THINK TANKS NOS ESTADOS UNIDOS: UM ESTUDO SOBRE SEU PAPEL NA LEGITIMAÇÃO E MANUTENÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL

DOI: 10.61623/cpe.v12n18.a11
Submetido em: 01/03/2026. Aceito em: 06/05/2026.
ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Izabella Pereira Lemos[1]
Joan Lucena Candeias[2]
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini[3]

Resumo

Partindo do contexto de ascensão hegemônica dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, este artigo analisa como os *Think Tanks* (TTs) norte-americanos influenciam a política externa do país e contribuem para a legitimação e reprodução da ordem internacional liberal. Ancorada em perspectivas construtivista e neogramsciana, a pesquisa adota abordagem

1 Mestranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI – UFU), com pesquisas relacionadas às áreas temáticas de Política Internacional e Direitos Humanos, e Tribunais e Cortes Internacionais. Graduada em Relações Internacionais (2024) pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI–UFU), tendo realizado pesquisa por meio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU), em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos da referida universidade – NUPEDH. Seus interesses de pesquisa situam-se na área de Direitos Humanos, com foco no Tribunal Penal Internacional e na Teoria das Relações Internacionais. ORCID: 0000-0003-2068-2451.

2 Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI – UFU), com pesquisa relacionada às áreas temáticas de Economia Política e Ciência Política. Formada em Relações Internacionais (2024) pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI–UFU). ORCID: 0009-0009-8779-4395.

3 Formada em Direito (2008) e em Relações Internacionais (2007). É mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de São Paulo Júlio de Mesquita Filho (UNESP), com especialização em Relações Internacionais e Desenvolvimento (2010). Doutora em Relações Internacionais (2014) pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). Professora de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia, onde coordena o Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH). Seus interesses de pesquisa incluem: Política Internacional e Direitos Humanos, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Sistema Interamericano de Direitos Humanos, Cortes e Tribunais Internacionais; Justiça de Transição e Mobilização Transnacional. Possui experiência anterior em atuação jurídica *pro bono* na área de direitos humanos da criança. ORCID: 0000-0002-7056-021X.

qualitativa explicativo-interpretativa, combinando revisão bibliográfica e análise histórica de casos do período entreguerras à Guerra ao Terror. Argumenta-se que os TTs atuam como infraestruturas intermediárias de poder ideacional, articulando produção de conhecimento, redes de elite e processos decisórios. Sua influência manifesta-se na mediação entre elites políticas e intelectuais, na validação técnica de ideias e na construção de enquadramentos que delimitam alternativas consideradas legítimas na política internacional. Ao articular hegemonia, instituições e produção de conhecimento, o artigo demonstra que a manutenção da ordem internacional depende não apenas de capacidades materiais e institucionais, mas também da circulação e legitimação de ideias no sistema.

Palavras-chave: Think Tanks. Política Externa dos Estados Unidos. Ordem Internacional Liberal. Poder ideacional. Produção de conhecimento.

THINK TANKS IN THE UNITED STATES: A STUDY OF THEIR ROLE IN LEGITIMIZING AND MAINTAINING THE LIBERAL INTERNATIONAL ORDER

Abstract

Starting from the context of U.S. hegemonic ascent after World War II, this article examines how American Think Tanks influence U.S. foreign policy and contribute to the legitimation and reproduction of the liberal international order. Grounded in constructivist and neo-Gramscian perspectives, the study adopts a qualitative, explanatory-interpretive approach, combining literature review and historical analysis from the interwar period to the War on Terror. It argues that Think Tanks (TTs) operate as intermediary infrastructures of ideational power, linking knowledge production, elite networks, and decision-making processes. Their influence is expressed through mediation between political and intellectual elites, the technical validation of ideas, and the construction of interpretive frames that delimit legitimate alternatives in international politics. By articulating debates on hegemony, institutions, and knowledge production, the article shows that maintaining international order depends not only on material and institutional capacities, but also on the circulation and legitimation of ideas within the system.

Keywords: Think Tanks. United States Foreign Policy. Liberal International Order. Ideational Power. Knowledge Production.

LOS THINK TANKS EN ESTADOS UNIDOS: UN ESTUDIO DE SU PAPEL EN LA LEGITIMACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL

Resumen

Partiendo del ascenso hegemónico de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, este artículo analiza cómo los Think Tanks (TTs) influyen en la política exterior y contribuyen a la legitimación y reproducción del orden internacional liberal. Basado en perspectivas constructivista y neogramsciana, adopta un enfoque cualitativo explicativo-interpretativo, combinando revisión bibliográfica y análisis histórico desde el período de entreguerras hasta la Guerra contra el Terror. Se argumenta que los TTs actúan como infraestructuras intermedias de poder ideacional, articulando producción de conocimiento, redes de élite y toma de decisiones. Su influencia se manifiesta en la mediación entre élites políticas e intelectuales, la validación técnica de ideas y la construcción de marcos interpretativos que delimitan alternativas legítimas en la política internacional. El artículo demuestra que el orden internacional depende no solo de capacidades materiales e institucionales, sino también de la circulación y legitimación de ideas en el sistema.

Palabras clave: Think Tanks. Política exterior de Estados Unidos. Orden internacional liberal. Poder ideacional. Producción de conocimiento.

