

# afipea

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

Manifesto para o IPEA Rumo aos 60 anos:  
Riscos reais com a Reforma Administrativa  
do governo Bolsonaro/Guedes

Nota Pública

### **Afipea Sindical - 35 anos**

#### **Nota Pública**

#### **Manifesto para o IPEA Rumo aos 60 anos:**

#### **Riscos reais com a Reforma Administrativa do governo Bolsonaro/Guedes.<sup>1</sup>**

*Bom assessor é o que alerta, não o que adula!*

(Ditado Popular, domínio público, s/d)

#### **1. O Problema.**

No contexto da Reforma Administrativa já em implementação pelo governo Bolsonaro/Guedes, há medidas que podem colocar em risco a existência e atuação do Ipea. As medidas apontam para uma mudança estrutural de tal monta, que significará não só uma redução da estrutura física e de recursos humanos, mas também um empobrecimento de escala e escopo em suas áreas de atuação, e uma diminuição da sua capacidade e autonomia para realizar as atividades de pesquisa e planejamento, assessoramento e capacitação, tão relevantes para a elaboração e a avaliação de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Este texto é composto por um conjunto de documentos produzidos pela Afipea desde 2019 e artigos mais antigos que buscaram oferecer análises institucionais do IPEA em momentos e contextos tão díspares quanto distantes. Assim como aqueles, este também é um texto de responsabilidade exclusiva da Afipea-Sindical, não refletindo posição institucional do IPEA nem tampouco de qualquer outro órgão, colega ou servidor mencionado ou sugerido no texto.

Por esta razão, esta Nota se destina a alertar a sociedade brasileira, e os próprios servidores e “consumidores” dos trabalhos do Ipea, acerca dos riscos reais que corre a instituição. Eles são diversos, e provêm de várias frentes, notadamente:

- **Reforma Trabalhista**, que permite a terceirização irrestrita (e correspondente precarização), inclusive das atividades finalísticas do órgão.
- **Reforma Previdenciária**, que pune os atuais e futuros servidores com mais tempo e valores de contribuição, além de valores menores de aposentadorias e pensões.
- **Reforma Administrativa**, que prevê ou já vem praticando:
  - A extinção de cargos e carreiras: o Decreto 10.185/2019 colocou em extinção o cargo de Analista de Sistemas (AN) do Ipea.
  - O rebaixamento remuneratório: não reposição da inflação, não reajuste das tabelas de cálculo do IRPF, aumento das alíquotas do RPPS, provável aplicação de alíquotas extraordinárias no RPPS em função do (já projetado) não cumprimento da regra de ouro, provável redução de 25% dos salários se aprovada a PEC 186 e/ou PEC 188.
  - A proibição de progressão funcional e de novos concursos, o que, por si só, já estabelece um horizonte de no máximo 25 anos para que TODOS os atuais servidores do IPEA se aposentem pelas regras vigentes.
  - As novas e piores formas de contratação e remuneração que serão aplicadas a todos os órgãos da administração pública federal, caso avancem as propostas em curso, implicarão, inevitavelmente, ou na pura e simples extinção do Ipea e transferência de suas atribuições a outros órgãos ou instâncias governamentais remanescentes, ou na sua transformação em OS (Organização Social) ou entidade similar, valendo-se de formas de contratação temporária e/ou por projeto autofinanciável.<sup>2</sup> Isso será, evidentemente, tudo menos o Ipea que se fez relevante durante 56 anos e o primeiro no ranking de *think tanks* governamentais latino-americanos em 2019.
  - A redução da quantidade de bolsistas e estagiários. Além de reduzir a força de trabalho do Ipea, diminuí o papel social e acadêmico do estágio, que é o de treinar estudantes e prepará-los para o mercado de trabalho.

---

<sup>2</sup> Adicionalmente, pela Medida Provisória 922/2020, o poder público fica autorizado a contratar por regime temporário de trabalho, em diversas áreas, incluindo pesquisadores, professores, profissionais de saúde, nacional ou estrangeiro, e pessoal da área tecnológica (leia-se automação e digitalização de serviços públicos) ao longo de todo o mandato, contrariando princípios elementares da Administração Pública até então consagrados e conduzindo o país ao mesmo formato (patrimonial-oligárquico) de contratação que vigorava antes do DASP criado em 1937.

- A nova e pior prática de capacitação implementada pelo Decreto N° 9.991/2019, e os novos e piores critérios de avaliação por desempenho (os quais vão operar segundo a lógica do “vigiar e punir”) para fins de demissão (inclusive do estoque atual de servidores ativos) já representam desestímulo profissional e fonte de adoecimento pessoal para grande número de servidores, resultando em diminuição – ao invés de aumento – das capacidades institucionais e laborais, mormente em organizações de escolarização e desempenho elevados como o Ipea.
- As medidas de cerceamento às entidades representativas (sindicatos e associações) como a Afipea-Sindical, dificultando, ou quase inviabilizando, qualquer tipo de ação coletiva, busca por direitos, democracia e desenvolvimento no Brasil.

## 2. O que o IPEA tem de melhor.

*A constelação de problemas que envolvem o conceito de desenvolvimento parece exigir uma metodologia aberta e pluralista, onde o antigo imperialismo do econômico, ou o mais recente imperialismo do gerencialismo, possam recuar e abrir espaço a outras perspectivas, sem abrir mão do compromisso com o rigor e a busca de alternativas para o futuro.*

(Carlos Henrique Romão de Siqueira,

IPEA, 2011: pg. 31)

Em função, portanto, do alerta anterior, é preciso reafirmar que, no momento em que o IPEA ruma para seis décadas de existência, as marcas distintivas e nobres de nossa organização são a **diversidade** do seu corpo funcional, a **multiplicidade** de métodos e abordagens, e a **complexidade** institucional presente nas funções que desempenhamos nos campos da pesquisa aplicada, do assessoramento governamental e da capacitação e formação de quadros para o Estado brasileiro.

Do *ponto de vista geográfico e social*, o IPEA possui representantes de praticamente todos os estados da federação, incluindo alguns de origem estrangeira. Ademais, possui pessoas das mais variadas origens econômico-sociais e étnico-culturais, um grande espelho da própria sociedade brasileira.

Da *perspectiva acadêmica e política*, o IPEA hoje possui, em seus quadros profissionais, pessoas formadas em uma variedade enorme de cursos de graduação e pós-graduação. Além disso, possui servidores das mais amplas afiliações político-ideológicas e mesmo partidárias, vários deles estando ou tendo estado em posições elevadas e relevantes da hierarquia estatal brasileira, sobretudo no âmbito do poder executivo federal.

Por fim, em termos da *diversidade técnica e profissional*, o IPEA possui um cabedal de conhecimentos e habilidades que, provavelmente, nenhum outro instituto de pesquisa e planejamento deva possuir, neste momento, no Brasil ou mesmo fora dele. Desta maneira, sua atuação como órgão público de pesquisa aplicada, assessoramento governamental direto e provedor de cursos de mestrado profissional a servidores públicos, qualifica-o a desenvolver e deter capacidade tecnopolítica fundamental para atuar institucional e profissionalmente em campos tão amplos como complexos da formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, mormente as de nível federal.

As implicações desse cabedal de características geográficas, sociais, acadêmicas, políticas, técnicas e profissionais fazem do IPEA um lugar ímpar dentro da administração pública brasileira, e mesmo em termos acadêmicos, pois, como dito acima, a **diversidade** do seu corpo funcional, a **pluralidade** de métodos e abordagens, e a **complexidade** institucional presente nas funções que aqui se desempenham, constituem a receita quase perfeita para a reunião de saberes necessários ao desenvolvimento nacional, este que é o objeto central de investigação, assessoramento e capacitação do IPEA.

Como afirmam Ivan Domingues e Ramón Fernández (IPEA, 2011), ao explorar desafios do pluralismo e da transdisciplinaridade como meios de articular os conhecimentos necessários ao desenvolvimento no presente, é fundamental valorizar a *diversidade metodológica*.<sup>3</sup> Outro item para a viabilidade desse paradigma é o favorecimento de experiências multi, inter e transdisciplinares. A multidisciplinaridade é caracterizada pela justaposição de múltiplas disciplinas; a inter, pela interação das disciplinas; e a trans, pela fusão de disciplinas.

