

# IPEA DIANTE DO ESPELHO

Contribuições da Afipea-Sindical  
para reflexão e desenvolvimento  
institucional

**afipea**<sup>35</sup>  
anos

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

**Organizadores**  
Bruner Titonelli Nunes  
José Celso Cardoso Jr.

# **IPEA DIANTE DO ESPELHO**

Contribuições da  
Afipea-Sindical para  
reflexão e desenvolvimento  
institucional

Este livro faz parte das comemorações da Afipea-Sindical por ocasião de seus 35 anos e é uma homenagem da gestão Afipea por Direitos e Democracia (2019-2021) aos 56 anos do Ipea (1964-2020)

**afipea**<sup>35</sup><sub>anos</sub>

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea | Associação dos  
Funcionários do Ipea

# DADOS CATALOGRÁFICOS

## ORGANIZAÇÃO

Bruner Titonelli Nunes  
José Celso Cardoso Jr.

## DIAGRAMAÇÃO

Raphael de Mattos Viçoso

## CONSELHO EDITORIAL

Antonio Teixeira Lima Junior  
Cleandro Henrique Crause  
Joana Simões de Melo Costa  
Lucas Benevides Dias  
Marina Ribeiro Nery Costa Cesar  
Marco Aurélio Costa  
Pedro Carvalho de Miranda  
Raimundo da Rocha

### AFIPEA-SINDICAL

Ipea diante do espelho: contribuições da Afipea-Sindical para reflexão e desenvolvimento institucional. /J.Celso Cardoso Jr. /Bruner Titonelli Nunes.. {et.al.]. - Brasília: Afipea, 2020.

1. Ipea. 2. Desenvolvimento Institucional. 3. Políticas Públicas. 4. Planejamento Governamental. 5. Pesquisa APLICADA.

CDD 320

2020 por Associação de Funcionários do Ipea  
ISBN: 978-65-991206-0-2

**afipea**<sup>35</sup>  
anos

# — SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO <b>AFIPEA-SINDICAL</b> .....	05
INTRODUÇÃO <b>RONALDO COUTINHO GARCIA</b> .....	11
<b>1. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DE TRÊS DÉCADAS DE PUBLICAÇÕES DO IPEA</b> <b>LUCIANA PAZINI PAPI</b> <b>DIOGO JOEL DEMARCO</b> <b>LUANA KOHLRAUSCH</b> <b>PAXUCA BARCELLOS SANCHEZ</b> .....	27
<b>2. PESQUISA COMO FUNÇÃO DE ESTADO?</b> REFLEXÕES ETNOGRÁFICAS SOBRE UMA INSTITUIÇÃO IN BETWEEN <b>ANDREA DE SOUZA LOBO</b> <b>CARLA COSTA TEIXEIRA</b> .....	73
<b>3. IPEA E ALINHAMENTOS TECNOCRÁTICOS: DO PLANEJAMENTO À ASSESSORIA</b> <b>BRUNER TITONELLI NUNES</b> .....	133
<b>4. DO ASSESSORAMENTO À PESQUISA: O IPEA À LUZ DOS CICLOS IDEOLÓGICOS BRASILEIROS (1964-2014)</b> <b>DANIEL STULANO</b> .....	167
<b>5. AS CONTRIBUÇÕES DO IPEA PARA A LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA LIBERAL</b> <b>HUMBERTO MACHADO LIMA JUNIOR</b> .....	221
<b>6. TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO APLICADO: A HISTÓRIA DO IPEA SOCIAL</b> <b>MÁRCIA PEREIRA CUNHA</b> .....	261
<b>7. DA CRIAÇÃO À FASE DE ESTRUTURAÇÃO DO IPEA: 1964 A 1970</b> <b>WALMIR BARBOSA</b> .....	291

<b>8. O IPEA E A CAPACITAÇÃO EM PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	
<b>CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO</b>	
<b>RONALDO COUTINHO GARCIA</b>	329
 PRESSÁGIO	
<b>AÉCIO GOMES DE MATOS</b>	359
 POSFÁCIO	
<b>JOSÉ CELSO CARDOSO JR.</b>	395
 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	
<b>ANDRÉ BOJIKIAN CALIXTRE</b>	429
 NOTAS BIOGRÁFICAS	
	441

## APRESENTAÇÃO

Este livro faz parte das comemorações dos 35 anos de existência da Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea), completados em 31 de maio de 2020.

Além de felicitar a todas e todos que participaram desta história, esta publicação tem o objetivo de refletir sobre o que representaram esses 35 anos. Isto porque a Afipea testemunhou mudanças significativas em suas interfaces com o próprio Ipea e com a sociedade brasileira, que precisam ser recuperadas e relembradas sob o olhar dos servidores do Ipea e da comunidade epistêmica que o rodeia.

Sem dúvida, é preciso reconhecer o pioneirismo e a coragem daqueles que, ainda sob um regime militar, acreditaram na união e na mobilização dos servidores. A busca pela garantia de direitos, mais que representar a defesa de conquistas individuais, já significou naquele período uma visão de projeto de País. Em um Brasil pré-Constituição Federal de 1988, lutar pelos direitos dos servidores já era defender a cobertura e a qualidade da prestação de serviços adequados para a população. E, em termos de redemocratização, institucionalizar as relações entre o Estado-Empregador e os Cidadãos-Empregados significava entender a complexidade do serviço público num país tão heterogêneo e desigual como o Brasil.

Ao longo dos anos, a Afipea desempenhou papéis assistenciais, associativos e recreativos fundamentais para seus membros. Mais: possibilitou aos servidores do Ipea terem voz nos debates públicos sobre o órgão, tanto protegendo os direitos quanto projetando a importância dos trabalhos de pesquisa, assessoramento e capacitação ali desenvolvidos.

Na última década, em consonância com as transformações institucionais do Estado brasileiro, a Afipea também se viu

frente a novos desafios. Já não bastava simplesmente focar na relação do Ipea com os servidores, mas contribuir para a promoção de mais direitos e democracia para todos e todas.

Em 2016, a Afipea tornou-se, então, um Sindicato. O Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea, ou Afipea-Sindical, funciona nas mesmas sedes no Rio e em Brasília, com o mesmo corpo de colaboradores e com a mesma base associativa. Porém, a Afipea e a Afipea-Sindical passaram a ter um escopo de atuação mais amplo. Seja na prática da prestação jurisdicional, seja na profissionalização administrativa ou ainda na maior e mais intensa capacidade de mobilização, foram criadas novas responsabilidades, com impactos inclusive para servidores não associados e demais membros da comunidade ipeana.

Hoje, a Afipea engloba todos os servidores de carreira do órgão, tanto aqueles das atividades finalísticas de pesquisa, assessoramento e capacitação, quanto os de suporte técnico, administrativo, editorial, comunicacional etc., envolvendo profissionais de nível superior e médio. Todos são reconhecidos pelo alto nível das atividades desempenhadas, selecionados via concurso público e com dedicação integral à sociedade. Destaque-se ainda a constelação de aposentados e pensionistas, espalhados por todo o Brasil, cujos direitos e garantias dependem da atuação da Afipea para serem preservados e honrados.

Para ampliar sua presença no debate público, somar esforços em busca de ideais comuns, reforçar sua legitimidade política e disseminar mais amplamente estudos e reflexões, a Afipea integra fóruns representativos que reúnem organizações com pautas semelhantes. Uma delas é a do Ciclo de Gestão, conjuntamente com a AACE (Analistas de Comércio Exterior), ANESP (Especialistas em Gestão Governamental e Políticas Públicas), ASSSECOR (Analistas de Planejamento e

Orçamento), UNACON (Analistas de Fiscalização, Finanças e Controle). O Ciclo de Gestão representa carreiras públicas responsáveis por atividades necessárias ao planejamento, orçamentação, gestão, controle e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhoria dos serviços públicos para a população brasileira.

A Afipea também faz parte do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), uma associação civil representativa das carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado, em todos os Poderes, no âmbito federal, estadual e municipal.

Também há a participação da Afipea em atividades e projetos especiais junto à Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED), uma associação civil sem fins de lucro composta majoritariamente por economistas progressistas afeitos ao debate democrático acerca dos rumos e melhores caminhos para o desenvolvimento nacional integrado, soberano, inclusivo e sustentável.

Por fim, mas não menos importante, a Afipea também se relaciona com a Articulação Nacional de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA), um coletivo de associações de diferentes setores do serviço público federal com visão participativa para a construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável ao Brasil no século XXI.

É, portanto, com essa dupla missão em mãos - a profissionalização da gestão cotidiana e a politização da atuação pública - que a Afipea chega à sua maturidade institucional e se projeta ao futuro.

**Vida longa e próspera!**

## PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Como dito acima, este livro faz parte das comemorações da Afipea-Sindical por ocasião de seus 35 anos e é uma contribuição da gestão Afipea por Direitos e Democracia (2019-2021) aos 56 anos do Ipea (1964-2020). Ele foi concebido, originalmente, como um documento de reflexão crítica produzido por não ipeanos, ou seja, pesquisadores e acadêmicos em diferentes momentos de suas trajetórias que, motivados cada um por razões próprias, tiveram o Ipea como seu objeto de investigação.

Esse olhar externo ao órgão nos pareceu interessante, não apenas por revelar a importância do Ipea no mundo acadêmico, visto sobretudo como think tank produtor de conhecimento no campo do planejamento e das políticas públicas brasileiras, mas principalmente, por organizar e desnudar aspectos da sua história institucional, os quais, muito provavelmente, jamais seriam perscrutados pelos próprios ipeanos, tão treinados e acostumados que estão a fazer do mundo exterior o seu objeto de investigação. Portanto, de investigador/pesquisador a investigado/pesquisado, o Ipea passa a ser, neste livro, o objeto principal a ser avaliado, e os capítulos aqui selecionados o fazem sob ângulos distintos e abordagens metodológicas as mais diversas.

Embora não haja, na organização do livro, nenhuma pretensão de hierarquização ou sequenciamento ideal para leitura, razão pela qual os capítulos podem ser lidos, visitados e revisitados sem rigidez acadêmica alguma, é possível dizer que há dois grandes blocos de temas. Um primeiro, composto principalmente pelos capítulos 1, 2, 3, 4 e 8 (este último, o único dos capítulos escrito por ipeanos sob convite da Afipea), que abordam o Ipea a partir das suas funções intrínsecas principais: o planejamento governamental, a assessoria direta, a pesquisa

aplicada e a capacitação de servidores, todas encaradas como funções de Estado. E um segundo bloco, presente sobretudo nos capítulos 5, 6 e 7, que focam temas e histórias específicas, todas elas relevantes – mas obviamente não exclusivas – para uma compreensão mais amiúde e contextualizada acerca do Ipea em ação.

Tratando-se de um livro também em homenagem e comemoração aos 35 anos de funcionamento da Afipea, ele se abre com um texto introdutório de um servidor ilustre, que buscou – a convite – um relato de memória acerca do processo de criação e desenvolvimento histórico da própria associação de funcionários. E o livro se fecha com três textos complementares, sendo o primeiro – chamado Presságio – escrito em 1994 e aqui oficialmente publicado pela primeira vez com aquiescência do seu autor, o segundo – dito Posfácio – escrito originalmente em 2014 e apenas atualizado para compor o livro, o mesmo tendo acontecido com o terceiro – tido como Conclusões e Perspectivas –, já que escrito originalmente em 2016. Em comum aos três, a percepção de que o Ipea tem sido um órgão do Estado brasileiro tão importante (em termos de capacidades técnicas instaladas e enorme potencial produtivo) quanto subaproveitado pelos mais altos escalões da República, razão pela qual tem convivido com uma aparente (ou será permanente?) crise institucional identitária, relacionada tanto às suas missões e funções precípuas, como ao seu ethos organizacional e cultural primordial.

Apesar de provocativa, ou por isso mesmo, é essa a contribuição da Afipea-Sindical à reflexão crítica e ao próprio desenvolvimento institucional do Ipea, na esperança de que chegue ao seu 60º aniversário em melhores condições de trabalho e existência.

Diretoria Executiva da Afipea-Sindical, 2020.

**Boa leitura!**



---

# **INTRODUÇÃO**

Ronaldo Coutinho Garcia

# REMEMORANDO A AFIEA

A Afipea comemora 35 anos de existência em 2020. Todavia, a entidade de representação e defesa dos interesses dos servidores é um pouco mais antiga. A documentação formal referente a esta história não pôde ser encontrada. E a memória dos que a presenciaram ou a protagonizaram já não é mais a mesma e não foi possível estabelecer com precisão e consenso os principais fatos e as datas em que ocorreram. Ademais, muitas ações importantes, inclusive as que marcaram o início do nosso processo organizativo rumo à constituição de uma entidade representativa, aconteceram na informalidade. Portanto, o rememorar aqui tentado apresenta lacunas e omissões, que não consegui sanar em conversas com os que estiveram presentes nessa caminhada. Ainda assim, será tentado fazer um apanhado, seguramente incompleto, dos antecedentes da nossa entidade.<sup>1</sup>

Creio que desde o último terço da década dos 70 existia a Associação dos Servidores do IPEA, ASIPEA<sup>2</sup>, uma organização criada por trabalhadores do IPEA em serviço na SEPLAN/PR<sup>3</sup>. Tinha como objetivo promover atividades esportivas e recreativas para seus associados, sem a pretensão de fazer qualquer trabalho de natureza reivindicativa, por considerá-lo impróprio e inoportuno. A quase totalidade dos funcionários

---

**1** Na expectativa de que possa ser complementado pelos colegas que possam e se disponham a contribuir.

**2** Não foi encontrada a ata de fundação da ASIPEA. Quando da sua fusão com a AFI (da qual resultou a Afipea) foi apresentada apenas a ata da Assembléia Geral Extraordinária que a aprovou.

**3** Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, à qual se vinculava o IPEA.

lotados no próprio IPEA não era filiada à ASIPEA<sup>4</sup>. Tal postura não era de todo despropositada, pelo menos até o início da década dos 80. O IPEA havia sido concebido e criado, em 1964, para ser uma instituição de excelência, selecionando quadros técnicos e administrativos de elevada qualidade profissional e oferecendo condições salariais<sup>5</sup> e ambiente de trabalho altamente diferenciados. O contrato empregatício previa 14 salários anuais, progressão vertical a cada dois anos, incorporação de mais um salário mensal também a cada dois anos, durante os três primeiros biênios, a título de Adicional de Tempo e Eficiência, assistência médica integral (sem qualquer contrapartida do funcionário), apartamento funcional ou auxílio moradia (mais do que suficiente para o aluguel de uma ótima residência no Plano Piloto/Lagos).

O enquadramento do novo funcionário na tabela de cargos e salários resultava da avaliação para o ingresso e era autorizada, e passível de revisão para cima, pelo coordenador da área (equivalente aos atuais diretores). O apoio administrativo aos técnicos de planejamento e pesquisa (TP) era extremamente eficiente e eficaz, o acesso à literatura técnico-científica e a informações sobre a realidade nacional e internacional totalmente liberado, não havia restrições para viagens de trabalho justificadas, à participação em seminários, congressos, eventos técnico-políticos, etc. . A capacitação continuada era incentivada, assim como a realização de

---

**4** À época, o IPEA era dividido em Instituto de Planejamento - IPLAN, Instituto de Orçamento - INOR (futura SOF), Instituto de Pesquisa - INPES, localizado no Rio de Janeiro, e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social - Cendec.

**5** A tabela de cargos e salários era compatível com as adotadas por organismos internacionais. A data-base era no mês de março, quando os salários e gratificações eram reajustados pelo índice oficial de inflação e o ganho de produtividade correspondia à variação (%) do PIB no ano anterior.

mestrado e doutorado (no Brasil e no exterior), em áreas nas quais houvesse lacunas ou debilidades no Instituto/SEPLAN/PR. Se alguma reclamação ou demanda houvesse (atualização tecnológica, um novo serviço interno de apoio ou ampliação dos existentes, entre quaisquer outras pertinentes), era apresentada ao coordenador-geral da área e imediatamente providenciada.

Ainda que a situação política vigente à época não propiciasse a criação de entidades com caráter reivindicatório/sindical, as condições materiais e ambientais prevalecentes no IPEA não induziam, objetivamente, movimentos nessa direção. Isso até o começo dos anos 80, quando a eclosão da segunda crise do petróleo põe à mostra o processo de deterioração do regime militar, com a externalização de outras diversas crises pelas quais passava: política e ideológica; de legitimidade e de capacidade para enfrentar a abrangente e complexa insatisfação que grassava por diversos setores da sociedade: a aceleração inflacionária, a concentração de renda do trabalho, crescimento do desemprego. Adicione-se a tal quadro o endividamento externo excessivo, o esgotamento do processo de substituição de importações justaposto à nova revolução tecnológica nos países centrais, tudo a ser fortemente impactado pela elevação dos juros americanos e a crise das dívidas externas aberta com a moratória mexicana.