1. Introdução

A Ordem Internacional contemporânea, consolidada no pós-Segunda Guerra Mundial, foi profundamente moldada pela ascensão dos Estados Unidos à posição de potência hegemônica e pela criação de um conjunto abrangente de instituições, regimes e normas voltados à organização das relações internacionais. Esse arranjo, frequentemente denominado Ordem Internacional Liberal, combinou liderança material norte-americana com institucionalização multilateral, promoção do livre mercado, difusão de regimes democráticos e construção de mecanismos de cooperação internacional (Ikenberry, 2001). Para além de um mero reflexo da distribuição de poder entre Estados, essa ordem dependeu, também, da sua produção de consensos normativos e da legitimação de determinados valores e ideias capazes de sustentar sua continuidade ao longo do tempo.

Nesse contexto, ganha relevância a atuação de atores situados na interface entre conhecimento especializado e decisão política. Entre eles, destacam-se os *Think Tanks* (TTs) norte-americanos, como instituições de pesquisa que produzem análises, diagnósticos e recomendações voltadas à formulação de políticas públicas e ao debate (Teixeira, 2019).

A literatura sobre ordem internacional liberal tem tradicionalmente enfatizado fatores materiais, institucionais e estratégicos para explicar sua consolidação e permanência. Paralelamente, estudos sobre TTs concentram-se, em certa medida, em sua influência doméstica ou em seu papel na formulação de políticas públicas específicas. Ainda são relativamente escassas, contudo, análises que conectem sistematicamente esses dois campos de investigação, para examinar como a produção e circulação de conhecimento especializado podem contribuir para a legitimação e reprodução de ordens internacionais.

Diante dessa lacuna, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: de que modo e por quais mecanismos os TTs norte-americanos influenciam a política externa dos Estados Unidos e contribuem para a legitimação e reprodução da Ordem Internacional Liberal? Parte-se da hipótese de que esses institutos atuam como infraestruturas intermediárias de poder ideacional, pelas quais se conectam produção de conhecimento, redes de elite e formulação de políticas públicas. Essas infraestruturas desempenham papel relevante na consolidação de narrativas e diagnósticos compatíveis com a ordem internacional vigente.

Com base em uma perspectiva construtivista e neogramsciana, o artigo compreende que ordens internacionais não são sustentadas apenas por

capacidades materiais. As estruturas de conhecimento, capazes de moldar percepções, identidades e preferências políticas também importam (Cox, 1983; Strange, 1987). Nessa perspectiva, TTs não são tratados apenas como fornecedores técnicos de expertise, mas como atores inseridos em processos mais amplos de produção de legitimidade e construção ideacional da hegemonia.

Como metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter explicativo-interpretativo, com estratégia hipotético-dedutiva. Nesse sentido, o estudo combina revisão bibliográfica sobre Ordem Internacional Liberal e TTs com análise documental e histórica de episódios ilustrativos em diferentes momentos da política internacional contemporânea, à exemplo de redes anglo--americanas no período entre-guerras, da difusão de premissas ideacionais no pós-Guerra Fria e da formulação de políticas associadas à Guerra ao Terror. A análise observa três dimensões principais, quais sejam: os mecanismos de influência, os canais de circulação de ideias e os efeitos ideacionais associados à legitimação da ordem internacional.

Além de sistematizar a literatura existente, este artigo contribui ao propor uma interpretação dos TTs como mecanismos intermediários de poder ideacional, responsáveis por articular conhecimento especializado e ação política em contextos hegemônicos. Argumenta-se, portanto, que sua influência não ocorre apenas por aconselhamento direto ao governo, mas, sobretudo, pela capacidade de moldar enquadramentos interpretativos, legitimar diagnósticos e delimitar horizontes considerados politicamente viáveis.

Para demonstrar esse argumento, o artigo encontra-se organizado em quatro seções. A primeira apresenta os fundamentos teóricos da Ordem Internacional Liberal. A segunda discute o conceito e as tipologias de TTs e a sua relação com a política externa norte-americana. A terceira reconstrói a evolução histórica dessas instituições nos Estados Unidos e, por fim, a quarta analisa os mecanismos pelos quais esses atores contribuem para a legitimação da ordem internacional. A conclusão sintetiza os achados e discute implicações para o estudo das relações entre conhecimento, hegemonia e governança internacional.

2. De hegemonia a legitimidade: fundamentos da Ordem Internacional Liberal

Para dar início a este estudo sobre o papel dos *Think Tanks* na manutenção da ordem internacional liberal, faz-se necessário compreender, em primeiro lugar, o que é ordem, afinal. Embora "ordem" remeta, em sentido geral, à

organização ou padronização, na vida social o conceito é mais complexo: regularidade de comportamento não significa necessariamente estabilidade política, pois até mesmo a guerra pode envolver ações metódicas em um contexto de caos. Conforme argumentado por Hedley Bull (1977), a ordem envolve um arranjo orientado a fins específicos, carregado de valores e significado político no plano internacional; ela se expressa por meio de normas, regras e instituições que possibilitam a coexistência e a cooperação entre os Estados.

Isso é importante pois as diferentes teorias de Relações Internacionais oferecem explicações distintas para a formação e manutenção da ordem internacional. Para os realistas, a ordem decorre da distribuição de poder no sistema anárquico e se organiza fundamentalmente por meio do equilíbrio de poder ou da hegemonia. No primeiro caso, a estabilidade resulta do balanceamento entre Estados, seja como efeito não intencional das pressões sistêmicas, seja pela formalização de regras de equilíbrio; no segundo, um Estado preponderante utiliza suas capacidades para estruturar as relações internacionais, oferecendo incentivos ou impondo constrangimentos aos demais. Assim, a ordem internacional reflete a configuração subjacente de poder e tende a se transformar quando essa distribuição se altera, gerando conflitos e rearranjos sistêmicos (Ikenberry, 2001).