Portanto, do pondo de vista do IPEA, pluralismo e transdisciplinaridade são conceitos importantes, haja vista que:

*“As missões legadas ao planejamento para o desenvolvimento hoje são sensivelmente mais complexas que no passado. A estrutura da sociedade brasileira passou por um profundo processo de diferenciação e diversificação. Nessa trajetória de diferenciação e diversificação, ela colocou para si mesma novos desafios. Esses desafios, como*

---

<sup>3</sup> Pluralidade é uma situação na qual existem diversos elementos. É algo puramente descritivo. Pode-se ter uma pluralidade de significados, verdades ou valores. Simplesmente se constata, por exemplo, que existem diversas religiões. Pluralismo, por sua vez, é um conceito normativo e valorativo; ele afirma que é desejável e legítimo que exista pluralidade. Na pluralidade existem múltiplas posições sobre várias questões, enquanto o pluralismo acha desejável que existam as diversas posições. A existência de uma pluralidade de visões parece uma coisa salutar. Porque se nosso conhecimento é incompleto, sempre aprendemos mais ouvindo outras perspectivas. Alguém pode ter percebido algo que não vimos. Mesmo ouvindo a besteira que o outro pode falar, tentando convencê-lo de que ele está errado somos levados a nos esforçar e nos sofisticar para convencê-lo de que ele está errado. A conclusão a que podemos chegar, portanto, é que o pluralismo é vantajoso como princípio, que é necessário, e que, portanto, deve ser ativamente promovido. Deve haver uma preocupação de criar espaços para pessoas que pensam diferente. Penso sinceramente que tanto as escolas de graduação e pós-graduação quanto as instituições de pesquisa que não promovem o pluralismo, sejam elas ortodoxas ou heterodoxas, apresentam mais um caráter de igrejas, defendendo dogmas ou promovendo heresias, do que sendo promotoras da ciência. Isso acontece em qualquer escola. Acho, por exemplo, que um curso que só ensina a visão da sua turma, sem abrir espaço para as divergências, está formando pessoas de uma maneira errada, mais com cara de padres do que de cientistas. (Domingues e Fernández, IPEA, 2011).

*geralmente ocorre em sociedades internamente diferenciadas, raramente são convergentes ou facilmente conciliáveis. É por esse motivo que o planejamento tem hoje um papel estratégico tão relevante. Já não é possível confundir desenvolvimento com crescimento, nem privilegiar uma única de suas dimensões sem riscos de consideráveis desequilíbrios entre classes e grupos sociais – desequilíbrios de natureza política ou étnica, de longo prazo e de difícil reparação. Ao introduzir a complexidade no espectro de preocupações do planejamento, e ao considerar as possibilidades de uso das abordagens multi, inter e transdisciplinar no processo de produção de conhecimento, os técnicos de planejamento e pesquisa poderão expandir consideravelmente a capacidade de reflexividade, e, portanto, de autoconsciência dos problemas que fazem parte de sua tarefa.” (Siqueira, 2011: 30).*

Desta maneira, é evidente que o conjunto positivo de diversidades acima referido, num regime republicano e democrático como o que ainda se almeja para o Brasil neste século XXI, apenas se fez e se faz possível por meio das contribuições pessoais e respectivas trajetórias profissionais de seus servidores do passado, do presente e – rogamos – do futuro. Este conjunto transforma-se – de modo contínuo, coletivo e cumulativo – no principal ativo institucional do IPEA neste momento de balanço crítico de sua história e da de seus servidores.

Desta feita, proceder ao registro documental dessa rica experiência institucional é uma das formas possíveis para, ao mesmo tempo, reconhecer as contribuições de seus servidores ao ativo de diversidades acima indicado, tanto quanto oferecer à comunidade ipeana, ao Estado brasileiro e à própria sociedade nacional, um belo e representativo presente de aniversário, neste momento em que completa 56 anos de vida. É, portanto, com este mais elevado espírito público que são lançadas abaixo algumas considerações gerais para nossa reflexão coletiva.

### **3. IPEA 56 anos: da relevância técnica às ameaças presentes.**

Em seus 56 anos de existência, a contribuição do IPEA e de seus servidores para o Estado e a sociedade brasileira é ampla e diversificada, passando, por exemplo, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) da década de 1970, pela proposta de reforma tributária na Assembleia Nacional Constituinte na década de 1980 e, mais recentemente, pela unificação dos cadastros das políticas sociais que deram origem ao Programa Bolsa Família, entre muitos outros Acordos comerciais, políticas macro e microeconômicas, agrícolas e industriais, regionais e urbanas, entre outras, foram e são objeto de pesquisa e de propostas concretas de aprimoramento.<sup>4</sup>

---

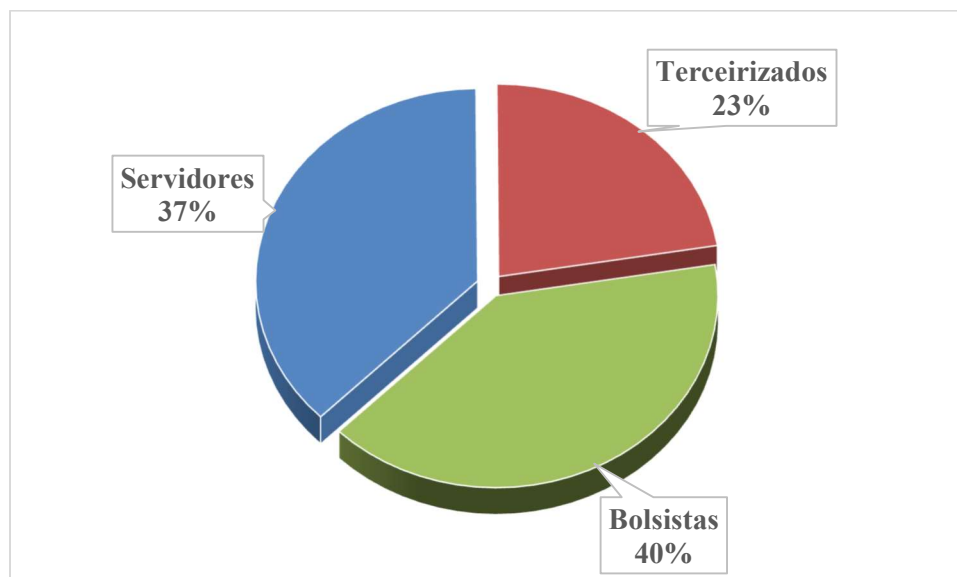
<sup>4</sup> Somente no ano de 2018, considerando Textos para Discussão, Notas Técnicas e Livros – o que não esgota em absoluto a contribuição do IPEA no debate sobre políticas públicas – foram publicados 146 trabalhos sobre temas variados que vão desde segurança pública, reforma do sistema de previdência social, educação, SUS e serviços de saúde, desemprego, política comercial, inovação, desigualdades regionais, federalismo, política habitacional, infraestrutura, meio ambiente, até a elaboração de cenários macroeconômicos. Como exemplos de trabalhos recentes que foram referência para o desenho ou avaliação de políticas públicas, numa lista que está longe de ser exaustiva, podemos citar: Atlas da Violência 2018: políticas públicas e



Importa ainda assinalar que a contribuição histórica do IPEA vai além da publicação de estudos e pesquisas, refletindo-se também em relatórios que resultam de Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Execução Descentralizada, e mesmo na participação de membros de seu corpo técnico em funções de assessoramento à atividade governamental, que se dá em conselhos, comitês, subsecretarias e secretarias de Ministérios, inclusive no atual governo. E essa participação ocorre em reconhecimento ao trabalho acumulado nas atividades de pesquisa e assessoramento ao governo, desenvolvidas no IPEA em suas mais diversas áreas de atuação.

Além dos servidores de carreira, o corpo de funcionários conta também com um numeroso contingente de pessoas contratadas por projetos (via sistema de bolsas concedidas mediante chamadas públicas) e trabalhadores terceirizados em atividades de apoio (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Composição da força de trabalho ativa do IPEA – 2019.**



Fonte: IPEA/DIDES. Elaboração própria.

A categoria “servidores” considera apenas aqueles em exercício no IPEA.

---

retratos dos municípios brasileiros; Atlas do Desenvolvimento Humano; Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante; Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post; Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas; Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Efeitos Redistributivos da Reforma da Previdência; Mapa das Organizações da Sociedade Civil; Reforma Tributária: IPEA-OAB/DF; Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas; A “Década Perdida” das Exportações Brasileiras de Bens Industrializados: análise do período 2005-2016; A Retomada da Agenda Perdida das Compras Públicas: notas sobre o novo projeto de Lei de Licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019; e Carta de Conjuntura.