A inflação dispara, a média anual entre 1980 e 1989 chega 233,5%. O país será conduzido à pior recessão até então nos primeiros anos da década dos 80, adota-se uma política de contenção dos gastos públicos, o governo manipula os índices de correção salarial e instaura forte arrocho nas remunerações dos funcionários públicos. O salário real cai brutalmente. Inclusive os do pessoal do IPEA, que não contava mais com a proteção de seu fundador, o longevo ministro da SEPLAN/PR

João Paulo dos Reis Velloso<sup>6</sup>, substituído por Mario Henrique Simonsen, que após menos de seis meses renuncia, cedendo lugar a Antônio Delfim Neto.

Durante todo o mandato do último general-presidente (João Batista Figueiredo) reinou grave crise econômico-financeira (e também política: atentados cometidos pela extrema direita; surgimento de diversos movimentos populares - pela moradia, contra a carestia, de desempregados, pela saúde pública, pelo o acesso à terra, o movimento dos empresários por democracia e desenvolvimento e o movimento por Eleições Diretas Já, entre muitos outros).

Política econômica, conduzida por Delfim Neto, orientava-se exclusivamente para enfrentar a crise, sob uma visão curtoprazista. Com isso, o planejamento do desenvolvimento nacional perde lugar, acarretando redução da importância e do papel do IPEA.

Foi com esse quadro adverso, que um pequeno grupo de Técnicos de Planejamento e Pesquisa, começou a conversar sobre as possibilidades de ser criada uma entidade associativa que expusesse o processo pelo qual passávamos e, quem sabe, partir para uma conduta reivindicativa mais contundente. Em 1981/82 isso não vingou, mas permitiu o crescimento do debate interno sobre a nossa situação, do qual resultou uma carta à presidência do IPEA (entregue ao diretor do IPLAN). Não houve manifestação expressa de má vontade, por parte da direção, condenação do ato ou retaliação. Admitiu-se que, de fato, estávamos passando por uma quadra muito difícil e

---

**6** Por determinação do Ministro do Planejamento Roberto Campos, Reis Velloso criou e organizou o IPEA, em 1964. Em 1967 será nomeado secretário-geral (equivalente ao atual secretário executivo), que acumulava a presidência do Ipea, do Ministro do Planejamento e Coordenação Hélio Beltrão. No ano de 1969 substitui Hélio Beltrão, transforma o ministério em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, permanecendo até março de 1979.

informaram que fariam o que estivesse ao alcance.

De fato, não muito tempo depois foi concedido um reajuste na tabela de cargos e salários que proporcionou algum alívio aos funcionários. Todavia, as crises não arrefeciam e a deterioração salarial progredia ininterruptamente.

Por estar vivendo uma inédita situação de perda de prestígio, de renda e de perspectivas mais imediatas favoráveis, os funcionários do IPEA começam a se tornar suscetíveis às propostas do pequeno grupo de técnicos, que numa modesta vitória havia conseguido algumas conquistas, e começaram a perder os temores de serem retaliados, passando, muito lentamente, a aceitar a ideia de constituirmos uma entidade de natureza associativa, para a defesa de nossos interesses e defesa do próprio IPEA.

Em 1983 ou 1984 (não foi possível estabelecer a data certa)<sup>7</sup> uma pequena força-tarefa de TP desencadeou um esforço de esclarecimento e mobilização, visitando todas as salas do Ed. BNDE (ainda não tinha o S), conversando com todos os ipeanos sobre a situação institucional, os detalhes da criação de uma entidade, a importância de ela nascer contando com o apoio massivo dos funcionários, fazendo avaliação dos riscos envolvidos na empreitada, reduzindo os receios e transmitindo confiança suficiente para vencer a inércia e a comodidade de sempre ter sido contemplado pelos privilégios e benefícios concedidos pelas autoridades.

Em uma Assembleia algo desorganizada, mas sob fortes

---

<sup>7</sup> O documento mais antigo conseguido é o da ata da AGE de aprovação do Estatuto da AFI e de incorporação da ASIPEA à AFI, no qual consta que a AFI foi criada em 31.05.1985. Mas tenho convicção que a criação se deu ainda durante o regime militar, podendo ser que o registro somente tenha acontecido algum tempo depois, como não era raro acontecer. Faço tal afirmação por ter sido o principal mobilizador, ter auxiliado nos trabalhos de organização e, em maio de 1985 estava cedido ao Ministério da Agricultura, não podendo, portanto, ter me dedicado à mobilização como o fiz.

emoções, acontecida no auditório do quarto andar (o maior do prédio, depois do subsolo) deu-se a criação da Associação dos Funcionários do IPEA - AFI e a eleição de uma direção provisória.<sup>8</sup>

Poucos dias depois, após solicitação de audiência, a direção da AFI entregou à direção do IPEA documento sobre a fundação da entidade e foi apresentada a primeira pauta de reivindicações. Para nossa surpresa fomos recebidos respeitosa e amistosamente, ouvimos brincadeiras por nos tornarmos sindicalistas e pedidos para que não fossemos radicais. Reconheceram a justeza dos pleitos, ponderaram sobre as dificuldades enfrentadas pelo governo, mas garantiram que as demandas seriam avaliadas com seriedade e boa vontade.

A primeira vitória foi conquistada alguns meses depois, quando, utilizando o engenhoso artifício de correção da curva salarial dos funcionários do IPEA, conseguimos uma considerável recomposição do poder de compra da nossa remuneração. Passado algum tempo foi conseguida, também, a definição de novas atribuições ao IPEA, como a responsabilidade de elaborar a programação do FINSOCIAL (o mais importante fundo de financiamento de investimentos nas áreas sociais, inclusive reestruturação fundiária, um eufemismo para a reforma agrária), considerável ampliação da participação em comissões executivas e grupos de trabalho, a coordenação de importantes programas governamentais, entre outros. A AFI foi ativa e demandante em prol dos seus associados e em defesa do IPEA por todo o período final da ditadura, sem nunca ter sido reprimida.

Com o início da Nova República, em março de 1985, a democratização ocorreu em uma caminhada acelerada. O fim

---

**8** Pérsio Davidson, presidente, José Carlos Peliano, vice presidente, certamente, pois assinam a Ata. Não encontrei informações sobre os demais e não me lembro do cargo que eu ocupava.

dos mecanismos do arbítrio e de repressão aos movimentos populares, dos impedimentos à organização e manifestação, à liberdade de imprensa, o reconhecimento das entidades da sociedade civil, da livre associação sindical e das centrais sindicais tornou inevitável a fusão da AFI com a ASIPEA, ainda que concepções e histórias distintas criassem dificuldades, mas não insuperáveis. E foi o que aconteceu em 21 de novembro daquele mesmo ano, 1985.

No governo Sarney, o planejamento governamental, que vinha perdendo relevância, instrumentos e autoridade, sofreu mais um tanto, e com isso o IPEA também ficara em posição delicada. O governo não tinha um projeto e, ademais, a crise econômico-financeira, em particular a inflação, as finanças públicas e a dívida externa, o restringiam pesadamente. A debilidade política do presidente da República o impedia de capitanejar uma ofensiva ambiciosa e de organizar um governo capacitado para leva-lo à prática, ou seja, enfrentar a crise com eficácia.

Em tais condições, a AFIPEA além de defender os interesses dos filiados tinha que atuar junto às autoridades para fortalecer o IPEA, pois os novos governantes não sabiam o que fazer com o Instituto. A direção da entidade era recebida pelo presidente do Instituto (o secretário executivo da SEPLAN), pelo próprio ministro, atuava junto ao parlamento, convencendo parlamentares importantes a se envolverem com a nossa problemática e a encaminhar soluções legislativas apropriadas. Muitas foram conseguidas, mas não tinham a capacidade de incidirem sobre as mentes e ações dos dirigentes responsáveis por nossas atribuições, que, por sua origem acadêmica, sofriam de um certo déficit cognitivo sobre o processo de governar e o lugar, as atribuições e a pertinência do planejamento estratégico público e, consequentemente, do IPEA.

Após o fracasso do Plano Cruzado (02.1986/final de 87), a inflação sobe de patamar e escala rapidamente. Ainda no primeiro semestre de 1989 a AFIPEA adere a uma convocatória geral do Sindicato dos Servidores Públicos Federais e aprova em Assembleia a decisão de entrar em greve por aumento salarial. Foi a primeira de sua história. É verdade que contamos com uma não declarada tolerância do ministro-chefe da SEPLAN, o ipeano João Batista Abreu e da ministra do Trabalho, Dorothéa Werneck, também dos quadros do IPEA. Foi obtida uma considerável vitória parcial, com significativa correção salarial e a adoção do gatilho salarial também para os servidores públicos (antes restrito aos trabalhadores do setor privado).

Tudo ficou pior no governo Collor. A disparatada reforma administrativa implementada de partida, entre outras barbaridades, fundiu a SEPLAN/PR com o Ministério da Fazenda e o Ministério da Indústria e Comércio. Naquele momento isso era algo impensável para quem conhecesse os rudimentos do processo de governar e de conduzir a administração pública<sup>9</sup>. O IPEA conheceu um retrocesso enorme: deixou de ser o Instituto de Planejamento Econômico e Social e voltou ao que era em seu surgimento (26 anos antes), um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; perdeu sua vinculação com o gabinete do ministro, ficando subordinado a uma Secretaria de Política Econômica, terceiro escalão do novo ministério.

A AFIPEA teve que ser mais atuante do que nunca, produzindo reivindicações e denúncias, articulando-se com parlamentares e outras entidades representativas de

---

**9** Não se imaginava que algo muito mais disfuncional pudesse vir a ser criado quase 30 anos depois: o atual mastodonte frankensteiniano denominado Ministério da Economia (e da fazenda, do “planejamento”, do desenvolvimento, do trabalho e da previdência social, com mais dezenas de órgãos vinculados).

trabalhadores do setor público, ao passo que os técnicos do IPEA produziam inúmeros trabalhos que projetavam o instituto e organizavam argumentos para os embates. Foi uma fase das mais difíceis até então vividas, na qual pouco colhemos de significativo.

Com o impeachment de Fernando Collor e a posse do presidente Itamar Franco os ânimos mudaram, principalmente para o que aqui interessa, por ter sido recriada a SEPLAN-PR, mesmo que sem os instrumentos teóricos, metodológicos, operacionais e legais requeridos para a função. A nossa entidade conseguiu discutir com todos os ministros que ocuparam a pasta do planejamento durante o mandato de Itamar. Apresentávamos a dramática situação do Instituto, com considerável perda de quadros (grande número de aposentadorias quando da criação do Regime Jurídico Único, demissões incentivadas pelo PDV do governo Collor, saída para organismos internacionais, para ocupar DAS em outros lugares, licença sem remuneração para movimentar-se pela iniciativa privada). Devastadora perda salarial, ao ponto de muitos servidores (TP) tornarem-se isentos do Imposto de Renda. Várias áreas setoriais do IPEA ficaram totalmente vazias, não sendo possível realizar estudos e assessoramento sobre assuntos e problemas de alta relevância para o governo. Conseguimos apenas acelerar promoções, receber um número razoável de DAS e funções gratificadas, ambos predominantemente de baixos valores, que não resolviam, apenas mitigavam o drama institucional.

Até que, em reconhecimento ao trabalho de grande qualidade com o qual, ainda assim, brindávamos a Alta Direção do Governo, em particular a própria Presidência da República e do estado de quase calamidade, inconsistentemente denunciado pela AFIPEA, Itamar Franco autorizou a concessão de uma gratificação de desempenho para o IPEA, que só saiu quando

ministros influentes conseguiram nela incluir os servidores da Fazenda (tesouro e controle) e as outras carreiras do Planejamento (EPPGG e APO), sob o pretexto que assim estava sendo criado um Ciclo de Gestão da Administração Pública<sup>10</sup>.

Com Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a SEPLAN/PR passa a ser Ministério do Planejamento e Orçamento (parte integrante da atividade planejadora); em 1999, Ministério do Orçamento e da Gestão e em 2001 o Ministério do Planejamento, Orçamento e da Gestão. O IPEA entra e sai do organograma do Ministério ao sabor das circunstâncias. Em 1999, vai para uma Secretaria de Planejamento e Avaliação da PR, criada para abrigar um apadrinhado do Presidente da República. Em 2001 volta ao MPOG. A constante, em todo o período e em toda essa movimentação é a perda progressiva da capacidade de planejar e do entendimento de sua necessidade, por parte da alta direção do governo.

O IPEA perde inserção institucional e não lhe é atribuída missão específica nos processos de governo. Adquire certa autonomia ao passar, por vez primeira, em 1995, a ser dirigido diretamente por um presidente (antes, o presidente era o secretário executivo da SEPLAN-PR, e os diversos institutos tinham superintendentes). A autonomia se revelou, no contexto adverso, algo negativo. Se o IPEA fosse decisivo, o secretário executivo não iria dele abrir mão. A partir de então, cada presidente tenta legitimar junto ao corpo de servidores a missão que entende apropriada. Esse processo de auto atribuição de missão é de todo incompatível com a estrutura hierárquica do setor público. Um órgão existe para atender demandas externas, formuladas por quem pode e precisa. Não tem futuro se se dedica a produzir para a autossatisfação de seus integrantes. Os programas de trabalho, em cada

---

**10** A história do Ciclo de Gestão ainda está para ser devidamente contada.

gestão, são montados sem organicidade e não articulados com as necessidades surgidas e enfrentadas no processo de transformação da realidade brasileira.

O grande esvaziamento do quadro de pessoal ocorrido até 1995 só começará a ser revertido, com o ingresso, em 1996 da primeira turma concursada, pós Constituição. Configuram-se, assim, alguns lapsos geracionais, pois as últimas contratações tinham acontecido em 1986, e uma ruptura na cultura institucional... Os TP que ingressam a partir de 1996 não são mais submetidos aos antigos cursos de formação em planejamento governamental<sup>11</sup>, são distribuídos por diretorias bastante especializadas que operam de forma não integrada e não cooperativa. Os técnicos organizam-se em torno de projetos individuais de pesquisa, seguindo programas anuais de trabalho alienados dos problemas e prioridades governamentais.

Até a primeira metade dos anos 80, uma missão clara e um *ethos*, algo nebuloso é verdade, eram capazes de regular o comportamento dos ipeanos. Com o processo acima relatado ele vai se desfazendo, dando lugar a um individualismo, incentivado, entre outros, pelo modo como se organiza o trabalho na instituição e o seu distanciamento com os processos de governo.

Daí que recorrentemente ressurge o complexo de cajuína institucional: “Existirmos. A que será que se destina?” (Caetano Veloso, in Cajuína).

Estávamos, então, no momento mais sofisticado da ofensiva hegemônica do neoliberalismo, da afirmação individualista e de menosprezo pelo papel do Estado no desenvolvimento nacional. Era o reino do deus mercado, no qual se cometia pecado mortal quem defendesse o

---

<sup>11</sup> Com duração de nove meses, em regime de tempo integral, com conteúdos não existentes nas universidades e com muito trabalho prático.

planejamento estratégico público. O caminho único era o apontado pelo pensamento único. “*Não havia alternativas*”, era o mantra repetido pelos governantes, a grande mídia, boa parte da intelectualidade e dos formadores de opinião.

Nessa conjuntura estreitam-se as perspectivas para o IPEA. Contraditoriamente, as condições salariais e de trabalho de seus servidores podem ser consideradas satisfatórias. À AFIPEA cabia, portanto, uma tarefa ultra sensível, ainda que de máxima importância: tentar um novo *ethos* institucional que amalgamasse os servidores e lhes permitisse lidar com a síndrome do triplo A que começava grassar entre boa parte do corpo de servidores, principalmente, os Técnicos de Planejamento e Pesquisa. Síndrome do triplo A é a ocorrência simultânea, interligada e em potencialização cruzada dos fenômenos do autoengano, da alienação e da acomodação. Autoengano por se acharem os detentores do conhecimento; alienação por ignorarem que o que é importante para o governo ou para atores sociais relevantes não coincide com o que acham importante; acomodação por estarem dominados pelos dois primeiros e não reconhecerem as ameaças a pairar sobre o futuro institucional e pessoal e não se movimentarem para enfrentá-las.

A AFIPEA também sofreu nessa longa conjuntura. Muitos dos novos servidores não se filiaram à entidade, impedindo a recomposição equilibrada de sua base e aumentando progressivamente o peso dos aposentados no seu quadro social. Montar uma chapa para concorrer à direção executiva e conselhos da associação era uma tarefa inglória que abriu espaço para o oportunismo, direções ineptas, politicamente frágeis e orientadas por um corporativismo estreito, prejudicando fortemente a imagem da associação e, até mesmo comprometendo sua legitimidade. Algumas dessas diretorias saíram sob avaliação de não terem sido

austeras, não terem conseguido uma interação profícua com os servidores nem obter um tratamento respeitoso por parte das autoridades governamentais. Foi um período longo e difícil.

A despeito de ter sido tentado, por grupos de servidores, rediscutir os rumos institucionais do instituto junto à direção do IPEA, mostrando que o academicismo reinante estava nos afastando dos processos de governo e que isso cobraria seu preço no futuro, não aconteceu mudança de trajetória.