Contudo, outras abordagens trazem perspectivas que contrapõem este entendimento e são capazes de contribuir para tornar as análises mais sofisticadas. A lente teórica neoliberal institucionalista, por exemplo, se preocupa menos com as assimetrias de poder entre os Estados e as restrições à cooperação engendradas resultantes do Sistema, e dá mais atenção às instituições e acordos internacionais capazes de reduzir incertezas, diminuir custos e solucionar problemas coletivos. Se trata, portanto, de uma visão utilitarista, na qual as instituições são explicadas nos termos dos problemas que elas resolvem, sendo capazes de contribuir para o ordenamento do sistema (Ikenberry, 2001).

As teorias Construtivistas, por outro lado, concebem a relevância das instituições, mas entendem que elas são socialmente construídas, representando visões de mundo que se conectam e moldam o comportamento estratégico dos atores. Elas são vistas, portanto, como padrões abrangentes de relações que definem e reproduzem os interesses e ações de indivíduos e grupos do sistema. Essa visão, alinhada à perspectiva de que as instituições não só constroem, mas também restringem as relações de poder entre os Estados, nos permite compreender que estruturas institucionais influenciam na forma como o poder é distribuído entre os atores no sistema, sendo capazes, portanto, de influenciar, manter e legitimar a ordem internacional (Ikenberry, 2001).

Na perspectiva neogramsciana, a hegemonia ultrapassa a "caixa preta" do Estado como unidade isolada e compreende a ordem internacional como resultado da articulação entre estruturas sociais, econômicas e políticas que conectam classes e sociedades em âmbito global. Essa ordem é sustentada por uma tríade formada por capacidades materiais, ideias e instituições, sendo o campo das ideias central para definir o que é considerado legítimo e desejável nas relações de poder. Assim, transformações na ordem hegemônica dependem não apenas de mudanças materiais, mas, sobretudo, de inflexões nos princípios e valores que orientam instituições e práticas no sistema internacional (Cox, 1983; 1986).

Essa perspectiva teórica nos permite estudar e compreender como surgiu, se desenvolveu e se sustentou a ordem internacional liberal vigente. Segundo G. John Ikenberry (2001), o pós-guerra cria uma distribuição assimétrica de poder, colocando o Estado vencedor diante de três alternativas: exercer dominação direta com base em suas capacidades materiais, abdicar de protagonismo no sistema internacional ou converter sua superioridade em uma ordem estável e duradoura. Historicamente, os Estados tendem a optar pela terceira via, buscando moldar a ordem internacional por meio da institucionalização de seus princípios, normas e valores. Nesse sentido, as instituições não atuam apenas como mecanismos de cooperação, mas como instrumentos políticos que organizam e limitam o poder, permitindo ao Estado hegemônico estruturar o comportamento dos demais enquanto, ao mesmo tempo, sinaliza previsibilidade e reduz temores de dominação ou abandono.

Após 1945, os Estados Unidos optaram por consolidar sua posição hegemônica por meio da construção e legitimação de uma nova ordem internacional institucionalizada, liderando, entre 1944 e 1951, a criação de marcos como as Instituições de Bretton Woods, a Organização das Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Diante da devastação europeia, assumiram os custos da reconstrução e integraram economias como a alemã e a japonesa ao sistema ocidental de mercado, articulando uma visão liberal e internacionalista baseada em livre comércio, regimes democráticos e segurança coletiva. Embora marcada pela predominância norte-americana, essa ordem foi estruturada como um arranjo de governança que combinava hierarquia e poder com regras, instituições, compromissos multilaterais e busca de legitimidade, fundindo dominação e consentimento sob a lógica do Estado de direito (Ikenberry, 2001).

Dessa forma, mesmo diante de crises, a ordem internacional liberal tem sido capaz de se reinventar e se manter ao longo dos anos. Susan Strange (1987) em seu texto *The Persistent Myth of Lost Hegemony,* argumenta que o

poder estrutural exercido por uma hegemonia em uma ordem internacional possui quatro facetas que podem ser testemunhadas ainda na ordem vigente.

A primeira delas é o poder de segurança, fundamental para uma hegemonia. Os EUA ainda são o país mais expressivo em termos de segurança. A segunda face do poder estrutural refere-se à estrutura de produção, isto é, ao controle de bens, tecnologia e organização produtiva, dimensão na qual os Estados Unidos enfrentaram desafios relevantes ao longo do tempo, como o avanço do Toyotismo japonês nos anos 1970, bem como o crescimento da União Soviética, da Alemanha e, mais recentemente, da China, sem, contudo, perder sua hegemonia. Ainda que a economia produtiva chinesa represente hoje um desafio significativo, a predominância em apenas uma frente, desacompanhada de uma proposta alternativa de ordem internacional, pode não ser suficiente para substituir a ordem vigente.

Já a terceira faceta diz respeito à estrutura financeira, principal diferencial norte-americano na atualidade, marcada pela centralidade quase inatingível do dólar que, após o fim da paridade dólar-ouro nos anos 1970, consolidou-se como principal meio de concentração de riqueza e de transações internacionais, com o banco central dos EUA assumindo papel central na economia global (Strange, 1987).

Por fim, a estrutura de conhecimento também é um fator relevante na manutenção da ordem atual. O controle da informação, da tecnologia, do impacto das ideias e da educação é fundamental para a ordem liberal, e nenhum outro país se aproxima dos Estados Unidos neste quesito. A maneira como controlam a propriedade intelectual, a pesquisa e a inovação em todo o mundo, e como influenciam a cultura internacional por meio do idioma, é estruturante na atual ordem internacional (Strange, 1987).