Outra característica da atuação do IPEA consiste no fornecimento de quadros para a Administração Pública em diferentes níveis, inclusive para titulares de Ministérios. Em 2019 existiam cerca de 80 servidores do IPEA em exercício em outros órgãos. Em sentido contrário, cerca de 60 membros de outras carreiras do serviço público federal, sobretudo EPPGG (Especialistas em políticas públicas e gestão governamental) e APO (Analistas de planejamento e orçamento), encontram-se em exercício no IPEA. Isso contribui para que haja um corpo de funcionários diversificado, que combina formação acadêmica e experiência de governo.

Além de fornecer quadros para a administração pública, recentemente o IPEA voltou a atuar na capacitação de servidores,<sup>5</sup> o que se concretizou com a criação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, que hoje está na sua quarta turma.

Cabe agora detalhar mais a institucionalidade atual da missão do IPEA, e a inserção deste no aparato governamental. Para isso, é preciso discutir rapidamente o papel das carreiras típicas de Estado. As carreiras típicas de Estado são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidades. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004.

As carreiras que se enquadram nessa categoria são relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público. O IPEA (até o presente, apenas os servidores das atividades finalísticas, ou seja, os técnicos de planejamento e pesquisa) integra esse conjunto (carreiras típicas de Estado) por ser atuante no processo de planejamento do Governo federal.

Formalmente, a atividade de planejamento possui relativo destaque dentre as funções constitucionais do governo brasileiro. No entanto, na prática, o planejamento global do governo federal tem perdido parte de seu espaço e importância na estrutura e na operacionalidade do governo, em função da descentralização e desenvolvimento de um amplo conjunto de instrumentos de planejamento setorial.

Nesse contexto, o IPEA, além de contribuir para a elaboração do Plano Plurianual, passa a atuar em diversos processos de planejamento setoriais – envolvendo desde a pesquisa sobre diagnósticos, o assessoramento técnico em metodologias de prospecção e

---

<sup>5</sup> O IPEA possuiu, entre 1967 e 1999 uma estrutura especificamente voltada para a atividade de capacitação de servidores federais, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC). Essa vertente da capacitação profissional para a formação de quadros ao Estado brasileiro vem sendo retomada por meio do mestrado profissional.



condução de processos de planejamento, à cessão temporária de quadros a órgãos e programas prioritários nas mais diversas áreas do governo.

A redução das atividades de planejamento no âmbito do Executivo se fez acompanhar pelo crescimento das atividades de avaliação e monitoramento das políticas e programas governamentais. E, nesse cenário, o IPEA mostrou grande capacidade de se adequar, passando a atuar fortemente em estudos sobre os impactos das políticas e programas, com vistas a subsidiar alterações e/ou ajustes dessas ações governamentais. A importância desse tipo de atividade se verifica pela criação, por parte do governo federal, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), com objetivo de aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal, bem como aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.

- **Cenários e Ameaças Potenciais**

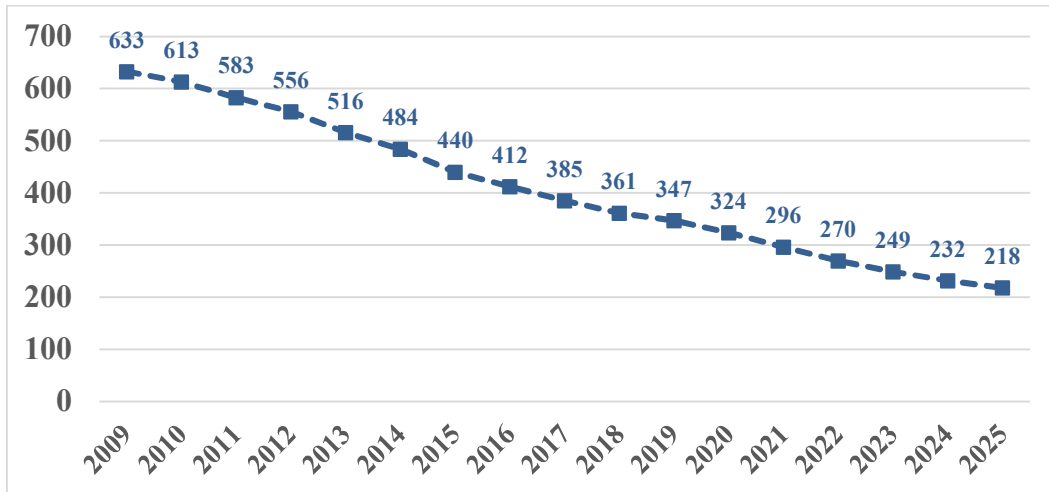
Não obstante o anterior, diversas ameaças potenciais têm surgido para várias instituições públicas, e para o IPEA não tem sido diferente. A mais notória é a substantiva redução de orçamento que vem acontecendo desde, basicamente, 2016, oriunda da combinação de aperto fiscal com os efeitos da EC 95 (“teto de gastos”). Comprometerá o desempenho das funções do IPEA de diversas maneiras, em especial inviabilizando a realização de concursos para recomposição do quadro de servidores desfalcado por aposentadorias e diante da perspectiva de um percentual significativo dos atuais servidores já possuírem direito à aposentadoria no curto prazo,

Apesar do reconhecimento internacional, o IPEA vive atualmente um verdadeiro apagão de servidores públicos, tanto em sua área finalística (Técnicos de Planejamento e Pesquisa), como principalmente em suas áreas administrativas (informática, recursos humanos, biblioteca, livraria, orçamento, assessoria de comunicação, gestão interna etc.).

Como mencionado anteriormente, o recrutamento de servidores para o IPEA se dá por meio de concurso público. Desde sua institucionalização, em 1995, os concursos vêm sendo realizados de modo intermitente e claramente insuficiente para a garantia de um fluxo adequado de novos servidores. O órgão tem atualmente 348 servidores e 647 cargos vagos, um déficit de 65%. O último concurso foi realizado há 12 anos. Naquela ocasião, o concurso de 2008 elevou o número de servidores de 547 para 632, mas desde 2014 a situação vem se deteriorando e já está pior que a identificada antes daquele concurso. Outro problema é o envelhecimento: a média de idade é de 52 anos e 23% dos servidores já recebem Abono de Permanência, isto é, já têm o direito reconhecido de se aposentarem. No gráfico 2, encontram-se a evolução do total de servidores desde 2009 até o presente momento, assim como a previsão até 2025, considerando aqueles que poderão se aposentar. Como se pode notar, a previsão é do IPEA contar no curto prazo com força de trabalho de pouco mais de 200 servidores, o que representa uma perda de aproximadamente dois terços do que se tinha no início da atual década. E, caso seja

mantida a proibição de novos concursos, em poucas décadas caminharemos para a extinção completa do órgão.

**Gráfico 2: Número de servidores ativos no IPEA entre 2009-2025.**



Fonte: IPEA/DIDES. Elaboração própria. Para o período 2020-2025, o número de servidores foi projetado considerando aqueles que obterão o direito de aposentadoria a partir das normas atuais.

Tal quadro se soma a uma série de questões em discussão e aventadas por autoridades governamentais, tais como fusões de carreiras e revisão da estabilidade dos servidores públicos. Tomando-as em conjunto, e considerando ainda a possibilidade concreta de mais perdas salariais (derivadas de congelamento dos salários nominais, de reduções de jornada e aumento da contribuição previdenciária), bem como de censuras e intervenções (já ocorridas em várias organizações, como IBGE, BNDES e muitas outras), emerge um cenário preocupante de desmonte de instituições estratégicas e vitais para o Estado brasileiro, do qual o IPEA definitivamente não está a salvo.

Ainda em relação às carreiras do IPEA, é importante mencionar que, com o advento da MP 440/2008, dos quatro cargos de nível superior do quadro de servidores do IPEA, apenas o de Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP) foi estruturado em carreira e passou a ter regime remuneratório por subsídio. Os demais cargos de nível superior da instituição (Técnico de Desenvolvimento e Administração, Analista de Sistemas e Assessor Especializado) ficaram de fora da carreira e, desde então, recebem remunerações inferiores à do cargo de TPP. Também foram excluídos da atualização os cargos de nível médio (Auxiliar Técnico e Auxiliar Administrativo), tendo inclusive recebido tratamento diverso daquele concedido aos cargos de nível médio das demais carreiras do Ciclo de Gestão, da CVM e da Susep.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Atualmente, para minimizar esse processo, tramitam no Congresso as propostas contidas no PL 6788/2017 no que se refere ao Plano de Cargos e Carreiras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Elas

E recentemente, para piorar o quadro geral, os servidores receberam com surpresa o Decreto 10.185/2019.<sup>7</sup> Tal instrumento colocou em extinção cargos vagos de Assessor Especializado (AS) e Auxiliar Técnico (AT). No caso do cargo de Analista de Sistemas (AN) do IPEA, também aqueles que vierem a vagar.