Um fato é ilustrador do acima afirmado. No programa de reforma do aparelho de Estado do Gov. FHC estava prevista a realização de um concurso por ano do mandato presidencial para recompor os quadros de pessoal de algumas carreiras e órgãos, o IPEA entre eles. O próprio ministro Bresser Pereira, o responsável pela administração pública, foi ao IPEA explicar o projeto. Os concursos anuais aconteciam, não sem enfrentar dificuldades entre os responsáveis pelas autorizações, com o número de vagas em diminuição. Até quando deveria ser realizado o quarto concurso. Naquele momento Bresser Pereira foi ao IPEA, para nos dizer que não iria acontecer, sugeriu que o IPEA se transformasse em Organização Social, deixando de ser vinculado ao MPOG, que seria apenas o supervisor do contrato de gestão. Fortemente contestado pelos técnicos de planejamento e pesquisa, Bresser afirmou que tinha dado orçamento e pessoal ao IPEA, sem a devida contrapartida, lançando mão de um dito popular: “sua palma (das mãos) sua alma”. Ou seja, que o produto do trabalho saído do instituto não atendia às necessidades do governo federal.

Nesse contexto mais geral, pouco espaço sobrou para a atuação da AFIPEA. No início dos anos 2000, novas direções da entidade mais bem preparadas e politicamente mais comprometidas tentam imprimir linhas de ação mais consistentes e incrementar a pressão sobre o IPEA e o

Ministério do Planejamento. Mas uma tendência começava a ficar visível: as dotações orçamentárias, a natureza das demandas e as autorizações para concurso ficam totalmente dependentes do quanto o presidente do IPEA é íntimo do Presidente da República/Ministro do Planejamento. Essa foi a razão do IPEA ter sido incluído no programa de Bresser Pereira. Um outro concurso, atribuições e orçamento ampliado irão acontecer novamente apenas em 2003/4, devido à inserção do presidente do Instituto no núcleo central do poder. De novo e pelas mesmas causas, teremos concurso (o maior já realizado e o mais diversificado em termos de formação profissional) e dotação orçamentária aumentada em 2008. Há de ser registrado que entre 2004 e 2010, as principais carreiras do Serviço Público Federal tiveram aumentos reais de salário nada desprezíveis. A instituição IPEA, todavia, desde 2012, está descendo a rampa.

Por outro lado a Afipea, entretanto, está em ascensão. Depois de longa luta, em 2016 houve a fundação do Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea-Sindical), “ampliando o escopo de atuação da Afipea. A entidade funciona com sua dupla personalidade jurídica, mantendo a mesma diretoria, sedes e tendo plena colaboração entre os quadros funcionais”<sup>12</sup>. Sucessivas diretorias adotam postura mais combativa e, em maior articulação com outras carreiras, conseguem ganhos salariais. A defesa do IPEA entra em definitivo na pauta da entidade, devido ao alheamento dos dirigentes para com o futuro do instituto e as conjunturas adversas pelas quais trafegamos. E não pode ser ignorado que há alguns anos temos uma AFIPÉA bastante profissionalizada, com um grupo de funcionários exemplares, com o que foi possível organizar administrativa e financeiramente a entidade, aumentar o fluxo

---

**12** Retirado da aba Institucional no sítio da associação, [www.afipea.org.br](http://www.afipea.org.br)

de informações para os filiados, a transparência e a qualidade do atendimento ao seu público.

Os últimos quatro anos têm sido de uma verdadeira prova de fogo, uma luta de vida ou morte, principalmente desde 2019. A atual direção da entidade, com uma atuação merecedora de todos elogios por sua competência, criatividade, capacidade de trabalho e de mobilização, combatividade e orientação política adequada aos tempos sombrios, tem sido capaz de promover o IPEA e acrescentar um largo diferencial na imagem pública da AFIPEA.

A AFIPEA hoje é uma das mais respeitadas trincheiras na luta pela democracia, pelos direitos sociais, na defesa dos serviços públicos, dos seus servidores e do patrimônio construído pelo povo brasileiro. Uma entidade que dá orgulho aos seus filiados e a todos os ipeanos e ipeanas.

---

# **CAPÍTULO 1**

Luciana Pazini Papi  
Diogo Joel Demarco  
Luana Kohlrausch  
Paxuca Barcellos Sanchez

# O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E MODELOS DE ESTADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DE TRÊS DÉCADAS DE PUBLICAÇÕES DO IPEA<sup>1</sup>

O debate sobre planejamento governamental avança a partir da década de 1930 nas economias ocidentais como resposta à quebra da bolsa de New York de 1929, que levou a uma crise econômica internacional profunda e causou um abalo na crença do livre mercado e no progresso espontâneo das sociedades (2012). Como consequência, houve uma valorização dos Estados como salvaguarda dos processos cíclicos de crise (idem, 2012), que passaram a intervir na economia e na proteção social desenvolvendo, assim, capacidades estatais para alcançarem seus objetivos.

Nesse contexto, tanto no centro (a partir das ideias keynesianas e do *New Deal*) quanto na periferia (a partir do desenvolvimentismo), pode-se afirmar que o planejamento foi a principal ferramenta utilizada pelos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social (BIELCHOWSKY, 2004). No caso dos países centrais, serviu como estratégia para reconstrução das nações devastadas pela II Guerra (o plano Marshall), levando a Europa a alcançar um grande crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2007). Nesse mesmo período, na América Latina funcionou como uma alavanca para o desenvolvimento - entendido como sinônimo de crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Desta forma, mesmo portador de limitações em sua aplicabilidade - por conta da excessiva centralização e certo

---

<sup>1</sup>Este texto foi apresentado no 3º ENEPCP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas) em Natal-RN em agosto de 2019.

nível de burocratização (MATUS, 1993) - o planejamento foi, durante a primeira metade do século XX (especificamente de 1930 a 1970), o aliado principal do Estado para a transformação das realidades.

Este movimento também se manifesta no Brasil. O debate sobre o planejamento nasce em paralelo ao modelo de Estado que o origina: o desenvolvimentista erguido a partir da Era Vargas, cuja característica principal foi a sua forte presença na implementação do projeto industrializador e modernizador do setor público. Neste ínterim, também se iniciam debates teóricos em importantes *Think tanks* latino-americanos, como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que retroalimentaram com ideias e propostas a estratégia de desenvolvimento da região. Em geral, os teóricos do desenvolvimentismo avaliavam o planejamento como um importante instrumento para a condução do processo de industrialização - um eixo central na construção de um Estado “capaz” nas suas tarefas de promoção do desenvolvimento econômico (BIELCHOWSKY, 2004). Entretanto, no caso brasileiro, apesar de grandes esforços na construção de estruturas de planejamento desde o DASP, muitos dos planos fracassaram na sua implementação (REZENDE, 2011).

A partir do governo Castelo Branco, cresce a consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Com isso, deu-se início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo. E foi no bojo destas iniciativas que nasceu o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), cuja criação foi fomentada pelo ministro Roberto Campos. A ideia de criar um instituto com esses objetivos visava reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro,

com o propósito de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento (SIDNEY, 2014).

Apesar do IPEA ter colaborado desde sua fundação com a formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento (tais como o PAEG e o Plano Decenal), dada sua expertise e produção de estudos técnicos, a partir dos anos 1980 a Instituição passa a enfrentar dificuldades. Segundo Rezende :

Neste período o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (REZENDE, 2011, p. 186).

Como consequência do processo de crise internacional nos anos 1970, que colocou o Estado - seu tamanho e *modus operandi* - como pivô da crise, as ideias liberais voltam a ganhar espaço como paradigma para a política e administração dos Estados. Passa a haver, assim, tanto no Brasil quanto nas demais economias ocidentais, uma inflexão no modelo de Estado, de um caráter keynesiano/desenvolvimentista para outro, mais liberal. No Brasil, este processo teve como consequência um enfraquecimento do sistema de planejamento e do próprio IPEA. Então, se é possível afirmar que na primeira metade do século XX há uma correlação positiva entre tamanho do Estado, planejamento e desenvolvimento, a crise da década de 1970 representa o questionamento das possibilidades do planejamento como instrumento de operacionalização da mudança social, uma vez que há um privilegiamento do livre mercado enquanto um sistema ótimo para alocação de

recursos.

Partindo do pressuposto que o IPEA constituiu-se historicamente como um *Think Tank*, na medida em que sua função foi subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país (ÁVILA; HAUCK, 2014); e que porta autonomia relativa - pois trata-se de um órgão governamental constituído para colaborar com a função do planejamento; sustentamos nesse trabalho que os projetos políticos governamentais podem afetar a agenda de pesquisa da Instituição, que oscila entre temas e quantidade de produção conforme os governos. Desta forma, o objetivo deste trabalho é identificar os sentidos atribuídos ao planejamento governamental nas publicações do IPEA em três décadas - de 1990, início do processo reformista brasileiro - até os dias atuais - e quais as relações destes sentidos com os modelos de Estado vigentes nos distintos contextos, especialmente considerando a retomada do planejamento nos anos 2000. Para atender a esse objetivo, verificamos a evolução no número de publicações relacionadas ao planejamento no período de 30 anos; classificamos as publicações quanto ao ano da publicação, tipo (se artigo, livro, nota técnica, entre outros); níveis federativos de planejamento; setores de políticas públicas; identificamos e classificamos as publicações quanto aos sentidos e valores atribuídos ao planejamento; por fim problematizamos os achados frente ao debate sobre modelos de Estado.

Do ponto de vista metodológico, tratou-se de um estudo exploratório com objetivos descritivos, operacionalizado através de análise bibliométrica. A constituição do *corpus* de análise foi realizada através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’ em todo o repositório, tendo como

filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Considerando que os filtros desta primeira etapa foram amplos e retornaram muitas publicações onde o planejamento não era objeto de discussão – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’, foi realizada uma segunda etapa onde selecionou-se, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto de análise/problematização. São as publicações resultantes desta segunda etapa de seleção que constituem o *corpus* e banco de dados de análise nesta pesquisa, que foi tratado a partir de dimensões chave.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos um marco teórico-conceitual sobre *Think Tanks* e porque o IPEA pode ser considerado uma instituição desse tipo. Na sequência, trazemos a trajetória de construção do planejamento no Brasil e sua relação com os governos. Na terceira seção, antecedendo a análise de dados, discutimos os modelos de Estado como subsídio para análise sobre os sentidos do planejamento na seção final.

## **O IPEA COMO THINK TANK**

Os *Think Tanks* têm por objetivo típico a pesquisa e disseminação de ideias relacionadas a políticas públicas (ÁVILA; HAUCK, 2014) e podem ser entendidos enquanto organizações especializadas em produzir análise (*policy analysis*) e defender causas ou políticas (*policy advocacy*) compreendidas como de relevância coletiva. Assim, tais instituições ofertam instrumentalização técnico-política para decisões em diversas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais, etc (SECCHI & ITO, 2016).

As primeiras iniciativas envolvendo a criação destas organizações formais, cuja temática era principalmente

orientada para a política externa, ocorreram na primeira década do século XX, nos Estados Unidos. O termo *Think Tank* era utilizado para se referir às salas secretas onde se elaboravam planos e estratégias militares (TEIXEIRA SILVA, 2007 apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011). Contudo, verifica-se que a tendência de criação destas organizações compreendidas como *Think Tanks* remonta aos anos 1945, nos Estados Unidos, e possuíam entre as suas funções produzir e disseminar conhecimentos, construindo uma ponte entre os resultados das investigações científicas e as políticas públicas (FACHONE E VELHO, 2014, p.51).

Recentemente, dados do relatório *Think Tanks and Civil Societies Program* (TTCSP) indicam que no ano de 2017 havia 7.815 organizações classificadas como *think tank*, das quais 55% estão localizadas na América do Norte e Europa. E, cerca de um terço destas organizações nestes continentes foram criadas a partir da década de 1980. (MCGANN, 2018 apud Vianna et al, 2019)

Os debates acadêmicos que buscam conceituar *Think Tanks* - TTs - estão longe de serem consensuais. As principais divergências relacionam-se com as tentativas de classificação e definição de parâmetros de enquadramento de diferentes instituições dentro do escopo de um TT, especialmente tomando como referência o grau de autonomia formal destas em relação a grupos de interesse, partidos políticos e governos (DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2014). Há na literatura definições mais ortodoxas que dão ênfase à necessidade de autonomia formal; e outras mais ecléticas, que tentam entender os TTs não a partir de seus vínculos, mas com base no seu papel e função (MEDVETZ, 2008 APUD FACHONE E VELHO, 2014).

Concordando com Dias-Rigolin; Hayashi (2014), para quem as definições mais ortodoxas de TTs, que visam criar taxonomias *de quem está dentro e fora* a partir da

independência formal destas instituições em relação a grupos de interesse, acabam por deixar de fora importantes instituições, especialmente aquelas constituídas fora do contexto anglo-saxão, nesse artigo adotamos a perspectiva eclética analisando os *Think tanks* a partir de sua função na sociedade.

Retomando Weaver e McGann (2002, apud HAUCK; ÁVILA, 2014), a expansão dos TTs para outros contextos fez com que estas instituições precisassem se adaptar a diferentes características e contextos sócio-históricos, onde, por exemplo:

A ausência de tradições filantrópicas fortes ou legislações tributárias que encorajem a filantropia privada levou os TTs, em muitos desses países, a serem primariamente fundados por governos, partidos políticos, ou doadores internacionais, como é o caso de alguns países asiáticos, Rússia e Comunidade Estados Independentes, assim como o próprio Brasil. (HAUCK; ÁVILA, 2014, p. 185)

Assim, na busca de uma definição menos restritiva, Medvetz (2008 apud DIAS-RIGOLIN E HAYASHI, 2011), pontua que eles podem ser compreendidos como organizações que atuam em espaços sociais híbridos, frequentemente situados nas fronteiras de distintos campos: o político; o econômico; o da mídia ; e o da produção de conhecimento. Confrontam-se, deste modo, necessidades de inserção política, publicidade e garantia de sobrevivência financeira com a perspectiva de construir e manter a autoridade intelectual e o rigor metodológico - sem os quais estas instituições não se

legitimam.

Já Acuna (2009, apud Dias-Rigolin e Hayashi, 2011, p. 10) propõe considerar como TTs como :

- a) atores coletivos; b) formalmente institucionalizados; c) sem fins lucrativos; d) cuja função organizacional dominante, de fato ou de direito, seja influenciar as políticas públicas; e) influência esta que é exercida através da produção e transmissão do conhecimento; f) transmissão cujo foco pode incidir sobre diversos atores passíveis de interferir, direta ou indiretamente, na formulação e implementação de políticas públicas (sejam atores governamentais, págovernamentais, do mercado ou da sociedade civil).

É a partir desta interpretação eclética que se assume neste trabalho o IPEA como um *Think Tank*, especialmente porque ele nasce de uma iniciativa do governo com a função de subsidiar a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do país. Em que pesem as noções de desenvolvimento terem se modificado ao longo do tempo, em função dos governos que transitaram, o papel do Ipea continua sendo de produção e transmissão do conhecimento científico qualificado e socialmente útil. Por essa razão o IPEA figura, de acordo com o ranking mundial de TTs, o *Global go-to think tanks Index*<sup>2</sup>, entre os oito mais importantes TTs na

---

**2** Segundo tipologia de vínculos institucionais elaborada pelo *Global go-to think tanks Index*, a maior parte dos TTs pode se enquadrar entre as categorias de autônomo e independente; quase independente; filiado ao governo; quase governamental; filiado à universidade; filiado a partidos

América do Sul e Central - junto com FGV e CEBRI, no Brasil - e o 25º melhor TT filiado ao governo a nível mundial, segundo dados de 2018.

O atual IPEA nasceu sob o nome de EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada) e foi criado em 1964, por iniciativa do Ministério do Planejamento, a partir do crescimento do acordo, na década de 1960, sobre a necessidade de se reforçar o arcabouço do planejamento para desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional (REZENDE, 2011). Foi então que o Ministro Roberto Campos convidou o economista João Paulo dos Reis Velloso a revisar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e, com isso, desenvolver um novo órgão governamental que ajudasse o Executivo a formular o planejamento da economia a partir de uma visão estratégica (SIDNEY, 2014). A partir desse marco, tem início uma ampla mobilização de recursos técnicos para reforçar a base de conhecimento à disposição do Estado brasileiro, com o objetivo de ampliar a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

Iniciou-se, assim, a composição de uma equipe de trabalho multidisciplinar composta por especialistas de diversas áreas do conhecimento como: economia; comércio exterior; indústria; agricultura; energia; transportes; recursos humanos; saúde; saneamento e desenvolvimento regional. Diante da escassez de conhecimento especializado no Brasil, algumas universidades estrangeiras - como a Universidade de Berkeley da Califórnia, Estados Unidos - colaboraram com a fundação do EPEA enviando uma equipe para funcionar em caráter permanente (VELLOSO, 2005, p. 25). Isso contribuiu para a consolidação de um quadro burocrático qualificado, do

---

políticos; e corporativos (com fins lucrativos). Segundo a metodologia do índice, o IPEA enquadra-se na categoria “filiado ao governo”.

que mais tarde viria a ser o IPEA.

A ideia era construir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração. [...] Pretendíamos que o IPEA fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento numa visão de médio e longo prazo. (VELLOSO, 2005, p. 21).

