golpe de 1964*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – ECA-USP, São Paulo.

Chacel, Julian, (2009), “Think Tanks in Brazil: The Case of Instituto Brasileiro de Economia as an Illustration”, McGann, James G.; Weaver, R. Kent (orgs.). *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*, New Jersey: Transaction Publishers.

Corrêa, Marcos, (2005), *O discurso golpista nos documentários de Jean Manzon para o IPÊS (1962/1963)*, Campinas, Dissertação (Mestrado em Multimeios) – Programa de Pós-Graduação em Multimeios, Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas.

Dias Rigolin, C. C.; Hayashi, M. C. P. I., (2012), “Por dentro dos reservatórios de idéias: uma agenda pesquisa para os think tanks brasileiros”, *Liinc em Revista*, pp. 20-33.

Dreifuss, René Armand, (1986), *1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis: Vozes.

Durand, Maria Rita G. Loureiro, (1997), “Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada”, *Revista do Serviço Público*, pp. 100-122.

Figueiredo, Argelina, (1993), *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*, São Paulo, Paz & Terra.

Freidson, Eliot, (2001), “La teoría de las profesiones – Estado del Arte”, *Perfiles educativos*, pp. 28-43.

Gros, Denise B, (2003), “Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80”, *Civitas*, pp. 273-300.

Gros, Denise B, (2004), “Institutos Liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, pp. 143-160.

Haass, Richard, (2002), “Think tanks e a política de relações exteriores dos EUA: a perspectiva de um formulador de políticas”, *A agenda da Política Externa dos EUA – Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos EUA*.

Hentschke, Jens R., (2004), “From ‘Order And Progress’ To ‘National Security and Economic Development’ – The Origins of Brazil's 1969 National Security State”, *Revista Justiça & História*, pp. 1-35 (http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucha/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v4n7/doc/08__Jens_R__Hentschke_formatado.pdf, acesso em 8 dez. 2012)

Howlett, M.; Ramesh, M, (2003), *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*, Toronto: Oxford University Press.

Lima, Marlos Correia de, (2010), *O futuro das idéias: análise estrutural & incertezas-críticas prospectivas para think tanks*, Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Administração), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.

McGann, James G.; Weaver, R. Kent (orgs.), (2009), *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*, New Jersey: Transaction Publishers.

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

Medvetz, Thomas, (2010), “Public Policy is Like Having a Vaudeville Act: Languages of Duty and Difference among Think Tank-Affiliated Policy Experts”, *Qual. Sociol.*, pp. 549-562.

Mello, Caroline Rippe de, *Roberto Campos, uma vida rumo a liberdade e a solidão*. (<http://pdfcast.org/pdf/roberto-campos-uma-vida-rumo-a-liberdade-e-a-solid-o>, acesso em 8 dez. 2012)

Miceli, Sérgio, (2001), *Intelectuais à Brasileira*, São Paulo: Companhia das Letras.

Moraes, Thiago Aguiar de, (2012), “‘Entreguemos a empresa ao povo antes que o comunista a entregue ao Estado’: os discursos da fração ‘vanguardista’ da classe empresarial gaúcha na revista ‘Democracia e Empresa’ do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Rio Grande do Sul (1962-1971)”, Porto Alegre, Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Motta, Marly Silva da, (1994), “Economistas: intelectuais, burocratas e ‘mágicos’”, Gomes, Ângela de Castro (coord.), *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*, Rio de Janeiro: FGV, pp. 82-140.

Motta, Rodrigo Patto Sá, (2002), *Em guarda contra o “Perigo Vermelho”: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*, São Paulo: Perspectiva; FAPESP.

Nakamura, Madoka, (2002), *NIRA's World Directory of Think Tanks 2002 – Introduction* (<http://www.nira.or.jp/past/ice/nwdtt/2005/intro/intro2002.html>, acesso em 31 mar. 2013)

Napolitano, Marcos, (2011), “O golpe de 64 e o regime militar brasileiro: apontamentos para uma revisão bibliográfica”, *Contemporanea – Historia y problemas del siglo XX*, pp. 208-217.

Oliveira, Lúcia Lippia; Velloso, Mônica Pimenta; Gomes, Ângela Maria de Castro (orgs.), (1982), *Estado Novo: Ideologia e Poder*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Plotkin, Mariano Bem, (2006), “Notas para un analisis comparativo de la constitucion del campo de los economistas en Argentina y Brasil”, *Anuario IEHS*, pp. 467-467.

Ramírez, Hernán Ramiro, (2005), *Os institutos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o Estado em perspectiva comparada: Argentina e Brasil, 1961-1996*, Porto Alegre, Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Rich, Andrew, (2004), *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*, Cambridge: University Press.

Silva, Ricardo, (2004), *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*, Chapecó: Argos.

Skidmore, Thomes E., (1998), *Uma História do Brasil*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

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

Soares, Júnia Rosa, (2009), *Think tanks: um esforço para a estruturação de conhecimentos sobre o fenômeno e sua influência sobre políticas públicas no Brasil*, Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Programa de pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

Soares, Nathasha de Oliveira, (2011), *Os think tanks e a Política Externa Brasileira: estudo de caso do Cebri e do Icone*, Belo Horizonte, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais.

Starling, Heloisa, (1986), *Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe de 1964*, Petrópolis: Editora Vozes.

Teixeira, Tatiana (2012), “Brazilian Think tanks and their search for identity and recognition”, *Annals of the 2012 Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco. (http://www.academia.edu/2567391/Brazilian_Think_Tanks_and_their_Search_for_Identity_and_Recognition_-_Paper, acesso em 30 mai. 2013)

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

Toledo, Caio Navarro de, (2006), “A luta ideológica na conjuntura do golpe de 1964”, *E-premissas – revista de estudos estratégicos*, pp. 120-130. (<http://www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/01.08.pdf>, acesso em 8 dez. 2012)

Uña, Gerardo, (2006), “Think tanks en Argentina: sobrevivendo a la tensión entre participación y la permanência”, Garcé, Adolfo; Uña, Gerardo (Org.), *Think tanks y políticas públicas em Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires: Prometeo.

UNDP – United Nations Development Program, (2003), *Thinking the unthinkable*, Bratislava: UNDP – Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.

Weber, Max, (1982), “Burocracia”, Gerth, H. H.; Mills, C. Wright (orgs.). *Max Weber – Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 229-282.

Fontes:

McGann, James G., (2012), *2011 Global Go To Think Tanks Report*, University of Pennsylvania, Philadelphia.

McGann, James G., (2013), *2012 Global Go To Think Tanks Report*, University of Pennsylvania, Philadelphia.

Câmara FGV de Conciliação e Arbitragem
(<http://camara.fgv.br/conteudo/administracao-da-camara-fgv-de-conciliacao-e-arbitragem>, acesso em 30 mai. 2013)

Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, (1962), *Estatutos*.