Esse Decreto congela e reduz o provimento de cargos públicos, com isso a prestação de serviços da União será consideravelmente afetada ou piorada com a terceirização. No caso do IPEA, estão extinguindo cargos administrativos cujas funções estão crescentemente sendo assumidas por terceirizados e bolsistas, gerando situações de precarização no nível intermediário do órgão, aumento da rotatividade, nenhum incentivo ao aprendizado ou à transmissão de conhecimentos entre áreas e gerações de funcionários, baixa densidade técnica e nenhuma perspectiva associativa ou sindical para a defesa de interesses coletivos.

Em suma: a mera extinção põe em risco o funcionamento do IPEA, pois vai torná-lo dependente de outros cargos alheios aos quadros do Instituto, para suprir necessidades cotidianas que são permanentes ao órgão.

#### **4. Algumas Questões Cotidianas da Gestão.**

Para além das questões estruturantes narradas acima, reforçam a sensação de crise terminal do IPEA algumas medidas recentes que definitivamente não combinam com a essência de um instituto de planejamento, pesquisa, assessoramento e capacitação de quadros para o Estado brasileiro. Notadamente:

- i) Restrições à produção e divulgação de análises técnicas pela mídia;
- ii) Restrições à licença-capacitação, portanto, à formação continuada e ao aperfeiçoamento profissional;
- iii) Restrições à modernização tecnológica e digital no campo das Tecnologias de Informação e Comunicação;
- iv) Restrições à mobilidade funcional e à flexibilidade laboral decorrentes do ponto eletrônico;
- v) Restrições ao desempenho adequado das funções de planejamento e pesquisa derivadas da disposição física das estações de trabalho previstas nas novas sedes no Rio e em Brasília;

---

visam corrigir as graves distorções que a MP 440/2008, aprovada com vetos e convertida na Lei 11.890/2008, introduziu na estrutura de recursos humanos da instituição. Ao estabelecer diferenças até então inexistentes de enquadramento, remuneração e regime remuneratório entre os cargos do órgão, a MP 440/2008 cindiu o IPEA, criando uma política interna discriminatória que tem sido fonte de desmotivação e evasão de servidores de elevada qualificação, assim como de dificuldades na formação de espírito de equipe no instituto como um todo.

<sup>7</sup> Em janeiro de 2018, houve ameaça semelhante, com o Decreto nº 9262, que extinguiu os cargos de Secretária, Assessor Especializado, Técnico Especializado, Médico, Auxiliar Administrativo e Auxiliar Técnico. A Afipea reagiu e, com o apoio da direção do Ipea, conseguiu reverter a extinção dos cargos, com exceção do cargo de Secretária.

vi) Restrições à reestruturação organizacional adequada à missão do IPEA.

- **“Política” de Comunicação: restrições à produção e divulgação de análises técnicas pela mídia.**

Veja-se, por exemplo, a atual “política de comunicação” posta em prática desde a publicação da Portaria nº 225/2018, que visa estabelecer normativas para estabelecer a Assessoria de Imprensa e Comunicação (Ascom) como instrumento de controle das entrevistas jornalísticas dos servidores do Ipea e, pelo Art. 5º, disciplinar as publicações e as inserções na mídia, entrevistas e matérias citando trabalhos e posições dos servidores, no período eleitoral.

Para além do fato de que desde de dezembro de 2018, uma vez passadas as eleições que vinha a justificar tal medida, o contexto já não era mais de exceção, em nenhum trecho da Portaria ou em qualquer outro documento normativo do IPEA há definição do que venha a ser posição ou comunicação institucional. Fica subentendido que o institucional seja sinônimo de oficial, ou seja, posição assumida ou comunicação emitida pela direção do IPEA.

Todavia, a maioria esmagadora das matérias publicadas pela mídia referentes a trabalhos realizados pelo Instituto tem como base estudos, pesquisas e notas técnicas elaborados pelos servidores. São eles que conformam a imagem institucional do órgão perante o grande público. São eles que construíram a seriedade, a credibilidade, a avaliação externa de excelência de que desfruta o IPEA. Vale lembrar que é a Ascom a responsável pela publicação de todos os Textos para Discussão, das Notas Técnicas, dos Relatórios de Pesquisa, dos livros, das revistas e dos boletins do Instituto. Pergunta-se: qual é o papel da Ascom em relação aos técnicos e diretores do Instituto? A Portaria 225, portanto, está em desacordo com a história do IPEA e com a imagem pública consolidada da instituição.

Ademais, ao constatar que o IPEA não possui ainda uma política de comunicação, a direção do Instituto assume que também não tem uma estratégia de projeção institucional, não sabe como dirigir o órgão para o propósito de afirmar sua especificidade, seja em âmbito governamental, seja perante os atores sociais interessados na atuação do Instituto. Afinal, política de comunicação social é um dos importantes elementos que compõem a estratégia de projeção institucional. Se não está inserida nesse algo maior, corre o risco de ser uma “estratégia” simplesmente de *marketing*.

Portanto, a concepção que parece ter presidido a elaboração da Portaria 225 e que está fortemente presente nos documentos para a Política de Comunicação Social tem como foco instaurar a tutela da Ascom sobre as intervenções públicas dos servidores do IPEA para a divulgação e difusão dos resultados de seus trabalhos ou, mais amplamente, na intervenção pública dos servidores, seja com a mídia ou em outros espaços públicos. Neste contexto, a Ascom poderá ser um instrumento da alta direção do IPEA para o

controle político-ideológico do que será divulgado. Não será a facilitadora institucionalmente interessada ou sequer a mediadora isenta, se não abarcar o conteúdo histórico do Instituto e as práticas correntes adotadas nos processos internos de produção de conhecimentos sobre políticas públicas. E tais conhecimentos dificilmente serão internalizados com um quadro de funcionários em grande parte terceirizado e dirigido por coordenadores vindos do setor privado, de escolha do presidente do Instituto.

A Ascom do IPEA, como é da natureza de qualquer assessoria de imprensa e comunicação, não dispõe, isoladamente, de capacidade para fazer avaliações de conveniência, oportunidade e pertinência do que deve e como deve ser divulgado externamente e para quais públicos prioritários. Somente o trabalho conjunto da Ascom, da Diretoria e das áreas de pesquisa do IPEA possibilitará que essas escolhas sejam feitas da melhor maneira. Pois a atuação isolada da Ascom poderá ter forte seletividade político-ideológica, discriminando negativamente a formulação crítica, a revelação inconveniente de aspectos da realidade econômica e social, o pensar independente, enfim. Tudo isso não condiz com a tradição que fez o nome do IPEA, nem o tornou internacionalmente uma das mais respeitadas instituições de pesquisa aplicada ao processo de planejamento governamental e avaliação de políticas públicas.

- **“Política” de Capacitação: restrições à formação continuada e ao aperfeiçoamento profissional.**

A licença-capacitação é o afastamento do servidor público, após cinco anos de efetivo exercício do cargo, para capacitação profissional mediante garantia da respectiva remuneração, conforme disposição do artigo 87 da Lei nº 8.112. O mencionado direito era regulamentado pelo artigo 10 do Decreto nº 5.707/2006, segundo o qual a concessão da licença estava condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso ou da atividade para a instituição.

Ocorre que este regramento foi revogado pelo Decreto nº 9.991/2019, por meio do qual a licença capacitação passou a ser limitada não mais à oportunidade e interesse da Administração Pública, mas a apenas 2% dos servidores em efetivo exercício. Essa limitação, por sua vez, demonstra-se ilegal e contraproducente, pois inviabiliza o exercício desse direito pelos servidores e esvazia o instituto da licença-capacitação. Esta, como se sabe, cumpre o papel de viabilizar processos de formação continuada e de aperfeiçoamento profissional, objetivos esses fundamentais ao bom desempenho e tempestividade no âmbito da administração pública.

Assim, a concessão da licença-capacitação deveria estar condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso ou da atividade para a instituição, para que os princípios e objetivos acima mencionados tenham concretude no serviço público, ainda mais tendo como perspectiva a realidade funcional do IPEA, em que a função precípua está voltada às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização

de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas (vide Portaria 207/17 do IPEA).