O EPEA transforma-se em IPEA com a reforma administrativa de 1967, quando tornou-se fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, possuindo como finalidade, segundo o art. 190 do decreto lei 200/67, “auxiliar o Ministro de Estado na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover a atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial” (ART 190, DECRETO LEI 200/67, redação dada pela LEI 8029/90).

Cabe salientar que, desde o período de sua fundação, o IPEA teve forte participação na construção do planejamento governamental, sobretudo no regime militar, avançando na ideia de planejamento de longo prazo. Desta forma, nos anos 1960, colaborou com a formulação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social no governo Costa e Silva, que logo fora substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Ainda ao longo dos anos 1960, no âmbito da reforma administrativa de 1967, as competências do IPEA se ampliam. Conforme Sidney (2014),

Em 1966 foi criado o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento (1967-1969) recebeu como herança o Econômico e Social (Cendec), cuja finalidade era qualificar pessoal das secretarias gerais dos ministérios e das secretarias de planejamento dos estados, bem como manter o programa de doutoramento de técnicos do próprio Ipea no exterior. Em seguida, em 1968, surge o Centro Nacional dos Recursos Humanos (CNRH), voltado para a elaboração do orçamento das políticas públicas dos ministérios setoriais das áreas de saúde, educação e emprego com base no conceito de “capital humano” (2014, p. 5).

No início da década de 1970 o IPEA divide-se em IPLAN - Instituto de Planejamento, de configuração mais técnica, voltado para o desenvolvimento do planejamento integrado às ações próximas e imediatas do governo federal e localizado em Brasília; e o INPES - Instituto de Pesquisa - de caráter mais acadêmico, localizado no Rio de Janeiro. Essa divisão de especialidades, conforme Sydney (2014), representou uma tentativa de autonomização do instituto no sentido de uma produção mais acadêmica e crítica.

o Ipea passa a ser um grande instrumento para a visão das políticas públicas, para o desenvolvimento da pesquisa e, portanto, da habilidade de conhecer e formular uma crítica sobre o que ocorre no país (SIDNEY, 2014, p.5)

Entretanto, apesar desse processo de autonomização, ao longo dos anos 1970, o prestígio do instituto aumenta com os governos militares. Na medida em que houve incorporação de novos técnicos, aumentou significativamente a realização de trabalhos que colaboraram com tais governos. Conforme Malan,

Ao longo da década de 1970, a credibilidade do IPEA como órgão pensante para apoio ao planejamento governamental cresce na medida em que a equipe do instituto mantém a realização de diagnósticos e planos setoriais notáveis da admiração dos presidentes de governos sucessores, tendo realizado a publicação de estudos pioneiros em áreas estratégicas como agricultura, com a descoberta dos Cerrados, economia, com estudos sobre a distribuição da riqueza, na educação estimulando os investimentos para a educação primária, e na indústria com trabalhos sobre estrutura de proteção industrial. Ademais, desempenhou importante papel no estímulo ao desenvolvimento institucional dos centros de pós-graduação em economia, no Brasil (MALAN, 2005, p. 64).

Por outro lado, conforme relata Bonelli (2005), o INPES foi um espaço de resistência à tendência de captura dos governos. Por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer trabalhos de crítica à política econômica do governo. Conforme o autor:

Desde o início a ideia era manter a atividade de pesquisa preservada. Desde a origem, o Inpes ficou ligado a uma visão mais acadêmica da pesquisa aplicada. Sempre nos consideramos parte da comunidade acadêmica. Muitos dos pesquisadores tinham, e têm, vínculo com universidades. Talvez por isso, ao longo da década de 70 vão aparecer no Inpes trabalhos de crítica à política econômica do governo (BONELLI, 2005, p.74-75).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IPEA passa a ser incluído sob o Regime Jurídico Único, inserindo-se em suas prerrogativas um novo arcabouço de estudos relacionados às políticas sociais que, de certa forma, reafirmou e consolidou o papel de atuação da Instituição na elaboração dos diagnósticos sócio-econômicos e territoriais brasileiros (SIDNEY, 2014). Houve também novidades na área de divulgação dos trabalhos do instituto, como a elaboração dos livros e Textos para Discussão. Inclusive o Boletim de Conjuntura teve ampliação no escopo de divulgação (BONELLI, 2005, p. 80).

Entretanto, dado o processo de reformas do Estado que esvaziou seu sentido pretérito e derrubou um dos pilares que originou o IPEA - o planejamento -, a Instituição passa por um período difícil (BIATO, 2005, p. 89). Sidney (2014) corrobora com essa percepção

A transição para a democracia, no início dos anos 1990, foi um período difícil para nossa instituição. Quando entrei como

estagiário [em 1991], éramos um instituto abatido, sucateado, tivemos que organizá-lo, fazê-lo ressurgir das cinzas”, recorda o atual presidente da casa, Sergei Soares, que vivenciou a recuperação do prestígio e do escopo de atuação do Ipea ao longo de sucessivas gestões desde então (SIDNEY, 2014, p.14).

Atualmente, o IPEA encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, sendo sua missão “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.”<sup>3</sup>. Segundo o planejamento estratégico da Instituição, são seus objetivos finalísticos: “Avaliar e propor políticas públicas e programas essenciais ao desenvolvimento do país”; “Formular estudos prospectivos para orientar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo”; “Assessorar o Estado na melhoria da qualidade de suas decisões” e “Contribuir para a qualificação do debate público quanto aos rumos do desenvolvimento do país e da ação do Estado”, pautando-se pelos valores da “Diversidade de visões”, “Isenção e imparcialidade”, “Excelência técnica”, “Criatividade e inovação” e “Valorização das pessoas”.

A estrutura organizacional do Instituto se divide entre sete diretorias, quais sejam: Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais - DINTE; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - DISOC; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas - DIMAC; Diretoria de Estudos e

---

<sup>3</sup> Segundo informações do site do IPEA (<http://www.ipea.gov.br/>), acessados em 15 de julho de 2019.

Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - DIEST; Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DIDES; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura - DISET; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - DIRUR.

Assim, em que pese o entendimento do IPEA quanto importante TT brasileiro e o fato da Instituição ter sua origem e estrutura vinculada ao aparato governamental, cabe problematizar as condições sociais de produção e a autonomia da Instituição na definição das agendas de pesquisa e produção de conhecimento frente a possíveis tensionamentos provenientes da própria estrutura governamental. Opta-se, inspirado na abordagem metodológica sugerida por (DIAS-RIGOLIN; HAYASHI, 2014), por fazê-lo através da análise bibliométrica das publicações produzidas ao longo do tempo, em paralelo a uma análise qualitativa de contexto que permita associar a vigência de determinados modelos de Estado e a agenda de pesquisa empreendida pela Instituição.

## **HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL**

As primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao esforço de construção do *state-building* no período conhecido como a Era Vargas. Neste contexto, os mecanismos produzidos voltaram-se para completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal, nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade do Estado como indutor da industrialização, urbanização e do desenvolvimento econômico - a partir de um aparato de planejamento centralizado. Por essa razão, esse momento é tido como um marco do aumento da intervenção do Estado na economia visando a promoção do desenvolvimento (REZENDE, 2011).

Neste sentido, o aumento da intervenção se manifestou

através da estratégia de substituição de importações e do reforço das capacidades do Estado para transformar o panorama econômico e social da época. No âmbito da produção, o Estado investiu na capacidade de oferta, por meio da criação de indústrias de base, bem como fomentou o poder de absorção e demanda interna, por meio da concessão de direitos e ampliação do emprego formal. No âmbito do Estado, há o desejo de modernizá-lo e colocá-lo à serviço do projeto de desenvolvimento. A criação do DASP, como órgão insulado e estratégico de planejamento se destaca nesse contexto (ABRÚCIO, L.F. et all, 2010), sendo que foi lá que se produziu o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro (o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional de 1939-1943).

A partir de então, uma série de grandes planos de desenvolvimento foram produzidos. Também sob coordenação do DASP foi elaborado o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, durante o governo Dutra (1946-1951), que caracterizou-se como um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais. Aprovado em 1950, o plano tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionou o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas - um ambicioso plano de crescimento de longo prazo, concretizado em curto prazo (50 anos em 5), avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e ter esbarrado em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011). É também neste período, e como resultado de reflexões

realizadas no âmbito do ISEB e da CEPAL, que o planejamento governamental no Brasil passa a ser construído e valorizado como um instrumento de gestão estratégica. Em que pesem as próprias características estruturantes do período, tais como a centralização, a programação econômica e o insulamento burocrático (NUNES, 2010), é possível afirmar que desde 1930 investiu-se na construção de um sistema de planejamento capaz de transformar a realidade nacional (REZENDE, 2011; CARDOSO JUNIOR, 2011).

A própria criação do EPEA, em 1964, insere-se no processo de valorização do planejamento enquanto instrumento estratégico de transformação social. Assim, uma das primeiras tarefas do recém criado Escritório foi revisar o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), que se propunha a compatibilizar crescimento econômico e inflação baixa através de um programa estratégico (SIDNEY, 2014). É neste contexto, e como requisito de um acordo de cooperação técnica com os Estados Unidos<sup>4</sup>, que é elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social que traçava um roteiro de ação para o período de dez anos, entre 1967 e 1976. Segundo Rezende (2011), o plano decenal pode ser considerado a primeira experiência concreta de estabelecimento de interesses e prioridades nacionais, conformando a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil.

Apesar do Plano Decenal não ter sido implementado devido a instabilidades políticas e econômicas do período, sua elaboração consolidou uma burocracia pública de profissionais qualificados com a causa do planejamento (idem, 2011). É também este grupo que elaborou o Programa Estratégico de

---

**4** Aliança para o Progresso, programa de cooperação técnica firmado com países latino-americanos para o desenvolvimento da região (SIDNEY, 2014).

Desenvolvimento (PED), em substituição ao próprio Plano Decenal, que visava aproveitar os ganhos com a estabilização monetária obtidos com o PAEG para acelerar o crescimento em curto prazo (1968-1970). Foi no ínterim de vigência deste plano que o Estado brasileiro investiu em setores estratégicos, como nas empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica, geração de energia, estimulando o processo de industrialização do país e conduzindo ao chamado *milagre econômico brasileiro*.

Com as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a instabilidade econômica deflagrada a partir de então, a visão de médio e longo prazo do planejamento governamental perde espaço para uma visão de curto prazo, que objetivava lidar com os problemas imediatos da economia. Assim, segundo Rezende (2011), na década de 1980 o sistema de planejamento sofreu duros golpes, havendo um progressivo “esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (p. 186). É possível inferir deste processo uma inflexão no modelo de Estado brasileiro, de um caráter desenvolvimentista para outro, mais liberal, tendo como consequência desta transição também um enfraquecimento do sistema de planejamento.

Com efeito, a crise econômica do período teve significativos impactos em todas as economias capitalistas ocidentais, não só sob o ponto de vista econômico mas também político e institucional. Junto à emergência de uma nova ordem multipolar e globalizada, há um progressivo deslocamento do consenso keynesiano e desenvolvimentista que havia legitimado a ação estatal desde a década de 1930 - sendo que a intervenção estatal passa a ser vista como pivô da crise que colocou fim ao período de prosperidade vivido desde então. Para a matriz interpretativa neoliberal, que se

tornou hegemonic no período,

os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações societais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011)

A própria face centralizadora e autoritária dos regimes da maioria dos países ocidentais foi associada ao discurso de Estado de “bem Estar” e/ou desenvolvimentista. Assim, observa-se entre 1980 e 1990 a implementação de uma ampla agenda reformista, que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado, visando a “reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11), descartando-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de instrumentos de administração pública. Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, a gestão pública aproxima-se do modelo de gestão privado (PETERS, 2005), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Desta maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, reduzindo-se ao papel de projeção orçamentária e visões/

ações de curto prazo, voltadas a resultados. Perdeu-se, com isso, muito do sentido estratégico dos planos e a visão de longo/médio prazo portados no modelo anterior.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 consubstancia uma nova concepção de planejamento. A instituição da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais - PPA pelo artigo 165 CF/1988 de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação, de acordo com as peculiaridades locais - substitui a obrigatoriedade da elaboração dos PNDs.

Aprópriamente ao termo 'nacional' e 'desenvolvimento' na nomenclatura do plano já denota uma alteração em seu papel, deixando de ter uma visão nacional e omitindo a ideia de desenvolvimento. O Plano Plurianual (PPA) se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. O PPA pode ser considerado uma peça de planejamento estratégico que expressa uma dada visão de futuro - o futuro desejado de cada ente da federação.

Cabe destacar que o PPA demorou a consolidar-se como uma peça efetiva de planejamento governamental nos anos 1990, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária (COUTO, 2011, p.11). Ademais, dado o processo de descentralização que repassou para os entes subnacionais a responsabilidade pela elaboração de planos tais como o PPA e os planos setoriais - a partir do pressuposto de que a proximidade dos gestores qualificaria a administração pública - se perdeu a noção de integração de planejamento e desenvolvimento, tornando isoladas as iniciativas de estados e municípios. Em face da grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange o desenvolvimento de capacidades estatais, muitas vezes o PPA tornou-se uma

peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento.

Já nos anos 2000, com a eleição dos governos de centro-esquerda, especialmente de Lula e Dilma, algumas mudanças foram postas em prática para revalorizar o planejamento. Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. Em consonância com o movimento ocorrido na América-latina, a partir dos anos 2000, o debate em torno do desenvolvimento e da revalorização das capacidades do Estado para essa tarefa ampliam-se na região (FIORI, 2007; DRAIBE E RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007, 2011). Em franca oposição ao modelo neoliberal reinante durante a década de 1990, que se mostrou ao mesmo tempo incapaz de responder a problemas de crescimento econômico e produziu um enorme contingente de novos pobres na região, estes governos trazem de volta o debate sobre o sentido do desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do bem estar social. Isso fica explícito no primeiro PPA do governo Lula - 2004 a 2007, em que as palavras 'Estado', 'desenvolvimento econômico e social' passaram a figurar como centro da sua proposta governamental. Ademais, o enfoque na dívida social do Estado brasileiro com os mais pobres, ganha destaque.

Não à toa, a agenda proposta para 2004 a 2007 articula um conjunto de investimentos para dinamizar o mercado de consumo interno, como o investimento em políticas de emprego e renda, a valorização do salário mínimo, a ampliação de crédito e, sobretudo, as políticas de inclusão social - que passam por Programas de Transferência Condicionada de renda (PTCs), relacionadas a estratégias de proteção social não contributiva, como a assistência social no atendimento e na prevenção às vulnerabilidades sociais. O Plano Brasil de Todos assim ilustra a estratégia de desenvolvimento:

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2003, p. 15, grifos nossos).

Para executar esse novo projeto de desenvolvimento foram notáveis as iniciativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e do IPEA para resgatar o sentido estratégico do planejamento na federação. Inicialmente, recompondo a força de trabalho e a institucionalidade dessa tarefa apostou-se em duas frentes de valorização: 1) o “envolvimento direto da sociedade” na construção do plano ou sua construção participativa; 2) o apoio federativo aos estados e municípios para se capacitarem para esse trabalho.

Se a década de 1990 representou um período difícil para o IPEA, visto que houve um deslocamento das preocupações governamentais para a resolução de problemas de curto prazo - voltados a reformar o Estado no sentido de seu enxugamento - a partir dos governos de centro-esquerda, com a revalorização das capacidades do Estado e do planejamento no governo Federal, a Instituição ganha novo impulso, passando a publicar

artigos e textos acerca do tema de forma exponencial. Com esse processo, a Instituição retroalimenta as experiências em marcha, assim como influencia no rumo de novas estratégias.

## **SENTIDOS DO PLANEJAMENTO E A RELAÇÃO COM OS MODELOS DE ESTADO**

Como pode ser observado do histórico descrito acima, o debate sobre planejamento governamental não só nasce em paralelo a um dado modelo de Estado, como também é possível inferir que sua importância e sentidos variam de forma correlata às mudanças ocorridas no entendimento do papel e função do Estado ao longo da história. Dessa forma, neste trabalho o planejamento foi utilizado como categoria de análise, de maneira que seus sentidos representam indicadores sobre estes distintos modelos.

Estarelação de correspondência entre modelos de Estado e valorização (como ocorreu no período desenvolvimentista e neo-desenvolvimentista<sup>5</sup>) e desvalorização (como no pós-crise da década de 1970) do planejamento, pode ser elucidada através de axiomas que fundamentam diferentes concepções de mundo. Para uma concepção de mundo neoliberal, que tornou-se hegemônica a partir de 1970, a sociedade só existe

---

**5** O debate sobre o neodesenvolvimentismo no Brasil foi trazido por um conjunto de autores do campo da economia e política em um momento em que o Estado brasileiro passou a ser mais ativo no processo de desenvolvimento, especialmente nas políticas sociais, no contexto dos governos de centro-esquerda. Destaca-se entre os autores mais expressivos a tratar desse assunto, Bresser Pereira (2007), que definiu o neodesenvolvimentismo como uma proposta para se retomar a estratégia desenvolvimentista do Brasil, mas de forma atualizada e considerando o estágio de desenvolvimento brasileiro. Com efeito, não há consenso entre a literatura sobre a adequação desse conceito para entender o modelo de desenvolvimento empreendido na América Latina nos anos de 2004 a 2016. Entretanto, houve certo consenso de que a emergência dos governos de centro-esquerda expressaram uma aspiração por mudança de prioridades da agenda públ-

através de ações individuais, sendo que o fim destas ações é a satisfação dos interesses. Assim, o sistema de cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer estes auto-interesses, e são destas interações que resulta a vida em sociedade (GROS, 2003). A partir deste pressuposto, os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento propositivo sobre o futuro e, por corolário, *as pretensões de planejamento e intervenção estatal* (GROS, 2003).