A argumentação em torno desta quarta faceta apresentada por Strange (1987) dialoga diretamente com a hipótese e com o objetivo do presente estudo acerca do papel dos TTs na legitimação e manutenção da ordem internacional liberal. Estes institutos constroem uma rede de elite do conhecimento, frequentemente acionada pelas esferas governamentais para construção de políticas públicas, que é capaz de criar os espaços e fronteiras que irão delimitar o que vai ser considerado *thinkable thought*, ou, em português claro, determinar o que possui ou não legitimidade na produção de conhecimento e de opções de mudanças para uso dos formuladores de política, impactando a ordem, portanto, através da construção de ideias e se colocando como agentes significativos na sua preservação e reinvenção (Parmar e Yin, 2021). Diferentemente das abordagens que compreendem TTs apenas como

fornecedores de expertise técnica, este artigo os interpreta como componentes da infraestrutura ideacional da hegemonia contemporânea.

3. *Think Tanks* como atores de produção de conhecimento político

Think Tanks são institutos de pesquisa que geram análises políticas e estudos com o objetivo de aconselhar e influenciar a construção de políticas públicas, entre elas a política externa, e a opinião pública. São comumente financiados por doações de indivíduos e empresas privadas ou subsidiados por incentivos governamentais. O propósito central desses institutos, implícito inclusive na sua criação e na sua narrativa sobre si próprios, é a objetividade e a independência (Teixeira, 2019).

Conforme apontado por Tatiana Teixeira (2019, p. 177), "essa promessa apenas idealmente cumprida se ancora na suposição de que qualquer pesquisa envolvendo políticas públicas deve (e será) feita com objetividade, dentro de parâmetros de racionalidade e de neutralidade e pelo interesse comum". Contudo, essa neutralidade não pode ser alcançada, devido à própria natureza, características e forma de funcionamento dessas instituições e seus estudos.

No texto intitulado *The Changing World of Think Tanks,* publicado em 1989, Kent Weaver (1989) presta uma grande contribuição à comunidade de estudiosos do tema, estabelecendo uma tipificação qualificada a respeito da estrutura e atuação dos TTs. Para além de uma distinção inicial já amplamente aceita entre os acadêmicos, que faz referência aos TTs mais orientados para pesquisa e aqueles que atribuem maior prioridade ao engajamento da advocacia política, é possível também os distinguir a partir da forma de financiamento ou o público-alvo que eles buscam atender (Abelson, 2006).

Weaver (1989) propõe três tipos principais de TTs nos Estados Unidos. O primeiro corresponde às chamadas "universidades sem estudantes", compostas por pesquisadores dedicados à produção de estudos aprofundados, sem as obrigações acadêmicas tradicionais. Instituições como a Brookings Institution e a Hoover Institution enquadram-se nesse perfil, financiando-se majoritariamente por recursos privados e voltando suas pesquisas a formuladores de políticas, ainda que também dialoguem com o meio acadêmico.

A segunda categoria abrange organizações contratadas pelo governo, como a RAND Corporation e o Urban Institute, cujo principal cliente é o Estado. Embora produzam análises técnicas e mantenham acesso privilegiado a órgãos federais, suas recomendações nem sempre são adotadas, e sua legitimidade depende da reputação de neutralidade.

A terceira tipologia, por sua vez, refere-se aos *advocacy Think Tanks*, marcados por forte orientação ideológica e atuação estratégica para influenciar políticas públicas e o debate público. Priorizam relatórios curtos e presença na mídia, além de manterem vínculos estreitos com Congresso e Executivo. A Heritage Foundation é exemplo emblemático desse modelo, destacando-se pelo engajamento direto na disputa de ideias e na formulação de agendas governamentais (Weaver, 1989).

Em *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Donald Abelson (2006) amplia a tipologia de Weaver (1989) ao acrescentar duas categorias: os Vanity Think Tanks, criados por candidatos ou apoiadores para formular ideias e captar recursos, como United We Stand America, funcionando como entidades sem fins lucrativos que facilitam doações com incentivos fiscais; e os Legacy Think Tanks, fundados por ex-presidentes ou ex-integrantes do governo para manter influência sobre políticas públicas após deixarem o cargo, a exemplo do Carter Center e do James A. Baker III Institute for Public Policy, frequentemente associados a bibliotecas presidenciais.

Essas classificações possuem limitações importantes, uma vez que fazem um exercício didático de simplificação de uma realidade difusa e complexa. Vários institutos podem, por exemplo, se enquadrar em mais de uma tipificação, e não estaria incorreto. Assim, conforme mencionado por Teixeira (2019), essa dificuldade de delimitação conceitual (considerando as divergências entre os acadêmicos acerca dessas distinções e classificações), prejudica a própria construção identitária dos TTs e faz com que eles estejam em um constante dilema de demarcação, convivendo, disputando atenção e se confundindo com outras instituições, como fundações, ONGs, grupos de interesse e universidades. Isso abre brechas para que novas organizações surjam e se aloquem sob essa denominação guarda-chuva, colocando em risco seu próprio poder explicativo, e cada vez mais utilizem o termo de maneira utilitarista e mercadológica.

De todo modo, as classificações supracitadas se mostram úteis para compreendermos, mesmo que de maneira sucinta, como se estruturam os TTs e como funcionam seus principais modelos de atuação, tendo em vista, em especial, sua relação com os tomadores de decisão do governo e a formulação de políticas capazes de influenciar não só o cenário interno, mas também a conjuntura externa, no contexto da Ordem Internacional Liberal.