A limitação imposta pelo parágrafo único do artigo 27 do Decreto nº 9.991/2019 caracteriza patente violação à autonomia do IPEA, de modo a afetar, inclusive, o exercício das atividades fins do Instituto. Mas tal limitação vai além: o decreto avançou de forma significativa na regulamentação de dispositivos do Regime Jurídico Único (RJU), que tratam de licenças e afastamento de servidores(as), criando mecanismos até então inexistentes. Agora, conforme disposição do artigo 18, do Decreto nº 9.991/19, considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento: i) licença para capacitação (art. 87, da Lei nº 8.112/90); ii) participação em programa de treinamento regularmente instituído (art. 102, IV, da Lei nº 8.112/90); iii) participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País (art.96-A, da Lei nº 8.112/90); e iv) realização de estudo no exterior (art. 95, da Lei nº 8.112/90).

Desta forma, ao buscar disciplinar aspectos da PNDP (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas), estabelecendo diversas condicionantes restritivas para o exercício de licenças e afastamentos para capacitação, o referido Decreto parece ter extrapolado sua função regulamentar, sendo passível de ser declarado ilegal.

- **“Política” de Transformação Digital: restrições à modernização tecnológica e digital.**

A Transformação Digital é o processo de evolução tecnológica que permite a migração de processos antes executados de forma manual, em papel ou em meio digital não sistematizado para sistemas automatizados, com o auxílio de computadores.<sup>8</sup>

No plano do discurso governamental, vem sendo dito que: “Cerca de 40% a 50% do funcionalismo federal irá se aposentar nos próximos anos, e a ideia é não contratar pessoas para repor. Vamos investir na digitalização” (Ministro Paulo Guedes, março 2019). Ainda em 2019, o secretário especial de Desburocratização e Gestão do Ministério da Economia, Paulo Uebel, disse que o governo transformaria 1000 serviços públicos em atendimento digital: “Tudo o que for possível ser transformado em atendimento digital nós faremos, o objetivo é tornar a vida do cidadão mais fácil e gerar economia de tempo e de recursos para o governo” (Secretário Paulo Uebel, fevereiro 2019).

Entretanto, no terreno da prática, não basta uma boa ideia e força de vontade. Não se faz transformação digital sem investimentos governamentais pesados. É algo que envolve

---

<sup>8</sup> Baseia-se no uso de alguns conceitos da terceira plataforma de TI, que são: i) Mobilidade: uso de dispositivos móveis e disponibilização de serviços em tais dispositivos; ii) Big Data / Analytics: armazenamento de grandes volumes de dados e seu processamento para extração de informação; iii) Computação em nuvem: uso de recursos ubíquos, virtualmente infinitos com elasticidade; iv) Redes Sociais: integração dos serviços em plataformas de redes sociais, não apenas como ponto para disponibilizar contato, mas também para prestar serviços.



processos de amadurecimento institucional, não é uma mudança passível de ser feita abruptamente, como um “choque de digitalização”.

O primeiro passo é definir uma estratégia que indique diretrizes e eixos de transformação digital. A última versão da Estratégia de Governança Digital disponível no site do governo abrange os anos de 2016 a 2019, ou seja, o atual governo simplesmente não tem uma estratégia em mãos!

Em uma primeira análise, parece bem ousada a meta de digitalizar mil serviços no governo Bolsonaro. Alega-se que já foram digitalizados 500 serviços, mas analisando alguns casos, vemos que nem todos são realmente serviços digitalizados. Alguns são informações sobre os serviços do governo e muitos outros envolvem apenas o recebimento de formulários (papéis digitalizados) por interface digital. De modo que isso deve ser corretamente contabilizado como a digitalização de um único serviço: o protocolo. É tecnicamente incorreto e moralmente condenável contabilizar cada um dos serviços recebidos por protocolo eletrônico como um novo serviço digital.

Voltando ao ponto: a transformação digital precisa de investimentos, e é exatamente o contrário o que está acontecendo neste governo. Em todo o mundo, o principal investimento em tecnologia da informação, que é basicamente serviço, é o investimento em capital humano. O governo atual não fez concurso para nenhum cargo da área de Tecnologia da Informação; pelo contrário, o governo pôs em extinção cargos de Analistas de Sistemas em 10 diferentes órgãos, por meio do Decreto 10.185/19. Ademais, o governo fez diversas restrições à licença-capacitação, por meio do Decreto 9.991/19, limitando o treinamento de servidores.

Alternativamente, poderíamos pensar que se trata da opção por “terceirizar tudo”. Poderíamos imaginar que o governo investiu na terceirização dos serviços de tecnologia, os quais não são considerados estratégicos e, portanto, poderiam ser encontrados no mercado. Muito pelo contrário, o governo fez diversas restrições à contratação de terceirizados. O primeiro item deste desmonte foi uma orientação de “Boas práticas, Orientações e Vedações para Contratação de Software”. Tal documento, que alega ter força normativa legal, proíbe o uso de serviços de Fábrica de Software para desenvolver sistema que não seja da área finalística, o que causa insegurança jurídica, pois nem sempre é fácil definir se um sistema serve ou não à área finalística. Na dúvida, o gestor que não quer correr riscos, não age.

Outra peça do desmonte foi a Portaria 424/2019 do Ministério da Economia que suspendeu a realização de novas contratações relacionadas a: i) serviços de consultoria; ii) treinamento e capacitação de servidores; iii) estágio remunerado; iv) mão de obra terceirizada; v) desenvolvimento de softwares e soluções de informática. Ou seja, o superministério da Economia, além de não fazer concurso, cortou consultorias, estagiários, proibiu contratação de mão de obra terceirizada, cortou todos os gastos com treinamento, desenvolvimento de softwares e soluções de informática. Um completo blecaute foi posto em cena.

Uma outra peça, que parece irônica, é o “Catálogo de Soluções de TIC do Governo Federal”. Um governo ultraliberal, que acredita na livre concorrência e na mão invisível do mercado regulando preços, emitiu um catálogo com cinco tabelas de preços referentes a produtos de TIC, os quais definem preços máximos que os órgãos podem pagar por tais serviços. Por fim, outras peças do desmonte em curso são as iniciativas que dão início à privatização de Empresas Estatais de Tecnologia da Informação do governo: SERPRO (Decreto 10.206/20), DATAPREV (Decreto 10.199/20) e venda do que ainda restou da sociedade de economia mista Telebrás.<sup>9</sup>

Tudo somado, como consequências inevitáveis do descaso e desconhecimento do atual governo para com os problemas e desafios da área de Tecnologia da Informação, já houve alguns graves problemas, o mais crítico deles, até o momento, no INSS. O responsável pelos sistemas de informação daquele órgão, hoje vinculado ao Ministério da Economia, é a DATAPREV, onde os empregados trabalham sob ameaça de demissão em massa e o assédio institucional transformou-se em fato dominante. A fila de atendimento represada chega a 1,7 milhão de aposentadorias. Para se ter uma ideia, nenhuma aposentadoria foi concedida sob as novas regras previdenciárias, vigentes desde novembro de 2019.

São apenas as primeiras consequências do desmonte do Estado na área de Tecnologia da Informação. À primeira vista, o discurso do governo de usar a tecnologia para suprimir mão-de-obra, parece agradar a muitos e parece alinhado a discursos sobre a tal revolução digital. No entanto, vemos que se trata apenas de populismo digital. Em uma análise mais fria, pode-se falar em *diversionismo* como método de governo. Há uma enorme disparidade entre discurso e prática. O governo federal não contrata mais gente porque tem como política cortar toda e qualquer despesa. Mas se esquece de que o serviço público é feito por servidores públicos.

Essa é a razão pela qual ainda há evolução em algumas áreas, não por causa do governo, mas porque ainda há servidores e gestores qualificados, que contam com apoio de terceirizados e estagiários esforçados e que também possuem compromisso público com o próprio Estado e a população. A tecnologia avança no mundo todo e isso acaba respingando no governo, ainda que sua alta cúpula não faça esforço real em absorvê-la. A transformação digital no governo ainda acontece, paulatinamente, nos departamentos de tecnologia da informação espalhados pelo Brasil. Mas ocorre apesar do governo, e não por causa dele.

---

<sup>9</sup> Cabe lembrar que, para uma área que o governo considera estratégica, houve investimento em empresa estatal. Foi o caso da Emgepron, estatal da área militar que recebeu aporte de R\$ 7,6 bilhões em dezembro de 2019.

- **“Política” de Controle de Frequência (Ponto Eletrônico): restrições à mobilidade funcional e à flexibilidade laboral como inibidoras da produtividade individual e desempenho institucional do IPEA.**

Aparentemente banal e consensual, a implantação do ponto eletrônico para controle de frequência no setor público apresenta, no caso da maior parte das funções desenvolvidas no IPEA, um órgão que não é de atendimento regular ou permanente ao público em geral, inconvenientes práticos que afetam o desempenho adequado da sua missão institucional.