Por outro lado, a matriz desenvolvimentista aporta ao planejamento um elemento central na transformação das sociedades (BIELCHOWSKY, 2004). Partindo da premissa da falibilidade da ideia de auto-interesse e eficácia alocativa do mercado para guiar o desenvolvimento (como evidenciado nas crises do mercado), o planejamento é situado como a ferramenta para identificar e operacionalizar as mudanças sociais de acordo com o interesse coletivo. Sobretudo, quando se trata de uma realidade de subdesenvolvimento, a alocação de recursos e distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não se dá espontaneamente (FURTADO, 1961), por isso, a interferência do Estado e da sociedade na deliberação do futuro desejado, são fundamentais.

Assim, entende-se que os sentidos do planejamento

---

ca para além da estabilização e da rigidez fiscal (BRESSER PEREIRA 2007; FIORI 2007; MOREIRA, 2007; DRAIBE E RIESCO 2009; 2011; DINIZ, 2007; 2011; BOSCHI, 2015). É possível afirmar então que o eixo comum de ações dos Estados mantiveram-se em torno de: 1) uma oposição ao modelo econômico ortodoxo neoliberal e a tentativa de delinear projetos de desenvolvimento alternativos baseados no reforço da atuação dos Estados; 2) a crítica ao papel internacional de Estados Unidos como gendarme do mundo e aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas do continente; 3) uma revalorização do papel do Estado frente ao mercado, como estratégia central do ‘novo’ desenvolvimento; 4) a defesa dos direitos humanos, e sobretudo da justiça e desenvolvimento social, dado o cenário de extrema pobreza e indigência legados historicamente na região (MOREIRA, 2007; FIORI, 2007; DINIZ, 2007, 2011; PEREIRA, 2007).

se relacionam com as disputas por hegemonia em torno de ideias e concepções de Estado que legitimam e orientam a ação política concreta. Se na década de 1930 as ideias liberais que legitimavam o *laissez-faire* deram lugar a um conjunto de ideias baseadas no keynesianismo/desenvolvimentismo - que tinham o Estado à frente da promoção do desenvolvimento - a crise iniciada na década de 1970 engendrou uma nova alteração do pêndulo em direção às ideias liberais. Já no início dos anos 2000, com a eleição de governos de centro-esquerda na América-Latina, reacende-se um novo ciclo de revalorização do papel do Estado em diversos níveis da economia e das políticas públicas (SADER, 2013; PEREIRA, 2007; DINIZ 2007; BOSCHI e GAITÁN 2015), trazendo de volta o debate sobre o papel do planejamento no desenvolvimento e seus arranjos de implementação.

A fim de operacionalizar a pesquisa aqui pretendida, assume-se que é possível identificar uma série de movimentos gerais e tendenciais entre os modelos de Estado assumidos pelos países ocidentais ao longo da história, incluindo o Brasil. Entende-se que no período entre 1930 e meados de 1970 o modelo de Estado hegemonicó é aquele de tipo keynesiano/desenvolvimentista, onde o planejamento governamental assume um caráter *econômico e tradicional* (MATUS, 1993) - sendo um dos mais importantes instrumentos à disposição dos Estados na promoção do desenvolvimento e da transformação social. Este modelo de planejamento segundo Matus (1993), possuía como características: 1) o desenho centralizado, formulado por uma pequena elite tecnoburocrática que buscava planejar a totalidade da realidade social, tornando os planos, muitas vezes, distanciados da sua aplicação e pouco efetivos; 2) conteúdo de programação econômica e setorial desconsiderando a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

Já a partir de 1970, em movimento que intensifica-se entre as décadas de 1980 e 1990, o modelo de Estado hegemônico é aquele que se legitima através de um conjunto de ideias neoliberais, onde há um privilegiamento do mercado enquanto mecanismo ótimo para alocação de recursos e uma crítica à intervenção estatal, passando o planejamento a assumir um mero caráter de *gestão orçamentária*, focado em ações de curto prazo e reduzido a uma peça específica – o PPA (REZENDE, 2011, CARDOSO JUNIOR, 2015).

Já a partir dos anos 2000, nos países da América Latina há uma nova inflexão no modelo de Estado que passa a ser entendido enquanto ator responsável pelo desenvolvimento econômico e social, inaugurando um novo ciclo de valorização das capacidades estatais e do planejamento enquanto um instrumento de produção de capacidades estatais voltadas à promoção do desenvolvimento. Assim, são estes os indicadores que servem de base para a operacionalização da análise aqui pretendida, conforme quadro abaixo:

### **QUADRO 1.** Indicadores de análise

Período histórico	Modelo de Estado hegemônico	Tipo de planejamento
1929-1970	Keynesiano/ desenvolvimentista	Econômico tradicional
1970-2000 (AL)	Neoliberal	Gestão orçamentária
2000-2016 (Brasil)	Neodesenvolvimentista*	Econômico, social e participativo

\* Não há na literatura consenso na nomenclatura adotada para o período.

Fonte: Elaboração própria

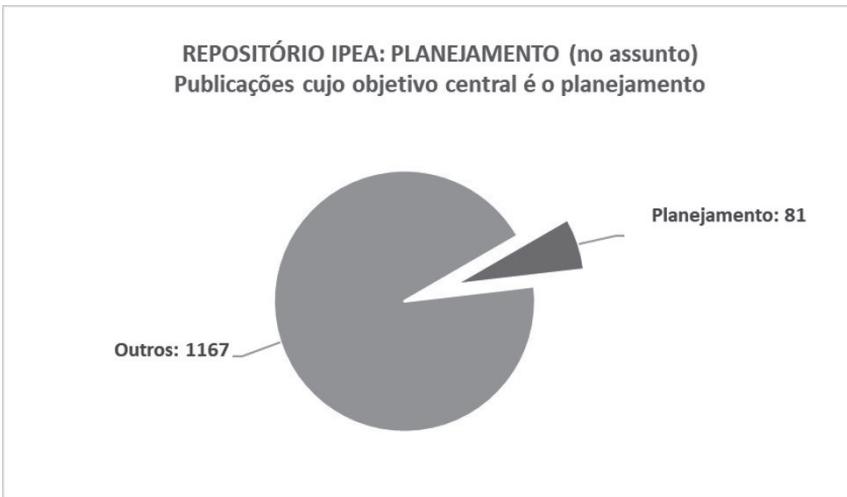
O corpus de análise foi constituído através de pesquisa *online* no repositório do IPEA (<http://repositorio.ipea.gov.br>) e

se deu em duas etapas. Na primeira delas foi realizada a busca pela palavra-chave ‘planejamento’, com o requisito de que ela estivesse dentro da categoria ‘assunto’; também foi utilizado como filtro o ano de publicação (ano a ano, entre 1990 a 2019). Desta primeira etapa resultou um banco de dados com 1248 entradas; todas elas foram classificadas quanto ao seu ano de publicação, título, tipo (Resenha, artigo, texto para discussão, etc), esfera de planejamento – federal, estadual ou municipal – e setor de políticas públicas<sup>6</sup>. Com o banco de dados completo, uma análise dos títulos e resumos das publicações permitiu inferir que diversas delas não tinham como objeto principal da discussão o planejamento – como ao falar sobre ‘tendências do sistema de saúde’ e tratar sobre ‘planejamento familiar’. Assim, foi realizada uma segunda etapa de seleção, onde classificou-se, documento a documento, aqueles onde o planejamento era objeto principal de análise/problematização, tomando como base para tanto preferencialmente o título e o resumo, o que resultou em um total de 81 publicações, conforme gráfico abaixo. São as publicações resultantes desta segunda etapa que se constituem no corpus de análise desta pesquisa. Vejamos os achados:

---

**6** Também compuseram o banco de dados um código de identificação da publicação e a URL de acesso ao documento.

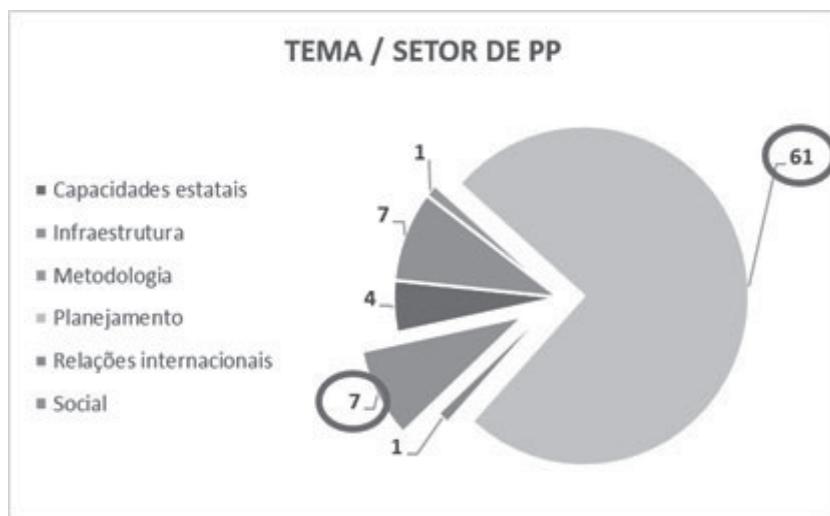
**GRÁFICO 1.** Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Analizando as publicações produzidas pela Instituição ao longo dos últimos 30 anos, é possível perceber que elas tangenciam uma série de temas e/ou setores de políticas públicas. Aquele com mais destaque é o próprio planejamento de uma forma geral, respondendo por 61 publicações, seguido das áreas social e de infraestrutura, cada uma com sete publicações, capacidades estatais com quatro títulos e relações internacionais e metodologia com uma publicação dentro de cada escopo temático:

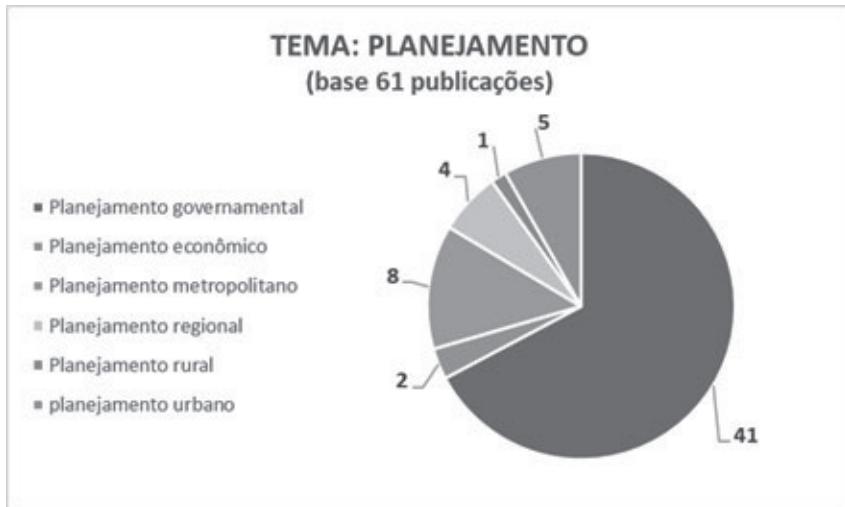
**GRÁFICO 2.** Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tema, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar as publicações produzidas sobre planejamento, aquelas em maior número dedicam-se a tratar do planejamento governamental (41 publicações), no que se incluem tanto debates normativos sobre o papel do planejamento e do Estado na promoção do desenvolvimento, bem como análises do planejamento no Brasil sob perspectiva histórica e sobre o próprio PPA, tanto a nível federal quanto estadual. O debate local e regional também está presente com publicações tratando de planejamento metropolitano (oito publicações) e regional (quatro publicações), sendo que o debate sobre planejamento urbano foi alvo de cinco publicações. Foram ainda publicados estudos relacionados ao planejamento econômico (duas publicações) e rural (uma publicação):

**GRÁFICO 3.** Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, cujo tema é Planejamento, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Já em relação aos modelos de publicações, é possível perceber uma maior difusão entre os diferentes tipos: as publicações em forma de artigo são as em maior número, respondendo por 23 das 81 publicações do corpus de análise. Em segundo lugar aparecem os Textos para Discussão, com 19 publicações, seguido de capítulos de livro (14 capítulos) e livros (em um total de 12). Ainda se fazem presentes artigos de opinião (cinco publicações), relatórios de pesquisa (quatro publicações), notas técnicas (duas publicações), resenha e boletim de análise (uma publicação para cada):

**GRÁFICO 4.** Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, por tipo de publicação, entre os anos de 1990 a 2019



Fonte: Elaboração própria

Também existe relativa difusão de artigos que tratam do planejamento dentre os periódicos produzidos pelo IPEA. Destaca-se que o maior número está dentro do Boletim de Análise Político-Institucional – BAPI, com nove publicações, seguido do Boletim Regional, Urbano e Ambiental – BRU, com seis publicações. A Revista Planejamento e Políticas Públicas, o Boletim Radar o Boletim de Políticas Sociais – BPS possuem duas publicações cada, e o Boletim Mercado de Trabalho - BMT - e Tempo no Mundo – RTM, uma publicação cada:

**GRÁFICO 5.** Quantidade de artigos por periódicos, no Repositório IPEA, cujo objetivo central é o planejamento, entre os anos de 1990 a 2019.



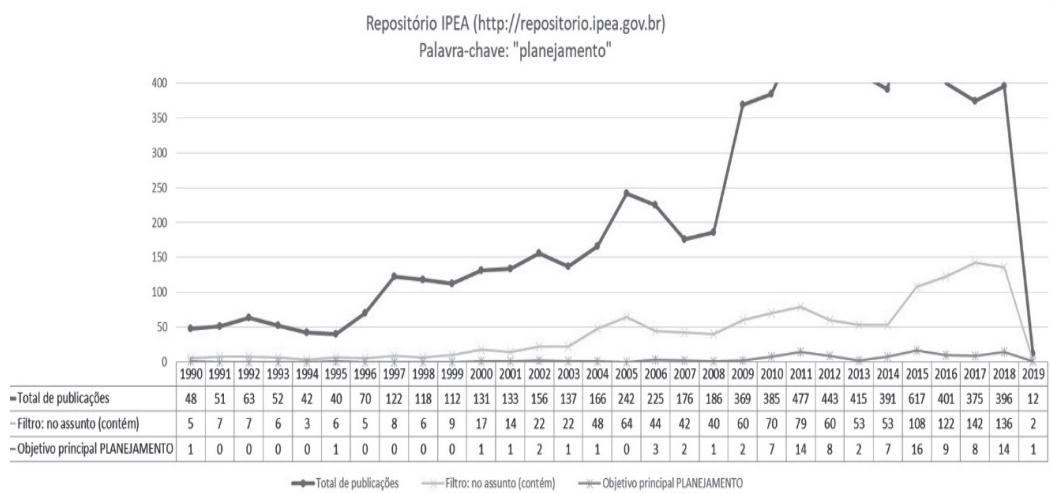
Fonte: Elaboração própria

A análise comparada ano-a-ano entre o número total de publicações do IPEA, aquelas que possuem ‘planejamento’ no assunto e aquelas que tratam do tema do planejamento como objeto central da análise revela uma série de informações pertinentes. Pode-se perceber uma relativa estabilidade no número de publicações que trazem o planejamento no assunto entre 1990 e 1999, havendo um progressivo aumento entre 2000 e 2003 e um aumento mais acentuado a partir de 2004. Neste sentido, é importante destacar que a relativa estabilidade de publicações que tratam do planejamento na década de 1990 contrasta com um aumento acentuado no número total de publicações produzidas pelo Instituto a partir de 1996, conforme gráfico abaixo<sup>7</sup>. Ainda em relação ao número total de publicações, é possível perceber outro

<sup>7</sup> Optou-se por deixar alguns picos do total de publicações de fora da representação gráfica a fim de evidenciar as inflexões ocorridas ao longo dos 30 anos de forma graficamente mais clara.

crescimento acentuado a partir de 2009, que não encontrou correspondência com um aumento no número de publicações que tratam especificamente sobre planejamento. Da análise ano-a-ano destaca-se, ainda, a queda bastante acentuada no número de publicações produzidas pela Instituição em 2019, mesmo em se considerando que a coleta ocorreu somente até o mês de maio:

**GRÁFICO 6.** Quantidade de publicações, no Repositório IPEA, sobre planejamento entre os anos 1990 a 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Em que pesem os objetivos deste artigo e os recortes temporais apresentados anteriormente, destaca-se que das 81 publicações, somente cinco títulos foram produzidos no período entre 1990 e 2002 - aqui considerado como representando uma agenda política neoliberal. Durante toda a década de 1990, há apenas uma resenha cujo título e resumo fazem menção ao objeto planejamento governamental. Com título *Planejamento, Estado e Crescimento*, de Roberto Cavalcanti de Albuquerque, a resenha do livro de Carlos

Thomaz G. Lopes faz uma reflexão sobre as relações entre o Estado e o desenvolvimento, com destaque para o exame da experiência brasileira. O autor do livro faz uma crítica ao malogro do planejamento no Brasil e no mundo indicando que nos últimos 20 anos (de 1970 a 1990) houve o crepúsculo do planejamento. Acreditando na autocorreção da sociedade, o autor afirma ser o planejamento indesejável e tendente a levar à hipertrofia do Estado. Os remédios indicados pelo autor resenhado foram: a redução da presença do Estado-empresário e a desregulamentação da economia. Embora como resenha, há uma clara relação do texto resenhado com o contexto vivido pelo Estado brasileiro em que não só o próprio Estado era questionado, como também o próprio planejamento.