Nesse sentido, entende-se que o sistema de crenças ao qual os TTs estão inseridos, independente de suas classificações e variações, define sua essência e seus valores fundamentais. Esse sistema influencia diretamente tanto a produção intelectual dessas instituições quanto o impacto dessa produção na

política. Assim, considera-se inviável que o conhecimento produzido por esses institutos seja completamente objetivo, uma vez que os próprios pesquisadores estão imersos em valores associados à identidade de serem americanos.

Isso é importante, pois,

> os especialistas dos *Think Tanks* americanos criam, com frequência, novos frames, conceitos e programas que se espalham, naturalizam-se e se consolidam nos Estados Unidos, para, então, infiltrar-se nas principais organizações internacionais e em suas políticas e diretrizes adotadas para este, ou aquele país, nesta, ou naquela área (Teixeira, 2019, p. 178).

Nessa lógica, os TTs e seus pesquisadores ocupam uma posição privilegiada, desempenhando um papel de representantes das ideias que eles próprios elaboram e articulam. Esse papel é significativo, pois a criação de um conceito pode influenciar diretamente os comportamentos e ações, tanto intragovernos, quanto entre governos e instituições internacionais (Teixeira, 2019).

4. Da expertise à influência: evolução histórica dos *Think Tanks* nos Estados Unidos

a. *Origens e institucionalização (1900-1945)*

De acordo com o *2020 Global Go To Think Tank Index Report* (McGann, 2021), os EUA são o país com maior número de TTs no mundo, concentrando cerca de 20% de todos os institutos espalhados por todas as regiões do globo. Mapear historicamente o surgimento dessas instituições configura uma tarefa árdua e com pouco consenso entre os estudiosos. Há indícios de que instituições independentes já assessoravam o governo desde o século XIX, como o *Franklin Institute*, que realizou estudos técnicos para o governo já na década de 1830. Ainda antes disso, desde os séculos XVII e XVIII acadêmicos mantinham interlocução com autoridades públicas, mesmo sem estruturas formais semelhantes às atuais.

No século XIX, a criação de associações como a American Social Science Association e de entidades cívicas como a Chicago Civic Federation e a National Civic Federation contribuiu para institucionalizar esses vínculos e reforçar a valorização do conhecimento especializado na formulação de políticas públicas. Esses arranjos embrionários pavimentaram o caminho para a consolidação, no século XX, de TTs mais estruturados e influentes na interface entre produção acadêmica e prática governamental (Abelson, 2006).

Na primeira metade do século XX, então, diversas instituições de pesquisa começaram a surgir nos Estados Unidos, destacando-se cinco TTs que influenciaram significativamente a política interna e externa: a Russell Sage Foundation (1907), o Carnegie Endowment for International Peace (1910), o Institute for Government Research (1916), a Hoover Institution (1919) e o Council on Foreign Relations (1921). Cada uma dessas organizações foi criada com o objetivo de fomentar um ambiente propício à pesquisa sobre questões sociais, econômicas e políticas (Abelson, 2006).

Enquanto algumas priorizavam a aplicação prática da pesquisa para reformas administrativas e sociais, caso do Institute for Government Research, que deu origem à Brookings Institution, outras se dedicavam à promoção da paz internacional ou à criação de espaços de debate sobre política externa, como o Carnegie Endowment e o Council on Foreign Relations (CFR). Em conjunto, essas instituições ajudaram a institucionalizar a produção de expertise como componente central da governança nos Estados Unidos (Abelson, 2006).

b. *Think Tanks e Estado no pós-1945*

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, destacou-se o surgimento de novos tipos de TTs, aqueles compostos por pessoas e especialistas contratadas do governo norte-americano. A partir de 1946, o governo dos EUA começou a exercer um papel de "doador benevolente" com fundações filantrópicas e grupos privados, reconhecendo os benefícios de financiar centros de pesquisa e desenvolvimento particulares e universitários. A Rand Corporation, um exemplo de TT criado nesse período, é focada em temas de segurança nacional e utiliza de análises de sistemas e teoria dos jogos para aconselhar as Forças Armadas dos EUA sobre como proteger o país durante a era nuclear (Abelson, 2006).

A *Rand*, fundada em 1948, inicialmente recebeu um financiamento substancial do governo e, com o tempo, ampliou seu escopo de pesquisa para incluir áreas como saúde, justiça civil e criminal, ciência e tecnologia, além de meio ambiente e infraestrutura. O Urban Institute, estabelecido também através da iniciativa governamental, em 1968, sob a administração do presidente Lyndon Johnson, também é um TT relevante no pós-guerra, com um foco em problemas domésticos como pobreza e habitação urbana. Nesse sentido, embora os TTs tenham se diversificado, a maioria deles continuou dependente de financiamento governamental e se esforçou para oferecer análises e recomendações que poderiam influenciar as políticas públicas, em suas diversas esferas (Abelson, 2006).

c. *A virada advocacy (1970-90), Think Tanks e política contemporânea*

Houve uma transição significativa entre as décadas de 1970 e 1990 no papel e na função dos TTs nos Estados Unidos. Durante esse período, muitos TTs começaram a se afastar de um foco puramente voltado para a pesquisa acadêmica e direcionaram seus esforços para a defesa política ativa de suas ideologias. Após a Segunda Guerra Mundial, TTs como o Brookings Institution e o Council on Foreign Relations continuaram a fornecer expertise política, mas a nova geração de institutos que emergiu após a década de 1970 teve um foco maior em promover agendas ideológicas específicas. Essa mudança foi impulsionada por vários fatores, incluindo o crescimento da burocracia americana, a necessidade de análises políticas mais incisivas e a desconfiança em relação às instituições estabelecidas (Abelson, 2006).