Referimo-nos ao fato de que as atividades de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e capacitação de servidores públicos não se coadunam com as restrições de horário, jornada e local de trabalho sobre as quais se assenta o artifício burocrático-gerencialista do ponto eletrônico.<sup>10</sup>

No caso da pesquisa aplicada, trata-se de atividade não rotinizada, altamente dependente de espaço e tempo adequados para concentração, leitura, escrita, revisões e reuniões dentro e fora da organização etc., quase sempre abarcando períodos de tempo (noturno e finais de semana) fora do intervalo formal da jornada laboral e mesmo assim não contabilizados para este fim. Tal processo não é aderente à métrica e lógica do ponto eletrônico para controle da frequência e mais ainda dos resultados do trabalho realizado.

No caso do assessoramento governamental, vigora o mesmo tipo de descasamento apontado acima, com o agravante, neste caso, de que a maior parte das atividades de assessoramento direto acontece fora do local de trabalho onde a frequência é computada, impondo custos (financeiros e emocionais) desnecessários de deslocamentos, danosos ao bom exercício da função e deletérios à própria mobilidade urbana, poluição visual, sonora e ambiental já um tanto caóticos em nossas cidades.

Por fim, no caso da capacitação de servidores, há uma combinação de problemas anteriores, ou seja, parte das atividades é realizada fora do horário formal (7h as 21h) da jornada, e parte é realizada fora do local de trabalho onde a frequência é computada.

---

<sup>10</sup> Tanto isso é verdade que, na presente crise sanitária provocada pelo novo coronavírus covid-19, que obrigou segmentos inteiros da sociedade a praticarem estratégias de isolamento e distanciamento social como forma de atenuar a velocidade de contágio e com isso impedir ou diminuir as chances de colapso dos sistemas locais de saúde que se veriam impossibilitados de atender da maneira devida (mediante internação e uso de respiradores artificiais para) os casos mais graves da doença, a prática do teletrabalho (ou home office) mostrou-se efetiva, eficaz e eficiente para a maior parte das funções públicas que não prestam serviços diretos à população, além de muitas das atividades privada que, exceção feita às de entretenimento, esportivas e outras que supõem aglomerações humanas inescapáveis, tais como bares e restaurantes, também puderam se organizar de modo a manter-se ativas, mitigando os riscos de contágio entre clientes e funcionários. *Noves fora*, tal experiência concreta revela, de modo cabal, a irracionalidade econômica, a desumanidade empresarial e a cegueira política que insiste em ver como natural a convivência, em pleno século XXI, de absurdas e desnecessárias taxas de desemprego involuntário com elevadas e precárias – sob todos os aspectos – jornadas laborais e condições de trabalho, remuneração e de acesso aos direitos da proteção social em idade ativa e direitos previdenciários de modo geral.

Tudo somado, há fortes indícios de que a prática do “*vigiar e punir*” instaurada pela obrigatoriedade do ponto eletrônico, ao invés de regradar comportamentos díspares de uma minoria de servidores alienados ou desinteressados do próprio trabalho, parece na verdade estar agindo no sentido de inibir ou desestimular o bom desempenho da maioria dos servidores que se concentram nos objetivos e métodos do seu trabalho cotidiano e não necessariamente no cumprimento das formalidades burocrático-gerenciais do ponto eletrônico.

Indo além, é possível dizer que do ponto de vista da produtividade individual e do desempenho institucional do IPEA, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

No setor público, pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público, o aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil e demorado de profissionalização da burocracia. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos e punições individuais, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta ao mundo das políticas públicas.

No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e dos custos e ganhos monetários por trabalhador. No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, portanto, a cooperação (ao invés da competição) é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

- **“Política” de Ocupação do Espaço Físico e Acomodação dos Servidores nas Novas Sedes Rio e Brasília: restrições ao desempenho adequado das funções de planejamento e pesquisa derivadas da disposição física das estações de trabalho previstas nas novas sedes.**

Além do ponto eletrônico para controle de frequência, também a “política” de ocupação do espaço físico para acomodação dos servidores nas novas sedes do IPEA no Rio e em Brasília seguem a lógica *foucaultiana* do “*vigiar e punir*”, impondo restrições ao desempenho adequado das funções de planejamento e pesquisa derivadas da disposição física das estações de trabalho previstas nas novas sedes.

Pelas mesmas razões apontadas acima, as atividades de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e capacitação de servidores públicos não combinam com a estrutura e a forma de funcionamento de uma entidade privada com fins lucrativos.

Ademais, especificamente sobre o conceito de “*open space*”, que vem sendo invocado pela atual direção do IPEA para defender a proposta de *lay-out* de baias para os servidores, não existem argumentos sólidos para defender tal aplicação, notadamente levando em consideração tudo o que já foi dito até aqui sobre a essência e especificidades do trabalho nesse tipo de organização pública.

Uma rápida pesquisa sobre o assunto mostra argumentos e avaliações bastante negativas sobre o “*open space*”, como pode ser verificado pelas referências internacionais a respeito:

[https://en.wikipedia.org/wiki/Open\\_plan](https://en.wikipedia.org/wiki/Open_plan)

<https://www.forbes.com/sites/jiawertz/2019/06/30/open-plan-work-spaces-lower-productivity-employee-morale/#3bb3c84c61cd>

<https://www.forbes.com/sites/stephaniesarkis/2019/01/27/how-your-open-plan-office-is-killing-your-privacy-and-safety/#6c3ad6134e99>

<https://www.entrepreneur.com/article/327142>

<https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rstb.2017.0239>

<https://hbr.org/2019/11/the-truth-about-open-offices>

- **“Plano” de Reestruturação Organizacional do IPEA: restrições à reestruturação adequada à missão do IPEA.**

Ao longo de 2019, um GT formado por servidores do IPEA realizou um trabalho pormenorizado acerca da atual estrutura organizacional do órgão, buscando identificar inconsistências e apontar recomendações.

Valendo-se da experiência internacional, buscou referências internacionais comparáveis ao IPEA, identificando-as no Instituto Holandês de Análise de Política Econômica (CPB) e no Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI), os quais passamos a resumir rapidamente abaixo.

### *A Experiência Holandesa*

A Holanda conta com três centros governamentais de pesquisa aplicada, que considerados em sua totalidade perfazem uma estrutura muito semelhante à do IPEA, em termos de tamanho, missão e governança.

O Instituto Holandês de Análise de Política Econômica (CPB), criado em 1945, tem por atribuição fazer pesquisa aplicada destinada a contribuir para os processos de decisão econômica, em particular em temas macroeconômicos e relacionados às finanças públicas. Seu presidente é nomeado pelo Ministro de Assuntos Econômicos, e conta com uma equipe de cerca de 170 pessoas. Além de previsões econômicas, as publicações mais conhecidas do CPB incluem suas análises de programas de governo dos partidos políticos e análises de custo-benefício de grandes projetos de infraestrutura.

O Instituto de Pesquisa Social dos Países Baixos (SCP), fundado em 1973, é uma agência governamental que realiza pesquisas sobre os aspectos sociais de todas as áreas da política governamental. Os principais temas estudados são a saúde, o bem-estar, a segurança social, o mercado de trabalho e a educação, com especial incidência nas interfaces entre estes assuntos. O SCP é vinculado ao Ministério da Saúde, Bem-Estar Social e Esporte, e conta com uma equipe de 90 pessoas.

A Agência de Avaliação Ambiental dos Países Baixos (PBL), criada em 2008, é o órgão responsável pela análise de políticas estratégicas nas áreas de meio ambiente e do ordenamento do território. Possui uma equipe de cerca de 230 pessoas, e entre suas principais tarefas estão: identificar as tendências sociais futuras que influenciam a qualidade ambiental, ecológica e espacial e avaliar possíveis opções políticas; avaliar as questões sociais relacionadas à qualidade ambiental, ecológica e espacial; identificar possíveis opções estratégicas para a consecução de objetivos governamentais nas áreas do meio ambiente e do ordenamento do território.

O CPB, como dito, foi criado em 1945 e faz parte do Ministério dos Assuntos Econômicos. Seu diretor é nomeado pelo ministro, em consulta com outros membros do governo. No entanto, **possui autonomia em relação ao conteúdo do seu trabalho e também possui um conselho consultivo independente**. Esse conselho se reúne pelo menos duas vezes por ano e aconselha a diretoria executiva sobre a produção e a organização do instituto. Os membros desse conselho são nomeados por um período de três anos. A atual composição desse conselho reúne oito integrantes e é formada por professores universitários, líderes empresariais e burocratas da comissão europeia.