As demais publicações do período entre 2000 a 2002 (quatro) têm como tema principal de discussão o Plano Plurianual no nível federal<sup>8</sup>, refletindo um esforço do segundo governo FHC em revalorizar esse debate e redesenhar a metodologia do PPA. Chama atenção, igualmente, o tempo transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 - que elencou a formulação do PPA em seu artigo 165 como uma responsabilidade dos três níveis de governo - e a primeira publicação do IPEA proposta a refletir sobre esse tema, apenas doze anos depois.

A partir de 2003 até 2014 período em que a agenda de Estado esteve orientada pelo modelo pós neoliberal (SADER, 2013) ou neodesenvolvimentista (PEREIRA, 2007), as publicações cujo objetivo principal referem-se ao planejamento, somam um total de 55 escritos. Destes, 41 versam sobre o tema

---

<sup>8</sup> Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003; A Propósito da avaliação do PPA: lições da primeira tentativa; Brasil: uma análise do Plano Plurianual - PPA 2000/2003; Parcerias Públí-co-Privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito.

planejamento de forma ampla. Em sentido estrito, 28 tratam de planejamento governamental trazendo à discussão debates como: planejamento e desenvolvimento; experiências latino-americanas sobre o planejamento; reflexões sobre a história do planejamento governamental no Brasil e a importância de sua revalorização; metodologias de planejamento federal incluindo o debate territorial; a necessidade de participação social na formulação dos PPAs; planejamento e gestão. As demais publicações sobre planejamento relacionam-se com a tentativa de revalorizar essa peça de gestão estatal chamando atenção para o planejamento econômico (dois títulos); planejamento regional (quatro títulos); planejamento urbano (cinco títulos); planejamento metropolitano e rural (um título para cada). Ainda tratando de planejamento, cinco publicações discutem questões relacionados ao tema social, tais como: planejamento racial (2); saúde, gênero e cultura (um título para cada). Encontramos, ainda, seis publicações relacionando o planejamento ao desenvolvimento de infraestrutura, sendo uma publicação voltada a discutir a infraestrutura de forma ampla e relacionada ao PPA; três escritos relacionados aos transportes, um voltado a debater energia e um sobre Portos.

Chama atenção que o debate “capacidades estatais” começa a figurar nesse período de forma relacionada ao planejamento, sendo entendida como suporte para revalorização do papel do Estado voltado para a promoção do desenvolvimento. São dois artigos e dois livros que fazem essa relação<sup>9</sup>, mas cabe salientar que essa foi uma agenda aberta pelos pesquisadores do IPEA, sobretudo pelos pesquisadores como Alexandre Gomide, Roberto Pires, José Celso Cardoso Junior e Aristides Monteiro, que observaram a importância de

---

<sup>9</sup> GOMIDE; BOSCHI (ORG). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. GOMIDE; PIRES (EDITORES). Capacidades estatais e democracia: arranjos institu-

pensar e operacionalizar o conceito de capacidades estatais como condições de viabilizar o desenvolvimento.

Como um importante *Think Tank*, o IPEA, ao trazer o debate de capacidades estatais no contexto dos anos 2004 a 2015, indica não apenas uma agenda de pesquisa para a academia, mas uma orientação para os governos. A lógica que se estabelece com essas produções vai no seguinte sentido: um Estado que deseja promover o desenvolvimento, não apenas econômico mas social, precisa revalorizar sua estrutura, ou seja, produzir condições de possibilidade. Nesse sentido, é fundamental reconstruir uma burocracia qualificada, assim como canais institucionais de gestão democrática. O planejamento surge aí como um processo em reconstrução, atrelado ao modelo de Estado que estava em curso sob os governos de centro-esquerda. Um Estado ativo, descentralizado e democrático requer uma nova concepção de planejamento, mas sobretudo sua revalorização como ferramenta política e de gestão. José Celso Cardoso Junior foi o autor da instituição que comandou as produções com esse teor analítico durante o período referido.

Já no período que se inicia a partir de meados de 2016, quando o projeto político pretérito é derrubado por um golpe de Estado e assume outro de caráter neoconservador, e vai até maio/2019 (fim da coleta de dados), encontramos um total de 21 publicações. Destas, 15 tratam sobre planejamento de forma ampla: oito versam sobre planejamento governamental e sete sobre planejamento metropolitano, que se constituem em

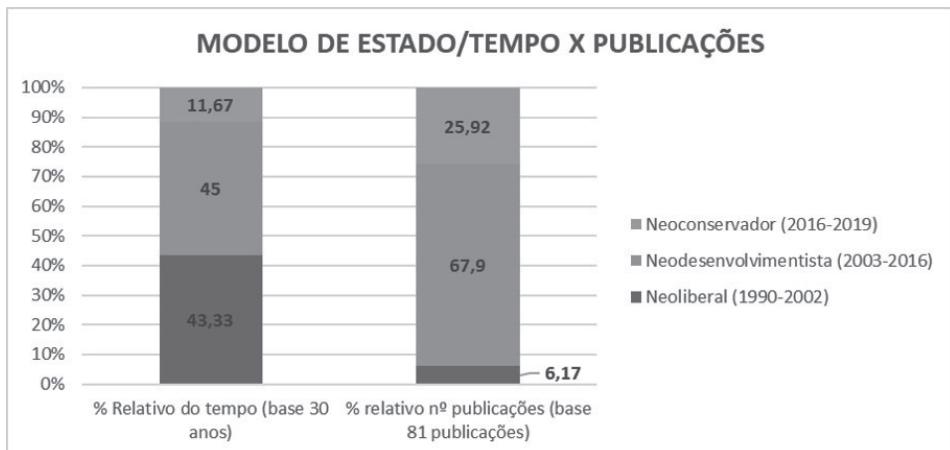
---

cionais de políticas públicas. [Www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), p. 385, 2014. NETO, A, M. Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: retomando estudos sobre governos estaduais. BRU, nº 13, 2016

capítulos de um livro organizado pela Instituição sobre o tema. Ainda localizamos uma publicação que discute planejamento e economia solidária e uma sobre planejamento em saúde; bem como publicações que discutem capacidades estatais, infraestrutura e relações internacionais (um título cada).

Em termos relativos, e ao analisar os três períodos de forma comparada, é possível perceber que não há correspondência entre a vigência (em anos) do tempo de cada modelo de Estado e o número de publicações produzidas pelo Instituto nos distintos períodos. Por outro lado, entre o modelo de Estado e número de publicações há correlação, conforme gráfico abaixo:

**GRÁFICO 7.** Percentual de publicações sobre planejamento, no Repositório IPEA, em relação ao tempo de vigência dos modelos de Estado



Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser percebido, ao ciclo neoliberal, que responde a 43,33% do tempo analisado, correspondem apenas 6,7% do total de publicações aqui mapeadas, resultando em uma diferença relativa de -37,16%. Já ao período neodesenvolvimentista, cuja vigência responde por 45% do tempo analisado, corresponde a um total de 67,9% do total

de publicações, resultando em um saldo relativo positivo de +22,9%. Já sob a vigência do projeto neoconservador, que corresponde a 11,67% do tempo aqui analisado, foram editadas 25,92% das publicações do corpus de análise, indicando um saldo positivo de +14,25%.

Este primeiro contato com os dados sugere que há, de forma clara, uma maior valorização do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto durante o período neodesenvolvimentista, e uma desvalorização - manifesta na ausência de publicações sobre o tema - no período neoliberal, especialmente quando considerado que há um crescimento acentuado no número total de publicações a partir de 1996, e que este aumento não encontra correspondência no tratamento do tema do planejamento. Já em relação ao período neoconservador e de retomada de uma agenda liberalizante no entendimento do papel do Estado e do mercado na alocação de recursos e da promoção do desenvolvimento, em que pesem as limitações de interpretação do ciclo por ainda o estarmos vivenciando, é possível perceber uma queda nas publicações, ainda que tenha maior presença do tema do planejamento na agenda de pesquisa do Instituto, se comparado ao período neoliberal.

Algumas interpretações para estes dados podem ser realizadas. Em primeiro lugar, evidencia-se uma tangência entre os dados achados e a discussão realizada sobre os sentidos do planejamento e modelos de Estado, indicando um aparente tensionamento da agenda de pesquisa da Instituição frente às colorações ideológicas dos governos vigentes. Também é importante considerar que a década de 1990 é reconhecidamente um período de dificuldades institucionais no IPEA, o que por si só pode ser uma explicação para o baixo número de publicações produzidas nestes anos. Como contra-argumento há o fato de que a partir de 1996, a despeito do

aumento no número de publicações do Instituto, ainda há uma relativa baixa valorização do planejamento enquanto objeto de investigação. Por fim, é importante matizar o maior número de publicações do ciclo neoconservador se comparado ao período neoliberal com o fato de que, dada a instabilidade institucional do país, a agenda de pesquisa nos anos de transição ainda respondia a iniciativas do período anterior.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O capítulo teve um objetivo claro: analisar as publicações do IPEA atinente ao tema planejamento no período de 30 anos, observando a oscilação das produções de acordo com o tensionamento dos grupos políticos, ou conforme intitulamos, ‘modelos de Estado’ que ocuparam o poder. Como se trata de uma instituição que nasce por iniciativa do Estado, para reforçar sua capacidade de planejamento, mas que durante a história ganha uma autonomia relativa, partimos da hipótese que a agenda de pesquisa do IPEA é influenciada por esses projetos e/ou ao mesmo tempo, os influencia. Nesse sentido, o planejamento tenderia a ser mais valorizado em períodos de maior valorização do Estado para atuação no desenvolvimento, e em oposição, desvalorizado em períodos de retração desse ativismo (concepção liberal).

Os achados nos levaram a confirmar, de certa forma, essa hipótese. Verificamos uma oscilação na produção de livros e artigos sobre o tema nos três contextos analisados. No período neoliberal, apesar de em 1996 ter havido um acréscimo de técnicos pesquisadores contratados, nota-se um baixo número de produção sobre o tema atinente ao planejamento - que pode refletir o desmonte que a Instituição vivia desde a década de 1980, assim como, o baixo interesse dos governos em demandar estudos sobre uma ferramenta “sem utilidade” para o receituário neoliberal. No contexto dos governos de

centro-esquerda verificamos um aumento considerável no tratamento desse assunto, refletido no número de publicações. Ademais, a correlação entre planejamento, capacidades estatais, desenvolvimento econômico e social, e democracia figuraram positivamente nesse contexto. Mais uma vez, percebeu-se a permeabilidade da Instituição ao projeto político em vigência (o qual chamamos de neodesenvolvimentismo) e igualmente seu papel na orientação de rumos e perspectivas de atuação para o Estado. No período neoconservador, em que se retoma no âmbito da economia uma agenda liberal e no contexto da política uma agenda conservadora, esperávamos encontrar um declínio maior nas publicações atinentes ao tema planejamento, visto que as prioridades do governo Temer indicavam o desmonte das políticas sociais, da estrutura de gestão governamental e do próprio Estado. Entretanto, encontramos um declínio relativo que pode ser interpretado como a autonomia da burocracia do IPEA, que mais uma vez, assim como foi em 1970, não parou de produzir, mas pelo contrário, ofertou perspectivas críticas ao projeto que está no poder.

Cabe também salientar que o processo de escrita e publicação não é imediato, levando às vezes mais de dois anos entre a elaboração e a publicação. Dessa forma, a queda relativa de escritos nesse período pode ser afetada pela produção de textos e artigos dos anos anteriores.

Por fim, cabe salientar que o artigo traz à tona uma reflexão importante sobre o papel de um instituto de pesquisa – aqui considerado um *Think Tank* – e como o mesmo pode influenciar a agenda pública e ser igualmente tensionado pelos projetos de Estado, mas igualmente reconhece que precisa avançar nos seus achados, a partir de outros recortes de palavras-chave para avançar na defesa de suas hipóteses.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, L.F. Et All. A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas Administrativas. In: LOUREIRO, M.R et All. Burocracia e Política o Brasil. RJ, FGV, 2010.
- ÁVILA, R. O; HAUCK, J. C. R. Os think tanks brasileiros e suas contribuições para o pensamnto social e político: um resgate histórico-exploratório sobre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). *Cadernos de História*, v. 15, n. 23, p. 180-207, 2014.
- BIATO, F. A. Entrevista. In: D'ARAUJO, Maria C.; DE FARIAS, Ignez C.; HIPPOLITO, Lucia. IPEA 40 anos: Apontando caminhos. Brasília, IPEA, 2005, p.83-95.
- BIELCHOWSKI, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964, Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004
- BONELLI, R. Entrevista. In: D'ARAUJO, Maria C.; DE FARIAS, Ignez C.; HIPPOLITO, Lucia. IPEA 40 anos: Apontando caminhos. Brasília, IPEA, 2005, p.70-82.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007 - Mensagem Presidencial. Brasília, D. F, 2003
- BOSCHI, R; GAITAN, F. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes de Brasil e Argentina. IN: BOSCHI, Renato. BUSTELLO, Santiago. Brasil e Argentina: Políticas e trajetórias de desenvolvimento. Rio de Janeiro: E- papers, 2015
- CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C;PIRES, R.R; PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília, IPEA, 2015
- CARDOSO, J. C. Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília, IPEA, 2011. Páginas 179 – 188

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. RBPO, Brasília, Volume 1, nº 1, 2011

DIAS, Cora. O que é o IPEA - O Instituto que pesquisa e planeja o futuro do país. Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, IPEA, Ano 8, Edição 69, 21 de Novembro de 2011. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2645:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2645:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em Junho de 2019.

DIAS-RIGOLIN, Camila C.; HAYASHI, Maria Cristina P. I. Expertise e formulação de políticas: proposta de marco analítico e metodológico para investigação de think tanks brasileiros. Anais do I circuito de debates acadêmicos; II Conferência do desenvolvimento. Brasília. IPEA, 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo20.pdf>>. Acesso em Maio de 2019.

DINIZ, Eli (org). Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio. Rio de Janeiro, FGV, 2007  
DINIZ, Eli. “O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010)”. Dados, vol.54, n.4, pp. 493-532, 2011

DOMINGUES, Fabian S.; FONSECA, Pedro D. Ignácio Rangel, a correção monetária e o PAEG: recotando a história. Revista Estudos Econômicos. São Paulo. v. 47, n. 2, Abr/Jun 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612017000200429&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200429&lng=pt&tlng=pt)> Acesso em Junho de 2019.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. “Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: Um novo desenvolvimentismo em gestação?” Sociologias, Porto Alegre,

ano 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.

FACHONE, Patricia de Cássio Valério; VELHO, LMLS. Novas abordagens de produção de conhecimento: think tanks e a produção e uso de ciência para o desenvolvimento da segurança pública. *Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública*, v. 6, n. 1, 2014.

FIORI, J.L. Olhando para esquerda Latino-americana. In DINIZ, Eli (org). *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro, FGV, 2007

FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura, RJ, 1961.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, J. Et All. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília, ENAP, 2007

GIACOMONI, J. E PAGNUSSAT, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília, ENAP, 2007

GOMIDE; BOSCHI (ORG). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, p. 3-12, 2017.

GOMIDE; PIRES (EDITORES). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. [Www. Ipea.Gov.Br](http://www.ipea.gov.br), p. 385, 2014.

GROS, D. B. *INSTITUTOS LIBERAIS E NEOLIBERALISMO NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA*. Porto Alegre: Teses FEE, 2003.

MATUS, C. *Política, Planejamento & Governo – Tomos I e II*. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MALAN, P. S. Entrevista. In: D'ARAUJO, Maria C.; DE FARIAS, Ignez C.; HIPPOLITO, Lucia. *IPEA 40 anos: Apontando caminhos*. Brasília, IPEA, 2005, p.57-69.

MOREIRA, C. *Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante*

em America Latina. Nueva Época, Año 20, n.54. Mexico: UAM, 2007

NUNES, E.O. Gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Bresser. Novo Desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. IN: DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo Milênio. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

PEREIRA, Bresser. O Estadista, a Nação e a Democracia. In A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

PETERS, B. G. «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.

POLANY, Karl (2012). A Grande Transformação: as origens de nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília, IPEA, 2011.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SECCHI, Leonardo; ITO, Letícia E. Think tanks e universidades no Brasil: análise das relações na produção de conhecimento em política pública. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Brasília. IPEA, N.46. Jan/Jun, 2016. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/observatorio/images/ppp\\_n46\\_art12.pdf](http://www.ipea.gov.br/observatorio/images/ppp_n46_art12.pdf). Acesso em Junho de 2019.