Os TTs voltados para temas de defesa, como a Heritage Foundation e o American Enterprise Institute, destacaram-se por sua capacidade de influenciar a política por meio de estratégias de marketing, defesa ideológica e mobilização da opinião pública. Enquanto isso, a dependência de financiamento corporativo e governamental também começou a moldar suas operações e prioridades (Abelson, 2006). Adicionalmente, o papel enfraquecido dos partidos políticos nos EUA permitiu que os TTs ocupassem um espaço maior na formulação de políticas, oferecendo conselhos e análises em uma arena política cada vez mais fragmentada. A ênfase começou a se deslocar da pesquisa acadêmica de longo prazo para a produção de análises rápidas e relevantes para os decisores políticos, refletindo uma mudança no que se esperava deles na dinâmica política americana no período anterior. Em resumo, essa nova geração de TTs se tornou mais envolvida na política, utilizando suas plataformas para advogar por causas específicas e moldar o debate público, um fenômeno que teve impacto duradouro na política dos EUA (Abelson, 2006).

A última geração de TTs, iniciada por volta dos anos 1980, é marcada pela criação por ex-presidentes e candidatos presidenciais, que buscam, no primeiro caso, deixar um legado duradouro e ainda influente mesmo após o término do mandato, e no segundo caso, buscar formas de se munir de informações para o período eleitoral e legitimar sua proposta ideológica junto ao eleitorado. Após a vigência de seu governo, muitos ex-presidentes, como Jimmy Carter e Richard Nixon, fundaram instituições que refletem suas visões e interesses políticos (Abelson, 2006).

O Carter Center, fundado por Jimmy Carter em 1982, se dedica a promover direitos humanos através de pesquisas e influência em políticas públicas, enquanto o Nixon Center for Peace and Freedom, criado por Richard Nixon em 1994, foca em estudos sobre segurança e defesa. Ambos funcionam de

maneira semelhante aos outros TTs, organizando conferências e publicando pesquisas, mas seus mandatos estão intimamente ligados aos interesses dos ex-presidentes (Abelson, 2006). Além disso, candidatos presidenciais e membros do Congresso criaram ou se associaram a TTs para obter acesso a especialistas e contornar leis de financiamento de campanhas. Por exemplo, o Better America Foundation, de Bob Dole, foi fortemente criticado por ser utilizado para promover suas posições políticas e suas candidaturas. Esses TTs emergiram em um ambiente político onde a busca por influência e legado histórico é uma preocupação constante para os ex-líderes e aspirantes a cargos públicos (Abelson, 2006).

Em síntese, a evolução histórica dos TTs nos Estados Unidos acompanha a crescente demanda por expertise e profissionalização da mediação entre conhecimento e decisão política. Essa trajetória é relevante para este artigo na medida em que contribui para entender como esses institutos acumulam autoridade, constroem redes e se tornam plataformas de circulação de ideias, que são recursos centrais para a legitimação de narrativas compatíveis com a Ordem Internacional Liberal em diferentes conjunturas.

5. Mecanismos ideacionais de legitimação da Ordem Internacional Liberal

Como abordado anteriormente, os diversos tipos de TTs e fundações filantrópicas influenciam, em algum grau, a criação de políticas públicas e a tomada de decisão dos diferentes governos norte-americanos. De modo geral, é consenso entre os estudiosos que os TTs desempenham um papel relevante ao fornecer expertise e análises que impactam as decisões governamentais, muito embora seja complexo medir esse grau de influência de maneira efetiva.

O presente trabalho compreende, portanto, que essa influência política exercida pelos TTs em Washington possui um efeito no Sistema Internacional que vai além da criação e/ou modificação de políticas públicas com repercussão interna direcionada apenas para o cidadãos norte-americanos. Considerando o papel hegemônico desempenhado pelo EUA na Ordem Liberal Internacional, quando esses institutos aconselham ou são utilizados pelo governo norte-americano para legitimar determinada perspectiva ideológica e/ou decisão de política externa, eles se tornam, direta ou indiretamente, agentes do ordenamento internacional, à serviço dos EUA, impactando o relacionamento deste para com os demais Estados e atores do sistema.

Para fazer esse tipo de afirmação, se faz necessário partir do princípio de que a Ordem Internacional hoje é regida a partir do poder hegemônico estadunidense, e de que, para além disso, foi constituída, se estrutura e se viabiliza por meio da complexa rede de instituições (sejam elas multinacionais, regionais ou bilaterais, no formato de acordos, normas e regras), majoritariamente desenhadas e idealizadas pelos Estados Unidos. Contudo, esse pressuposto não teria nenhuma validade se partíssemos de uma perspectiva teórica neoliberal funcionalista, lente sob a qual as instituições cumprem apenas objetivos técnicos e utilitaristas. A argumentação aqui proposta somente faz sentido se partirmos de uma perspectiva construtivista e neogramsciana, e considerarmos que as instituições não só são socialmente construídas e impactam na criação e representação de identidades coletivas, como a cooperação entre o estado e grupos de elites internas se coloca como um catalisador da expressão hegemônica de poder.