O CPB é majoritariamente **financiado pelo governo central holandês**. Para assegurar sua independência, um máximo de vinte por cento do seu orçamento anual podem ser originários de serviços externos. No entanto, o CPB não tem permissão para competir com institutos privados de pesquisa e seus serviços externos são limitados a governos locais, instituições europeias ou as organizações governamentais internacionais.

Contando com cerca de 170 funcionários, dois terços dos quais envolvidos em atividades de pesquisa, o CPB possui a seguinte estrutura organizacional: Diretoria Executiva formada por um diretor e dois vice-diretores; Secretaria Executiva e Comunicações; Diretoria de Assuntos Internos; Diretoria de tecnologia da informação e apoio a pesquisa; Diretoria de Finanças Públicas; Diretoria de Macroeconomia; Diretoria de Trabalho, Educação e Pensões; Diretoria de Concorrência e Regulação; Diretoria de Clima e Economia Regional.

### ***Instituto Coreano de Desenvolvimento (KDI) e a Experiência da Coreia do Sul***

O Instituto Coreano de Desenvolvimento (Korea Development Institute, KDI) foi criado em 1971 com o objetivo explícito de ser um agente relevante na adoção de um programa de desenvolvimento baseado na indústria exportadora pelo governo da República da Coreia.

O KDI surgiu a partir da constatação da necessidade de se constituir um grupo de especialistas em temas econômicos, formados nos principais centros mundiais de pós-graduação, que formariam um instituto de pesquisa capaz de realizar análises sistemáticas e realistas sobre as políticas e programas relacionados ao desenvolvimento econômico. Este instituto teria por atribuição fazer pesquisa básica, estudar economias estrangeiras e temas críticos para políticas de desenvolvimento, bem como organizar e analisar um amplo leque de instrumentos e técnicas de planejamento.

**A importância e a centralidade do KDI na estratégia de desenvolvimento da Coreia do Sul** podem ser ilustradas pelo fato de o instituto ter sido criado com a força de um projeto de lei na Assembleia Nacional (Korea Development Institute Act, de 1971) e figurar como elemento-chave no programa do segundo plano quinquenal de desenvolvimento, *nos seguintes termos:*

*“Como um meio de fortalecer as capacidades profissionais, econômicas e técnicas do governo, tanto para o planejamento quanto para a implementação, será criado um instituto orientado para a pesquisa. O instituto conduzirá a pesquisa e a análise projetadas para servir às necessidades do governo. Mas terá a autonomia necessária para produzir resultados objetivos e de alta qualidade. Fornecerá um valioso campo de treinamento para economistas, formuladores de políticas e profissionais cujos serviços serão necessários em número crescente em vários ministérios e nível subnacional, à medida que o desenvolvimento econômico da Coreia se acelere. O instituto servirá também como um canal crítico entre o governo e o mundo da academia e da pesquisa.*

*Aumentará significativamente a capacidade de investigação e implementação de políticas da Coreia”.*

A missão do KDI consiste em contribuir para o governo e para a sociedade, auxiliando os setores público e privado ao prover alternativas de políticas públicas efetivas e tempestivas. O KDI conta com cerca de 430 funcionários, dos quais aproximadamente 80% são pesquisadores. Do orçamento anual, **60% provêm de recursos governamentais** e o restante de receitas próprias (dados de 2015).

Conforme apontam Mo e Lee (2014), com o passar do tempo diversos ministérios passaram a contar com departamentos próprios de pesquisa, formando, na prática, pequenos *think tanks* ministeriais. Em 1999, chegou a haver um total de 43 institutos de pesquisa mantidos por diferentes departamentos governamentais. Face a essa proliferação de *think tanks*, potencialmente geradora de ineficiências e duplicação de tarefas, o governo implementou uma ampla reforma, cujo desfecho foi a criação, em 2005, do National Council for Economics, Humanities and Social Sciences (NRCS), responsável por supervisionar e avaliar todos os *think tanks* ministeriais, além de indicar seus presidentes. Conforme descrito em seu site, o NRCS possui uma instância diretiva (Board of Directors) composta por pelo menos 20 membros nomeados pelo Primeiro-Ministro, dos quais a metade é selecionada entre os quadros da alta burocracia ministerial, e a outra a partir de uma lista preparada por especialistas das áreas da indústria, pesquisa e academia. Essa instância é a responsável por indicar os presidentes das instituições de pesquisa, além de auditar e aprovar seus orçamentos e planos de trabalho.

### ***O IPEA na encruzilhada***

Atualmente, o IPEA encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, e o governo federal – tanto por meio da administração direta, quanto da indireta – é o principal demandante de sua produção. No entanto, a produção do IPEA atinge um público múltiplo, que engloba também os governos subnacionais, instâncias de outros Poderes, mediante acordos ou termos de cooperação técnica, bem como setores universitários amplos da academia e da própria sociedade civil. Toda a produção institucional é amplamente divulgada por diversos canais, tanto sob a forma impressa – cada vez mais rara atualmente – quanto utilizando meios digitais, como o portal institucional na internet e as redes sociais.

De acordo com o artigo 2º do seu Estatuto, em seu formato vigente (aprovado em 30 de novembro de 2016), o IPEA tem por finalidades *“promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro.”*

O art. 3º do mesmo regulamento, por sua vez, estabelece-lhe as seguintes competências: I – promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira; II - analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira; III - realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo; IV - disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação; V - fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável; e VI - realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao Governo federal, a fim de contribuir para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas governamentais nas áreas de sua competência.

Todas essas competências encontram-se resumidas, de forma simplificada, na missão do IPEA, compromisso constante de seu planejamento institucional e amplamente divulgado ao público em geral: *"Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas."* Em resumo, o IPEA é um *think tank* do Estado brasileiro, que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza para a sociedade resultados de pesquisas e estudos (ou seja, dissemina conhecimentos) voltados à avaliação, elaboração e aprimoramento de políticas públicas.

A força de trabalho disponível para que o IPEA execute sua missão institucional é constituída de **servidores públicos** do quadro permanente, funcionários de empresas terceirizadas e bolsistas, cujos quantitativos se encontram sintetizados na Tabela 1 abaixo. Como se vê, a força de trabalho, segundo dados atualizados até o início de outubro de 2019, é composta de 697 pessoas. Desses, porém, apenas 258 são servidores públicos, dos quais 226 do quadro permanente da instituição e 32 pertencentes a outras carreiras. Do total de servidores, 178 - correspondentes a Técnicos de Planejamento e Pesquisa, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestores) e Analistas de Planejamento e Orçamento - atuam em atividades de pesquisa e assessoramento, e os demais 80 atuam em atividades administrativas.

Outros componentes eventuais da força de trabalho do IPEA são **bolsistas** - contratados para participar de atividades de pesquisa e cujos números flutuam grandemente ao longo do tempo, de acordo com a necessidade de conhecimento especializado demandada no momento - e **empregados de empresas terceirizadas**, que atuam em atividades administrativas de natureza permanente. Somadas, essas duas categorias, que não possuem vínculo direto com o IPEA, totalizam 439 pessoas, ou 63% da atual força de trabalho, o que demonstra parte da fragilidade institucional do órgão.

**Tabela 1: Quantitativos da força de trabalho do Ipea**

	TPP	TD	NI	AN	AS	EPP	APO	TER	BOL	TOT
ASCOM	0	4	4	2	1			36	1	48
ASTEC*	2	0	2	0	0			1	20	25
ASPLA	2	0	0	0	0			4	4	10
Assessoria Parlamentar *										
PRESI								3	21	24
Dides	1	5	38	8	2			50	15	119
Dirur	25	1	4	0	0		1	3	63	97
Dimac **	21	0	0	0	0	3	1	48	37	110
Disoc	29	0	2	0	1	15		3	25	75
Diset	18	0	2	0	0			3	26	49
Diest	32	1	1	0	0	9	1	4	40	88
Dinte	16	1	0	1	0	2		3	29	52
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>	<b>12</b>	<b>53</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>29</b>	<b>3</b>	<b>158</b>	<b>281</b>	<b>697</b>

Fonte: ASPLA, com dados fornecidos pelas respectivas unidades. Dados atualizados até 08/10/2019.

\* Não informado

\*\* Todos os terceirizados do RJ estão lotados na Dimac

Legenda: TPP – Técnico de Planejamento e Pesquisa; TD – Técnico de Desenvolvimento e Administração; NI – Nível Intermediário; AN – Analista de Sistemas; AS – Assessor Especializado; EPP – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestor); APO – Analista de Planejamento e Orçamento; TER – Terceirizado; BOL – Bolsista.