SIDNEY, Washington. Cinco Décadas de História. Revista

Desafios do Desenvolvimento. Brasília, IPEA, Ano 10, Edição 80, 23 de Junho de 2014. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3048&catid=28&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3048&catid=28&Itemid=39)> Acesso em Junho de 2019.

VELLOSO, J. P. R. Entrevista. In: D'ARAUJO, Maria C.; DE FARIAS, Ignez C.; HIPPOLITO, Lucia. IPEA 40 anos: Apontando caminhos. Brasília, IPEA, 2005. p.21-40.

---

## **CAPÍTULO 2**

Andréa de Souza Lobo  
Carla Costa Teixeira

# **PESQUISA COMO FUNÇÃO DE ESTADO? REFLEXÕES ETNOGRÁFICAS SOBRE UMA INSTITUIÇÃO IN BETWEEN<sup>1</sup>**

Em 2012 teve início a pesquisa etnográfica dentro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cujo período de maior densidade se deu entre outubro de 2013 e outubro de 2015<sup>2</sup>. Com sede em Brasília e um escritório no Rio de Janeiro, o Ipea congrega centenas de funcionários em distintas funções e com formações diferenciadas, mas aqueles que parecem melhor encarnar hoje a atividade fim do Instituto são os técnicos de planejamento e pesquisa, conhecidos como *TP*, visto que, como o próprio nome da instituição expressa, o Ipea tem na realização de pesquisas voltadas para as ações de

---

**1** Artigo publicado anteriormente em: MANA, Rio de janeiro, v.24. n.2, mai./ago. 2018, 235-277

**2** A pesquisa ocorreu, oficialmente, entre outubro de 2013 e outubro de 2015, e envolveu uma equipe de nove pesquisadores distribuídos na sede em Brasília e no escritório do Rio de Janeiro. Realizamos levantamentos documentais (impressos e virtuais), conversas informais com pesquisadores (TP) de todas as diretorias (indicados por “egos” distintos institucionalmente e seguindo a metodologia de redes), entrevistas semiestruturadas com todos os diretores e um dos presidentes, mapeamento e leitura das publicações, teses e dissertações sobre o Instituto, notícias na imprensa, além de amplo material produzido pelo próprio Ipea (publicações, relatórios, Textos para Discussão (TD), Notas Técnicas, material de memória institucional (vídeos)). Na condição de bolsistas do Ipea, alguns de nós tiveram a oportunidade de participar do cotidiano da instituição, compondo a equipe da DIES (Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia) pelo período de até 15 meses. Cabe notar que, para além do período oficial da pesquisa, o diálogo com os TP e o levantamento de dados se iniciaram no ano de 2012 e continuaram até o ano de 2016. Reflexões metodológicas sobre os desafios da pesquisa entre pesquisadores e intelectuais serão ainda publicadas, mas vale mencionar que grande parte das análises aqui apresentadas resultam de interessantes momentos de debate entre a equipe da pesquisa e os TP, especialmente nos seminários em que apresentamos dados parciais da pesquisa à equipe do IPEA.

governo de planejamento, desenvolvimento e implantação de políticas públicas sua razão de ser. Sua vocação seria, portanto, realizar pesquisa como e em função do Estado. Sem atribuir ao Estado qualquer rationalidade interna ou poder inerente, pretendemos investigá-lo aqui como estado-sistema e estado-ideias que estão permanentemente sendo construídos, não se constituem em uma unidade transcendental e cujo desafio maior aos que pretendem compreendê-lo reside justamente em buscar as conexões entre configuração de instituições e de ideias (Abrams 1988). Desta perspectiva, uma instituição de pesquisa como o Ipea se mostrou um *locus* privilegiado para tal.

Como veremos, a diversidade de formas de produção e compreensão do que sejam pesquisas vocacionadas para o exercício do governo ou do “Estado”, como alguns técnicos de pesquisa e planejamento frisaram, produz um campo de disputa e de tensões. Dentre estas, desde o início, uma adquiriu relevo por ter sido aquela que justamente suscitou o interesse dos técnicos do Ipea, os TP, na realização de uma etnografia da instituição, denominada por alguns deles de “complexo de cajuína”. Numa clara alusão à música de Caetano Veloso, que já nas suas primeiras estrofes indaga: “Existirmos: a que será que se destina?”, há um interesse em discutir a existência de um *ethos* institucional compartilhado em meio ao que muitos identificaram como uma crise de identidade dos autodenominados “ipeanos”.

Com esta perspectiva, as narrativas observadas em documentos, escutadas em conversas informais e entrevistas, bem como eventos e reuniões são nosso ponto de partida para compreender a configuração de valores disputados na instituição. Não se trata, portanto, de buscar articular o sentido das diferentes perspectivas individuais a partir das trajetórias de cada um dos sujeitos de pesquisa. Os indivíduos não são

nosso foco, a ambição aqui é mapear os sentidos da inserção institucional no Ipea para aqueles que o encarnam, o que nos permite abordar o Ipea como uma instituição que, por suas características, tem efeitos mais complexos nos processos estatais. Consiste, portanto, num esforço de contribuir para a compreensão desse universo etnográfico particular, mas também de levantar boas questões para pensar as relações entre os ofícios da pesquisa e de governo na conformação de uma instituição pública.

Com tais objetivos em mente, o artigo foi estruturado em três partes. A primeira se dedica a apresentar um breve histórico do Ipea com o intuito de demonstrar elementos que marcam valores que estavam em jogo na sua origem e que se reconfiguram hoje no dilema entre a pesquisa acadêmica ou a serviço do Estado. Seguindo a etnografia, as partes dois e três se dedicam a explorar a questão central por duas vias – em um primeiro momento, analisamos as tensões expressas na visão dos técnicos de planejamento e pesquisa, ressaltando as perspectivas dos indivíduos que constituem a instituição. Em seguida, articulamos tais percepções com a dinâmica institucional, buscando também apontar a permeabilidade de suas fronteiras. Nesse percurso, procuramos seguir uma categoria classificatória que os ipeanos usaram para falar da especificidade do Instituto – o Ipea como um *think tank* – e explorar os seus sentidos nas suas falas e também em outros registros. Finalmente, inserimos tais dados em um quadro referencial mais amplo ressaltando os diálogos possíveis em curso no campo das ciências sociais<sup>3</sup>.

Considerando a especificidade da pesquisa em que este artigo se baseia, poderíamos dizer que esta nasce vinculada

---

**3** As referências implícitas para este diálogo na antropologia brasileira são, especialmente, Teixeira e Souza Lima (2010); Castilho, Souza Lima e Teixeira (2014); Lowenkron e Ferreira (2017); Souza Lima (2012).

à preocupação prática de um grupo de funcionários do Ipea sobre a existência ou não de um *ethos* institucional, mas se desenvolve tendo como interlocução privilegiada as reflexões sobre atribuição de sentidos e efeitos de poder em ambientes institucionais de governo.

## **IPEA, A QUE SERÁ QUE SE DESTINA?**

O Ipea foi criado no Rio de Janeiro em 1964, na época com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, sob a liderança de João Paulo dos Reis Velloso a convite de Roberto Campos, numa articulação de relações pessoais, intelectuais e políticas que envolvia também Mário Henrique Simonsen e Isaac Kerstenetsky. A ideia era, nas palavras do próprio Reis Velloso:

constituir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração, pois dentro da rotina já havia os grupos setoriais do Planejamento. Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005:19).

Assim, o Ipea foi responsável nos anos 1960 e 1970 por elaborar programas básicos e diagnósticos para o desenvolvimento econômico da relevância do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), 1964-67, que foi seu primeiro trabalho, e do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico 1967-76. Esteve na maior parte de sua trajetória ligado ao Ministério do Planejamento, mas, como destacou Reis Velloso na fala acima, fora da rotina da administração. Não estar envolvido diretamente no dia a dia da administração pública já se colocava como relevante para as pesquisas e reflexões

necessárias ao “apontar caminhos” para o país que inspirou sua criação. Outra condição que foi identificada como um valor de origem, pelo menos na releitura feita por seus fundadores já no período democrático (Reis Velloso 1997; D’Araújo & Castro 2004; D’Araújo, Farias & Hippolito 2005), era a pluralidade intelectual de seus pesquisadores, o estabelecimento de vínculos acadêmicos (nacionais e internacionais) e também com instituições internacionais não governamentais. Assim, dando continuidade ao encadeamento de convites e indicações em rede, Reis Velloso montou desde o início uma “equipe de elite”, dentre os quais estavam Pedro Malan, Arthur Candal, Regis Bonelli e, mais para o final dos anos 70, Dorothea Werneck e Ricardo Paes e Barros.

Temos, portanto, desde então os elementos que hoje são identificados como constitutivos do referido “complexo de cajuína”: liberdade intelectual, excelência técnica, vínculo com universidades, função de assessoria às ações governamentais, produção de conhecimento aplicado. Contudo, naquele momento, tais qualidades se inseriam no horizonte autoritário do regime militar, como a neutralidade necessária a certa legitimação do jovem regime, e também contribuíam para o esvaziamento político da tensão pós-golpe, na medida em que as divergências de opinião dentro do EPEA/Ipea eram contidas em sua divulgação, a classe política mantida à parte e os agentes econômicos contemplados nas ações de estabilização econômica. Ao mesmo tempo tais elementos operavam como fornecedores de conhecimento baseado em rigor científico para o projeto de nação e de desenvolvimento econômico que se iniciava: a construção de uma aliança entre a intervenção do governo na economia (planejamento) e a economia democrática (o livre funcionamento das forças de mercado) (Cunha 2012:37). No momento da pesquisa tal combinação, como não poderia deixar de ser, levava a

indagações totalmente distintas por parte dos ipeanos. Afinal, a que se destina o Ipea: pesquisa individual e “academicista” ou pesquisa a serviço do Estado?

Muito mudou ao longo deste interregno: fortalecimento das universidades, dos programas de pós-graduação e das associações científicas (com a contribuição do próprio Ipea); desenvolvimento gradual de especialistas dentro dos ministérios; fim do milagre econômico e a “década perdida” dos anos 80; o processo de redemocratização que culminou com a Constituição de 1988; o governo Collor com a reforma do Estado (a construção de um Estado mínimo e o abandono do planejamento e do desenvolvimento dirigido pelo Estado); a estabilização econômica nos governos FHC, (1995-2002) aliada à política de redução do Estado, privatização e criação de agências reguladoras de setores econômicos; nos governos Lula (2003-2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) observamos a redefinição de uma política de desenvolvimento com maior intervenção do Estado e de um novo ambiente político em que foi incentivada a participação da sociedade civil organizada nas decisões de governo. Estas são apenas algumas mudanças do contexto abrangente que permitem delinear o arco de transformações que marcaram os 50 anos que separam a origem do Ipea e o momento da pesquisa em foco.

Tais mudanças, umas mais outras menos, repercutiram em alterações de orientação temática e na redefinição organizacional interna da instituição, ou seja, tanto na agenda de pesquisas quanto na forma de funcionamento institucional do Ipea. Assim, se no final dos anos 60 houve a divisão de trabalho entre Brasília e Rio de Janeiro, associando a primeira com assessoria governamental (Instituto de Planejamento) e a segunda com produção de conhecimento (Instituto de Pesquisa), tal divisão existiu formalmente até 1990 com a

reforma do governo Collor, quando o Ipea se transformou em fundação pública e entrou para a lista de órgãos a serem extintos. Já em meados dos anos 1990, sob a gestão de Fernando Rezende, no primeiro mandato de FHC, o Ipea começou a se recuperar com a abertura de concursos (cinco concursos entre 1995 e 2008) para a contratação de técnicos de planejamento e pesquisa, estes viraram carreira de estado e a oposição entre Ipea Brasília e Ipea Rio (com sua correlata separação entre pesquisa e assessoria) parece ter perdido importância para outras tensões.

Tendo esse horizonte maior em mente, buscamos aqui fazer um duplo movimento: aprofundar a compreensão de como essas tensões e divergências se expressaram na visão daqueles que são os principais responsáveis pelas pesquisas na instituição (os técnicos de planejamento e pesquisa), bem como articular essas perspectivas individuais com a dinâmica da organização institucional e com o horizonte sociológico abrangente em que o Ipea se insere. Para tanto, apresentaremos as tensões constitutivas do Ipea ao trazer as categorias, os argumentos e os procedimentos institucionais construídos no diálogo em campo, para depois referenciá-los numa configuração ampliada de instituições e campos sociais.

## **MAPEANDO TENSÕES, APROFUNDANDO SUA COMPREENSÃO**

Um conjunto de tensões foi mapeado ao longo da pesquisa, e elas tomam a forma de dualidades, dicotomias ou disjunções que ora sinalizam para campos polarizados nos quais a possibilidade de diálogo parece ser anulada, ora assumem tal complexidade que passam a ser avaliadas como complementaridades, especificidades de um fazer *sui generis*, cultura institucional ou características que seriam próprias ao exercício da pesquisa como função de estado.

O objetivo desta seção é aprofundar a reflexão sobre este conjunto de tensões, polaridades, conflitos de visões e sobre seus efeitos nas rotinas da instituição e na sua própria inserção em um contexto mais amplo. Nas páginas que seguem serão apresentados diversos pares que surgiram nas conversas, entrevistas e nos documentos sempre que os técnicos de planejamento e pesquisa foram questionados ou se propuseram a refletir sobre a “casa”. Nesse sentido, o esmiuçar das tensões que se segue aparecem como elementos centrais da definição do que é o Ipea hoje e como era ontem, qual sua função, suas potencialidades e desafios.

Uma crítica, que talvez perpassasse as diversas disjuntivas presentes nas reflexões dos ipeanos<sup>4</sup>, é o que podemos denominar de uma baixa densidade institucional formal (caracterizada por falhas ou ausência de procedimentos, regras, controles e comandos e uma indefinição em relação aos objetos e produtos adequados) que, conforme expresso por alguns entrevistados, parece redundar em um *modus operandi* que daria uma “cara” à instituição.

Esta baixa formalidade institucional aparece como um mal de origem<sup>5</sup> que acompanharia a gestão da casa ao longo de sua história. São exemplos citados nas entrevistas:

---

**4** Denominação metonímica frequente em instituições com forte engajamento moral de seus funcionários que, usualmente, tomam a sigla da instituição para criar uma autodenominação que expresse seu engajamento e distinção: “Ibgeano” (Senra 2008), “Inapiário” (Hochman 1990), “Benedense” (Paiva; Museu da Pessoa. BNDES 2012) e “Ipeano” (D’Araújo, C. et al. 2005). Trata-se de uma categoria do campo e que surge justamente entre funcionários cujas instituições se tornaram emblemáticas do processo de construção de estruturas estatais “meritocráticas” desde a primeira metade do século XX, com o governo Vargas e os “Daspianos”.

**5** Na fala de um dos interlocutores: “O Ipea, durante a Ditadura, vai criar formalidade só em 1967, três anos após ter sido criado” (Entrevista TP, 12 de março 2015).

a política de implementação de bolsas, regulamentada desde a Constituição de 1988, mas que teria sido formalizada no Ipea somente em 2008; o trânsito fluido de TP (Técnicos de Planejamento e Pesquisa) entre as diretorias sem que isto implique em alterações nos programas de trabalho individuais; a distribuição desigual dos recursos financeiros e humanos para os projetos de pesquisa; a pessoalidade que marcaria os concursos públicos que, no lugar de serem definidos por critérios como necessidades identificadas, áreas a serem reforçadas, estratégias de fortalecimento, têm sido realizados de acordo com a agenda do presidente, “o concurso de fulano ou beltrano”.

Por vezes, a referida ausência de processos assume a versão de uma instituição pouco hierárquica. O organograma<sup>6</sup> abaixo, que pretende representar a estrutura organizacional do Instituto, expressa um tipo de organização em que as diretorias orbitam em torno da presidência, mas em situação de igualdade, nos remetendo a uma forma institucional que valoriza a colaboração entre as partes e se distancia de uma representação hierárquica. Na linguagem da gestão, é um organograma denominado radial ou solar, associado a instituições modernas que buscam incentivar o trabalho coletivo horizontalizado.

---

**6** Não foi possível localizar na página do Ipea a data exata de inserção do organograma, entretanto, em conversa com um interlocutor, este teria sido elaborado em 2006 e inserido na página nos anos seguintes. O primeiro documento institucional que localizamos com esse organograma foi um folder institucional publicado em 2010, intitulado “O Ipea pensa e pesquisa o Brasil”.

Figura 1: Organograma Institucional do Ipea<sup>7</sup>

(Fonte: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br))<sup>8</sup>

Assim, se por vezes a pouca hierarquia foi açãoada nas falas dos ipeanos como uma marca positiva, como sinônimo de autonomia, igualdade nas relações (entre diretorias, diretorias e presidente e entre os próprios pesquisadores) e uma liberdade de pensamento necessária ao tipo de trabalho que se realiza na instituição, em outros momentos, a ausência de trabalho coletivo e de integração entre diretorias foi considerada como problemática. Afinal, essa integração deveria suprir a falta de direção e a lacuna de relações hierarquizadas, nos termos da instituição desejável expressa no organograma institucional publicado na sua página. Tais percepções podem ser apreendidas nos trechos de entrevistas abaixo<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Acesso em 23/06/2016.