Conforme argumentado por John Ruggie (1998) em seu texto *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge*, as instituições internacionais promovem ordem global ao consolidar normas compartilhadas que sustentam o sistema internacional, e essas mesmas normas possuem o papel de legitimar as ações das instituições internacionais e de moldar os interesses dos Estados. Isso dialoga com perspectivas neogramscianas quando estas entendem que ordens mundiais são sustentadas pela relação entre capacidades materiais, ideias e instituições (Cox, 1983).

Nesse sentido, muito embora diversos fatores da política internacional no pós-guerra tenham sido centrais para ocasionar as mudanças exercidas na política externa do estado norte-americano, grupos internacionalistas de elite (em um primeiro momento as fundações filantrópicas e, posteriormente, os TTs), em cooperação com o Estado, desempenharam um papel fundamental na construção das pré-condições do globalismo estadunidense por meio da mobilização da opinião pública e das elites, da promoção de bases intelectuais, instituições e redes que sustentaram as premissas ideológicas do ordenamento em construção, e da criação e aprimoramento das capacidades de conhecimento e de pesquisa do Estado, embasando o nascimento de instituições internacionais nas quais atuavam para disseminar e incorporar os valores e interesses estadunidenses (Parmar, 2012).

Tendo isso como base, as contribuições de autores que reconhecem o papel das estruturas de conhecimento como um dos pilares fundamentais para a manutenção do poder e, consequentemente, do ordenamento político vigente são extremamente pertinentes para sustentarmos a argumentação sobre o papel dos TTs na Ordem Internacional. Susan Strange (1989)

contribui com essa perspectiva e nos mune de argumentos, portanto, para compreender que os TTs estadunidenses desempenham um papel relevante na ordem, especialmente quando se legitimam a partir de um discurso de suposta neutralidade e objetividade. Ela define a estrutura de conhecimento como o sistema de produção, disseminação e controle de informações e ideias que moldam as crenças, valores e percepções globais. Essa estrutura sustenta outras dimensões do poder, fornecendo legitimidade e orientação normativa às decisões políticas e econômicas (Strange, 1989).

Nesse sentido, se esses institutos não são neutros nem no ambiente interno dos EUA, é no cenário externo que essa falsa neutralidade se escancara. Eles são carregados de história, ideologias e são, evidentemente, socialmente e politicamente localizados na arena internacional.

Durante o período entre-guerras, o Royal Institute of International Affairs (Chatham House – CH) e o Council on Foreign Relations (CFR) foram concebidos como ramos de um projeto anglo-americano voltado à construção de uma nova ordem internacional, criado na Conferência de Paz de Paris de 1919 e financiado por grandes fundações como Carnegie, Rockefeller e Ford. Ao reunir especialistas que produziam o que era considerado "conhecimento útil" para formuladores de políticas e que influenciavam a opinião pública, ambos os TTs desempenharam papel central na articulação da relação entre Reino Unido e Estados Unidos antes, durante e após a Segunda Guerra, atuando tanto por meio de redes de sociabilidade quanto por meio de grupos de estudo e inserção direta em departamentos governamentais. Inseridos no *establishment* anglo-americano, defenderam uma ordem ancorada na primazia das duas potências e estruturada por instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas, além de apoiarem o Plano Marshall e a Organização do Tratado do Atlântico Norte como instrumentos de contenção da expansão soviética (Parmar e Yin, 2021).

Já no pós-Guerra Fria, as Fundações Ford e Carnegie desempenharam papéis fundamentais no financiamento das pesquisas e publicações que colocaram a teoria da paz democrática em evidência na academia. e disseminaram suas premissas e conclusões aos partidos políticos. A teoria de que países democráticos não entram em guerra entre si embasou, dentre outras políticas, os discursos do então presidente dos EUA, Donald Reagan, enfatizando a característica pacífica da política externa neoliberal norte-americana, e da formação em 1983 do National Endowment for Democracy (NED), fundação privada sem fins lucrativos, financiada principalmente pelo Congresso norte-americano, para promover democracia ao redor do mundo (Parmar, 2013; Parmar e Yin, 2021). Além disso, o Belfer Center for Science and International Affairs, na

universidade de Harvard, fundado pelas fundações Carnegie e Ford, publicaram uma série de artigos para o desenvolvimento da teoria da paz democrática a partir de 1996. Esse TT é composto por mais de 100 acadêmicos e membros do governo, do exército e de corporações privadas, como o secretário de defesa da administração de Bill Clinton, o ex-Secretário de Estado do Governo George W. Bush, entre outros (Parmar, 2013; Parmar e Yin, 2021).

Por fim, Abelson (2009), no capítulo *What were they thinking? Think tanks, the Bush presidency and US foreign policy*, analisa como TTs conservadores nos Estados Unidos, como a Heritage Foundation e o Project for the New American Century (PNAC), desempenharam papel ativo na formulação da política externa no pós-11 de setembro, contribuindo para a construção ideológica da Doutrina Bush e para a legitimação da Guerra ao Terror, incluindo as intervenções no Afeganistão e no Iraque. O PNAC já defendia, antes dos atentados, propostas como ataques preventivos e fortalecimento militar, enquanto a Heritage influenciou políticas de segurança interna, como o Patriot Act e a criação do Departamento de Segurança Interna (DHS), utilizando sua inserção na mídia e nas redes políticas para impactar o debate público e a tomada de decisão.