Cabe ressaltar que os números apresentados referem-se a servidores lotados na sede do IPEA, em Brasília, e também àqueles lotados na Unidade Descentralizada da instituição, no Rio de Janeiro. Os servidores afastados de suas funções no Ipea não estão contabilizados. Mas deveriam ser (pós graduação, cedidos, licença saúde, etc), explicando as cessões como apoio ao processo de governar.

Segundo o levantamento feito, é comum que diversas áreas tenham apenas um servidor público de carreira, além de poucos funcionários de empresas terceirizadas e bolsistas. Embora isso ocorra com mais frequência em áreas relacionadas a atividades administrativas, é algo que afeta, de modo direto, as atividades de pesquisa da instituição, não sendo incomum haver especialidades de pesquisa na casa que contem com apenas um pesquisador.

De todo modo, no que diz respeito à estrutura organizacional atual, um resultado relevante constatado pelo GT é que predominou, de forma bastante ampla, a visão de que a estrutura organizacional do IPEA – sob a forma de diretorias temáticas e de desenvolvimento institucional, assessorias, etc.) é adequada e tem permitido à instituição tanto o bom atendimento das demandas que chegam, por diversas vias, quanto o cumprimento de sua missão institucional. Apesar de ser uma estrutura temática, esta apresenta abrangência e diversidade adequadas, além de refletir as diversas áreas governamentais. Foi destacada, também, a elevada capacidade do quadro técnico da instituição, o que contribui para a consecução dos objetivos. Mas com baixa interação e poucos produtos originados de cooperação entre diretorias, multidisciplinares (mantido o sonho de, em algum dia distante, alcançarmos a transdisciplinaridade)

Desta feita, um dos principais gargalos organizacionais identificado está relacionado à necessidade de aperfeiçoamento da **ciência de dados** na instituição.<sup>11</sup> Uma solução seria a junção da ASTEC e da TI em uma única área, com status de diretoria, doravante responsável tanto pelos insumos necessários à ciência de dados no IPEA – hardware, software/tecnologias de análise de dados – quanto pelo pessoal capacitado para fazê-lo. Uma simples junção das equipes disponíveis nessas áreas, porém, não seria suficiente, sendo necessário aumentar o número de servidores qualificados na área.<sup>12</sup>

Para aperfeiçoamento da ciência de dados no IPEA, portanto, é necessário: i) Promover a fusão entre a ASTEC e TI em uma área de ciência de dados, com status de diretoria; ii) Investir em pessoal (novas aquisições, eventualmente com a retomada o processo de contratação de mão de obra terceirizada, capacitações); iii) Investir em equipamentos e ferramentas de análise, para utilizar novas tecnologias, métodos e técnicas de processamento dos dados; iv) Promover maior cooperação entre a nova área responsável pela ciência de dados e os núcleos de análises de dados, que deverão continuar existindo, dadas as especificidades de pesquisas realizadas nas diversas diretorias do IPEA.

Em suma, o processo de consulta revelou que há concordância da maioria da Casa sobre vários temas, entre eles: 1) a estrutura de diretorias temáticas é adequada, mas apresenta desafios para a execução de projetos e atividades de assessoramento transversais; 2) há necessidade de promover uma reestruturação para aperfeiçoar a gestão de dados e informações, que é algo central para o desenvolvimento e análise de políticas públicas baseadas em evidência; 3) há necessidade de fortalecer a Presidência do Ipea, mediante a reorganização de suas áreas. Com isso, haveria um melhor assessoramento à Presidência, a quem cabe as decisões estratégicas da Casa.

## 5. Considerações Finais.

É possível argumentar que, na atualidade, os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo IPEA estão mais voltados para atender funções de assessoria governamental e de avaliação de políticas públicas do que de planejamento propriamente dito; e que, neste

---

<sup>11</sup> O principal gargalo institucional do IPEA, já comentado antes, é a ausência de uma política clara e sistemática de reposição de quadros próprios, tanto para as funções finalísticas como para as administrativas do órgão. A par disso, o estabelecimento de uma consciência e uma cultura de aprendizado e aperfeiçoamento institucional que redunde em melhores condições e ambiente de trabalho, bem como na criação de um *ethos* institucional próprio e adequado às características e especificidades de um instituto de planejamento, pesquisa, assessoramento e capacitação vinculado ao setor público federal e voltado à solução dos problemas brasileiros.

<sup>12</sup> Atualmente o desenvolvimento e manutenção de bases de dados e sistemas de informação na casa vem sendo suprido por meio da contratação de bolsistas, que só podem permanecer no Ipea por, no máximo, três anos, o que gera descontinuidade e custos elevados de capacitação na transição entre equipes, afetando as atividades de manutenção e atualização dessas bases. Por outro lado, esse foi o caminho encontrado pelos núcleos de análises de dados para dispor de recursos humanos e ferramentas específicos ao atendimento das pesquisas realizadas na Casa.

sentido, organizações como Ministérios e afins poderiam criar núcleos próprios de análise e avaliação, o que esvaziaria a importância e a necessidade de uma instituição como o IPEA. Este é um falso argumento, ou ainda, um falso dilema. Mesmo assumindo que o IPEA hoje seja mais voltado para avaliação do que para planejamento, manter uma instituição com essa finalidade principal (desenho e avaliação de políticas públicas) de maneira relativamente “externa” ao núcleo do governo é absolutamente vital e estratégico, pela razão fundamental de que é dessa forma que se preservam a independência e a autonomia requeridas para que tal finalidade seja atingida. É difícil imaginar que Ministérios e demais órgãos governamentais teriam incentivos a avaliar negativamente suas respectivas ações e políticas (neles mesmos originadas!).

Tudo para dizer que organizações públicas (e as privadas também!) são entidades complexas e dinâmicas, bem ao contrário do que supõem as visões simplistas, reducionistas e privatistas dos dirigentes do governo Bolsonaro/Guedes e de segmentos da opinião pública. No caso do IPEA, pode-se afirmar que: i) o Instituto sempre foi mais diverso em termos de áreas de formação dos TPP e em termos de áreas de investigação, assessoramento e capacitação governamental do que supõem e desejam aqueles que pensam a organização apenas como uma assessoria de luxo da área econômica dos governos de plantão; e ii) no IPEA a pluralidade de métodos e abordagens de investigação também sempre foi mais ampla e diversa do que supõem e desejam os mesmos fundamentalistas.

Se é verdade que a democracia é conflito regulado, entendido aqui como a possibilidade de explicitação pública e confrontação institucionalizada de ideias, interesses e atores sociais, ao invés da subsunção ou subserviência de uns a outros, então cabe aos próprios ipeanos e ipeanas organizar o dissenso interno da casa, muito mais que contrapor supostos consensos rivais. É esta a disjuntiva que está em jogo desde as eleições presidenciais de 2014 e 2018 no Brasil, ao menos sob a ótica da crise atual do IPEA, e na mesa há apenas propostas para induzi-lo à redução ou ao ostracismo, mas não para fortalecê-lo e reposicioná-lo institucionalmente no seio do Estado brasileiro.

Infelizmente, é preciso entender que está em curso um processo de enfraquecimento lento, gradual e seguro, haja vista as medidas recentes ou em tramitação pelo atual governo, as quais, sem diagnósticos claros nem diálogo franco, vão impondo à administração pública um verdadeiro apagão de cargos e de capacidade de atendimento, e à sociedade um verdadeiro apagão de serviços diretos e essenciais à população.

Para barrar tal processo, oxalá a sociedade brasileira, consciente do perigo autoritário/totalitário em curso, possa rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizar coletivamente e se reposicionar politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da república, da democracia e do desenvolvimento no espaço nacional.



### Referências Bibliográficas

AFIPEA (Associação dos Funcionários do IPEA). *IPEA 55 Anos: relevância técnica e ameaças potenciais*. In: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). **Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais**. Brasília: AFIPEA, 2019.

CARDOSO JR., J. C. **IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição**. Brasília: RBPO Volume 4, nº 1, 2014.

DOMINGUES, I.; FERNÁNDEZ, R. G. *Complexidade e Pluralismo Metodológico*. In: CARDOSO JR., J. C. e SIQUEIRA, C. H. R. (orgs.). **Complexidade e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.

MATOS, A. G. **Contribuições para uma Análise Institucional do IPEA**. Brasília: Ipea, mimeo, 1994.

SIQUEIRA, C. H. R. *A Opacidade do Presente: planejamento, conhecimento e desenvolvimento*. In: CARDOSO JR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (orgs.). **Complexidade e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.