A Guerra ao Terror, como articulada por esses TTs, promoveu a ideia de que a segurança global dependia da hegemonia americana, reforçando normas unilaterais e acordos bilaterais na política internacional. As justificativas para intervenções militares enfraqueceram a percepção sobre papel de instituições multilaterais, como a ONU, e priorizou coalizões de interesses lideradas pelos EUA (Abelson, 2009). Apesar de defenderem os valores de liberdade e democracia, as ações militares sugeridas pelos TTs foram amplamente vistas como contrárias a esses ideais, levando a críticas sobre a coerência da ordem liberal promovida. Nesse sentido, o posicionamento dos institutos reforçou a percepção de uma ordem internacional centrada nos interesses estratégicos dos EUA, capaz de criar tensões com aliados e outros atores globais (Abelson, 2009).

Além disso, alguns autores entendem, inclusive, que os TTs possuem um papel relevante em organizações e fóruns internacionais, nos quais atuam cada vez mais por intermédio de redes transacionais. Teixeira (2019) argumenta que

> um exemplo recente deste arranjo *Think Tanks*-ideias-redes é identificável (ainda que não em toda sua estrutura, nem em todos os agentes envolvidos nela) na expansão das ideias de extrema direita pela América do Sul e pela Europa. Nesse sentido, corroborando o argumento desenvolvido por Stone (2004a), é possível afirmar que os TTs contribuem para a politização do conhecimento, facilitando e favorecendo, ao mesmo tempo, o avanço da homogeneização de

como esse conhecimento é produzido e disseminado, assim como daquilo que é considerado válido e legítimo.

Em síntese, a análise indica que TTs e fundações filantrópicas atuam como importantes vetores de produção, difusão e legitimação de ideias associadas aos interesses estratégicos dos EUA, projetando seus efeitos para além do plano doméstico e alcançando a própria configuração da Ordem Internacional Liberal. Por meio da circulação de conhecimento especializado e da construção de enquadramentos interpretativos, esses atores podem tanto reforçar princípios entrais da ordem vigente, como democracia, livre-mercado e multilateralismo, quanto contribuir para legitimar ajustes na atuação internacional norte-americana e redefinições normativas capazes de preservar a posição hegemônica dos Estados Unidos no sistema internacional.

6. Conclusão

Esse artigo buscou analisar de que modo e por quais mecanismos os TTs norte-americanos influenciam a política externa dos Estados Unidos e contribuem para a legitimação e reprodução da Ordem Internacional Liberal. Partindo de uma abordagem construtivista e neogramsciana, argumentou-se que esses institutos atuam menos como formuladores diretos de decisões políticas e mais como mediadores entre produção de conhecimento e exercício do poder hegemônico. A análise indicou que sua influência ocorre principalmente por três mecanismos inter-relacionados: a mediação entre elites políticas, econômicas e intelectuais; a validação técnica e simbólica de ideias e diagnósticos políticos; e a construção de enquadramentos interpretativos que delimitam alternativas percebidas como legítimas na política internacional.

Nesse sentido, o artigo contribui para compreender os TTs como infraestruturas intermediarias de poder ideacional, inseridas na estrutura de conhecimento que sustenta a ordem internacional contemporânea. Ao articular literatura sobre ordem internacional liberal e estudos sobre produção de conhecimento político, este artigo sugere que a estabilidade e continuidade de ordens hegemônicas dependem não apenas de capacidades materiais ou institucionais, mas também da capacidade de produzir legitimidade por meio da circulação de ideias, narrativas e expertise especializada.

Referências

ABELSON, Donald E. *A Capitol Idea*: Think Tanks and US Foreign Policy. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

ABELSON, Donald E. *Do think tanks matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

ABELSON, Donald E. What were they thinking? Think Tanks, the BUSH Presidency and US Foreign Policy. In: PARMAR, Inderjeet; MILLER, Linda B.; LEDWIDGE, Mark. (eds.). *New directions in US foreign policy*. New York: Routledge, 2009, p. 92-105.

ABELSON, Donald E; CARBERRY, Christine M. Policy Experts in Presidential Campaigns: A Model of Think Tank Recruitment. *Presidential Studies Quarterly*, v. 27, n. 4, 1997, p. 679-97.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*: A Study of Order in World Politics. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1995.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983. DOI: https://doi.org/10.1177/03058298830120020701. Acesso em: 23 jan. 2026.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. (ed.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

IKENBERRY, G. John. *After Victory*: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan*: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton: Princeton University Press, 2011.

MCGANN, James G. *2020 Global Go To Think Tank Index Report* [s.l.: s.n.], 2021. Disponível em: https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2021/03/2020-Global-Go-To-Think-Tank-Index-Report-Bruegel.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

PARMAR, Inderjeet. Foundation Networks and American Hegemony. *European Journal of American Studies*, v. 7, n. 7-1, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.4000/ejas.9476. Acesso em: 23 jan. 2026.

PARMAR, Inderjeet. The "Knowledge Politics" of Democratic Peace Theory. *International Politics*, v. 50, n. 2, p. 231-256, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1057/ip.2013.4. Acesso em: 24 jan. 2026.

PARMAR, Inderjeet; YIN, Sheng. American Foundations, Think Tanks and the Liberal International Order. In: ABELSON, Donald E.; MULRONEY, Ben; HUDSON, Stephen K.; RASTRICK, Charles J. (org.). *Handbook on Think Tanks in Public Policy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2021.

RUGGIE, John. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 855-885, out. 1998.

STRANGE, S. The Persistent Myth of Lost Hegemony. *International Organization*, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

TEIXEIRA, Tatiana. Think tanks e partidos políticos em tempos de Trump. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 54, p. 150-170, 2019.

WEAVER, Kent. The Changing World of Think Tanks. *Political Science and Politics, The Brooking Institution.* 1989.