<sup>8</sup> Acesso em 23/06/2016.

<sup>9</sup> Não especificaremos diferenças relativas à área acadêmica de formação,

O Ipea como órgão de pesquisa vive uma certa liberdade acadêmica, tal como as universidades. Um ambiente saudável de conhecimento não combina com um ambiente onde você tenha uma camisa de força onde as pessoas não possam pesquisar o que desejam. Você não pode pensar em um ambiente de conhecimento onde não impere a crítica, a pluralidade de opiniões, a diversidade de raciocínio (Entrevista TP, 02 de março de 2015).

A gente tem muita liberdade, no fundo, na essência, a gente faz o que a gente quer depois que o Ipea virou de Pesquisa Aplicada. [...] Como a hierarquia não é explícita, não é utilizada como forma de gestão mais clara e mais organizada, aí as pessoas fazem o que querem. Aí eu acho que é um problema da instituição, ela não dá muito um norte, uma direção para que a gente também possa se posicionar (Entrevista TP, 10 de abril de 2015).

Como expresso pelos interlocutores, se a liberdade surge como condição para um ambiente saudável e para a qualidade

---

de tempo de trabalho no Ipea, de posições institucionais, de gênero, de momento e forma de ingresso dos entrevistados por duas razões: primeiro, por respeito ao compromisso ético de garantir o anonimato dos indivíduos em um universo pequeno no qual poderiam ser facilmente identificáveis pelos seus pares e, consequentemente, prejudicados por expressarem conflitos e tensões caros à vida institucional. Segundo, porque as tensões, os conflitos e as posições não são fixos ou cristalizados, o que permite o trânsito dos indivíduos e mudanças de suas perspectivas a depender dos contextos. Observamos tal dinâmica no ano de 2016 com a mudança de orientação institucional para o Ipea, em meio à crise política que culminou com o afastamento da presidente da República. Diante de um novo contexto, as inserções de diversos interlocutores se alteraram, a depender da maior ou menor identificação com os novos alinhamentos institucionais. Soma-se a isso a relevância da polissemia dos termos definidores das tensões (assessoria x pesquisa, institucionais x individualistas etc.), o que permite o diálogo entre posições.

do trabalho de pesquisa, esse é um equilíbrio delicado. A carência de “processos de produção” claros parece se somar a uma desvalorização da hierarquia como forma de gestão, constituindo assim fragilidades institucionais consideradas graves por alguns: a falta de direcionamento e de prioridades, o excesso de liberdade e de individualismo, ambos percebidos como negativos para a instituição.

O Ipea de hoje é um Ipea desintegrado. Eu posso passar minha vida aqui sem fazer um confrontamento, sem ter uma discussão de verdade [...]. Nas diretorias que se apresentam mais integradas, quantos trabalhos estão sendo feitos envolvendo quatro ou cinco pessoas da mesma diretoria? A integração é muito baixa. Claro que tem uns aspectos idiossincráticos, tem o cara que fica trancado na sua sala [...] (Entrevista TP, 12 de março 2015).

O Ipea carece de coesão. Muitas vezes as diretorias parecem entidades distintas. O Estado brasileiro tem um enorme problema de hierarquização. Acham que se hierarquizar, estabelecer claramente uma cadeia de comando, trata-se de fascismo, autoritarismo. Some-se a isso que houve, mais recentemente, uma vitória na casa daqueles que querem uma atuação e formação mais diversa. Daí hoje fazemos de tudo, fazemos pesquisa sobre quase tudo, falamos sobre quase tudo (Entrevista TP, 22 de abril de 2015).

A noção de que as rotinas carecem de processos bem definidos ganha, então, a forma de uma polarização entre individualismo e institucionalidade que estaria no centro de diversas tensões que permeiam a rotina da instituição. Em sua

atualização mais radical, o individualismo estaria associado a figuras anedóticas, por exemplo, os que ficam “discutindo com seus botões”, “que nunca aparecem” ou que “só discutem com a literatura”. Tais figuras surgem na fala de técnicos de todas as diretorias e são a personificação de uma postura que desagrega e que, apesar de ser vista como certa idiossincrasia dentro da instituição, é fonte de desconforto, expressão da desintegração que fragilizaria o coletivo e poderia, se predominante, vir a dilapidar o maior capital do Ipea: seu prestígio institucional como centro de excelência em pesquisa aplicada. Contudo, um olhar mais cuidadoso sobre cada diretoria, via observação direta e leitura dos planos de trabalho e dos relatórios de gestão anuais, permite ver que todas, umas mais, outras menos, realizam reuniões internas para discutir pesquisas e textos em elaboração, organizam seminários temáticos maiores com a presença de pesquisadores da “casa” e de universidades (brasileiras e estrangeiras) e, também, com especialistas de outros órgãos do governo e de organismos internacionais. Em outras palavras, possuem atuação de certa forma articulada internamente.

Não obstante, é visível também que em todas as diretorias há mais projetos do que técnicos de planejamento e pesquisa e, quando se escrutina o que isso indica, verifica-se que em muitos casos se deve à existência de vários projetos com um só TP (ou seja, o TP é o coordenador e a equipe). Tal perfil pode ser uma expressão das tais figuras anedóticas a que nos referimos anteriormente, mas também que a rotina de trabalho de algumas diretorias pode ser mais marcada pela contratação de consultores, bolsistas e estagiários que, numa leitura positiva, otimizariam o trabalho desses TP e do próprio Ipea. Nem todos, contudo, compartilham dessa compreensão e, segundo alguns técnicos, essa dinâmica institucional significaria uma precarização do trabalho dentro do Ipea, não

contribuindo para um processo integrador. Ainda em relação aos números de projetos e de TP, outras diretorias parecem conseguir multiplicar projetos por uma dinâmica oposta: vários TP participam da equipe de diferentes projetos e isso só parece ser possível pela afinidade ou integração existente entre os projetos que compõem as agendas de trabalho dessas diretorias. De tal modo que a relação numérica entre TP e projetos não é de fácil leitura, visto que expressa a rotina de trabalho dentro do Ipea com suas combinações variadas e dinâmicas diversas a depender da diretoria e do momento em que para ela olhemos. Sob este ângulo, forma e conteúdo das alegadas diversidade e pluralidade tão centrais ao Instituto adquirem outros desdobramentos considerados indesejáveis: fragmentação, desintegração, precarização.

Quando extrapolamos a rotina de cada diretoria, essa desintegração parece ganhar mais uma dimensão. Além de estar presente nas falas dos ipeanos, a ausência de diálogo entre as diretorias se expressa de forma clara na vida cotidiana da instituição: nos seminários ou reuniões divulgados na agenda pública promovidos por uma diretoria e que raramente são frequentados por técnicos das demais; nas diversas publicações do Instituto; nos projetos e planos de trabalho nos quais são muito raras ações interdiretorias; na organização espacial que distribui as diretorias em andares distintos do prédio em que o Ipea se encontra – tanto a sede em Brasília quanto a unidade do Rio de Janeiro – sem dispor de espaços de convivências comuns;<sup>10</sup> e nas relações cotidianas dentro da “casa”. Ao tratarem dessa fragmentação, uma expressão que se destacou ao longo da pesquisa, por ser amplamente partilhada entre os TP, foi a de

---

**10** Encontramos registros, e ouvimos de alguns TP, sobre a iniciativa de construir uma nova sede para o Ipea, que teve orçamento previsto e projetos básico e executivo contratados em 2009/2010. Em 2012 houve a reali-

“colcha de retalhos”, ou seja, o que se produz é quase sempre de muita qualidade, mas sem articulação com um projeto englobante, sem um sentido de todo que expresse uma diretriz institucional.

Nas publicações citadas pelos TP como relevantes ou representativas do Ipea, a avaliação geral é de que os “*TD*” (*Textos para Discussão*) seriam a marca do Instituto e por vezes são tomados também como parâmetro e medida para falar das outras publicações. Assim, no que diz respeito às publicações que congregam diversos técnicos e diferentes diretorias, como, por exemplo, os boletins, estes são qualificados por alguns com a já referida metáfora de “colcha de retalhos” ou, ainda, como um “conjunto” de *TD*. Mesmo a publicação anual *Brasil em Desenvolvimento*, que envolve todas as diretorias em torno de uma temática central, é assim vista, pois para alguns “as pessoas pegam o que já estão fazendo e mandam”.

Ao longo da pesquisa acompanhamos alguns eventos que foram explicados por muitos dos nossos interlocutores como outra expressão dessa alegada desagregação. Nesse período, um ganhou destaque na imprensa: a Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher, divulgada em abril de 2014 pela Disoc (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais).

Os resultados da Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher geraram grande repercussão ao

---

zação de consulta interna aos vinculados ao Ipea Brasília sobre se a nova sede deveria ser construída ou se se deveria reformar o prédio do BNDES onde o Ipea se encontra na área central de Brasília. Nessa consulta, já na primeira pergunta ficou indicada a rejeição à nova sede, quando 46% dos respondentes declararam que o Ipea deveria permanecer no Ed. BNDES e outros 15% só apoiam a nova sede se o custo fosse menor do que a aquisição e reforma do Ed. BNDES (IPEA s/d. Consulta sobre a sede do Ipea em Brasília - 18/12/12 a 21/12/12 - Resultado Final). O tempo passou, o presidente do Ipea mudou e a nova sede não vingou.

apresentarem o dado de que 63% dos brasileiros concordavam com a frase “Mulheres que usam roupas que mostram o corpo merecem ser atacadas”. Alguns dias após a publicação, a repercussão foi ainda maior quando se verificou que este dado estava equivocado. A crise estava instaurada. As publicações na mídia formal, informal e nas redes sociais foram inúmeras e, em seu conteúdo, questionavam a qualidade da produção do Instituto, seu aparelhamento pelo governo de então, enfim, colocavam em questão um bem com valor imensurável, a qualidade técnica tão associada a este órgão.

O Globo em 05/04/2014, sábado:

“Pesquisa do estupro: ex-diretores dizem que IPEA perdeu o foco”. Continua a matéria, ainda na primeira página: “‘Troca de gráficos’ provocou erro em resposta sobre ataques a mulheres. ‘O instituto não tem tradição de fazer pesquisas de opinião’, critica ex-dirigente. Para outro, a falha deveria levar à criação de processos de revisão. O IPEA pediu desculpas após admitir que estava errada a informação de que 63% dos brasileiros concordam total ou parcialmente com a ideia de que mulheres que deixam o corpo à mostra merecem ser atacadas. O percentual correto é de 26%. O Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Rafael Osório, pediu exoneração. Para ex-diretores do órgão, o IPEA pode ter cometido esse ‘erro grotesco e banal porque não se limitou às tradicionais pesquisas sobre dados econômico PÁGINAS 3 e 4’. (1ª pág.)

Na pág. 3: “A polêmica do estupro – IPEA admite erro em pesquisa – Diretor pede demissão após revelar que troca de gráficos alterou dados sobre ataque a mulheres (com foto de Rafael Osório)”. Na página 4 a manchete é “A polêmica do estupro – para ex-diretores do IPEA, erro foi ‘grotesco’ e órgão perdeu foco”. São citados Edson Nunes, Aspásia Camargo e Simon Schwartzman. Nunes e Schwartzman confluem ao afirmar que o IPEA perdeu o foco; Nunes: “O IPEA não tem a tradição de fazer pesquisa de

opinião (...) trabalha com dados econômicos". Fonte: Teixeira, C.; Lobo, A. & Castilho, S. 2015

Internamente, o evento suscitou debates acalorados pelos corredores e algumas manifestações públicas por vezes desencontradas, ora de apoio e defesa do técnico e da diretoria responsáveis pela pesquisa, ora de crítica. O ponto comum das manifestações dos técnicos de planejamento e pesquisa era a defesa da instituição ao imputar ao erro um caráter pontual, uma troca de planilhas, uma consequência do acúmulo de trabalho etc. Não se trata aqui de investigar ou avaliar o que de fato teria ocorrido, o que interessa retirar do evento é que este se constituiu como um sinal de que os procedimentos para assegurar a qualidade dos resultados da pesquisa e sua adequada divulgação estavam falhos e precisavam ser revistos. Para alguns, se tivesse ocorrido, por exemplo, um sistema de revisão por pares ou um seminário para discussão dos resultados, um erro "grosseiro" como este não teria passado.

Tal evento e seus desdobramentos revelam, sobretudo, a relevância da pesquisa de qualidade para a própria existência da instituição, na medida em que os riscos institucionais decorrentes e a necessidade de redefinições (de procedimentos, foco, métodos) foram expressos por todos com os quais conversamos – e por ex-presidentes e diretores via imprensa. Redefinições estas que incluíam rever a própria manutenção das pesquisas de percepção. Esse evento foi, sem dúvida, uma oportunidade para que vários que estavam no Ipea ou que por lá haviam passado vocalizassem publicamente o descontentamento com a realização desse tipo de pesquisa. O viés economicista que abordaremos adiante ganhou relevo nessa oportunidade, buscou ampliar sua legitimidade e o fez com sucesso: no final de 2014 o projeto SIPS (Sistema de

Informações de Percepção Social) foi encerrado.

Assim, a desintegração, segundo alguns, ou a dispersão, segundo outros, materializada nesse evento redundaria em um conjunto de efeitos que fragilizam a instituição e que parecem ter na interação com os demais órgãos de governo uma relação de causa e consequência. O lugar do Ipea na estrutura governamental é considerado um componente central neste cenário.

Isso tem a ver com uma autonomia grande que existe no Ipea e com um descolamento que ele teve com o governo, o fato de o governo não dar uma missão clara ao Ipea no ciclo da gestão, no aprimoramento das políticas públicas. Inclusive os dirigentes que vêm muitas vezes dão um tratamento de universidade, com os pesquisadores com autonomia nas suas pesquisas. Algumas pessoas defendem isso e outras acham que teríamos que estar em projetos coletivos, mais próximos da Esplanada, mais institucionalizados. Eu acho que é isso (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

A interpretação de que o Ipea não tem uma competência bem definida no organograma do estado seria, portanto, parte da explicação das dificuldades internas ao órgão. Entretanto, é preciso contextualizar melhor essa suposta não inserção. Trata-se de uma instituição duradoura, com mais de 50 anos de existência; a carreira de técnico de planejamento e pesquisa é uma das que compõem o ciclo de gestão, portanto considerada como parte da elite da gestão pública atual; o Instituto, durante a pesquisa, estava subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, secretaria vinculada diretamente à

Presidência da República;<sup>11</sup> seus técnicos têm prerrogativa no acesso a bancos de dados e informações institucionais das instâncias estatais e têm um trânsito privilegiado nos altos escalões do governo; os convênios e os assessoramentos técnicos ao governo são parte importante das atividades do Ipea reportadas em planos de trabalho e relatórios diversos; e a partir de 2014 o Ipea em articulação com a Enap (Escola Nacional de Administração Pública) passou a oferecer um Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, com o objetivo de “capacitar servidores da Administração Pública Federal”, que já está em sua 3<sup>a</sup> turma.<sup>12</sup>

Não obstante isso, a percepção de ser uma carreira de estado sem uma atribuição precisa no ciclo de gestão era forte e nos permitiu qualificar melhor a afirmação de diversos TP que associam dificuldades internas a uma fragilidade institucional externa à “casa”, ou seja, uma fragilidade que não depende de deliberações do próprio Instituto.

A dificuldade: o Ipea não tem uma competência bem definida. A gente tem uma lei que regulamenta a carreira dos TP, temos o estatuto, temos o planejamento estratégico. Mas o próprio governo não deu uma competência específica para o Ipea, por exemplo, ele será responsável pela avaliação do governo federal, ou por elaborar novos planos de políticas? Isso cria uma dificuldade do Ipea direcionar melhor seu trabalho e

---

**11** A Presidência da República publicou no Diário Oficial de 05 de outubro o Decreto nº 8.536, de 02 de outubro de 2015, que alterou outro decreto, de junho de 2007, e restabeleceu a vinculação do Ipea ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) extinguindo a Secretaria de Assuntos Estratégicos, à qual o Ipea estivera vinculado desde o decreto de 2007.

**12** <http://www.ipea.gov.br/sites/> Acesso em 18/05/2018.

conhecimento de uma maneira útil (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

Me surpreendeu este dado: o Ipea teve oito estatutos, sete depois de 88. [...] Isso é um indicador de que depois da Constituição tivemos uma grande instabilidade, e era para ter o 9º estatuto... Ninguém nos dá a nossa missão, é o presidente de plantão que dá essa missão, essa falta de institucionalização que se revela nas nossas práticas. As coisas aqui correm muito no pessoal e aí eu fico no meu casulo e ninguém me enche o saco [...]. Tem um cenário traçado de fora: a não demanda [...]! (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Como expresso nas falas acima, haveria uma espécie de *décalage* entre o lugar formal que o Ipea ocupa na estrutura do estado e o papel que desempenha em relação às ações governamentais. Afinal, o ciclo de gestão ao qual as carreiras de estado estão vinculadas se define por etapas e os técnicos de planejamento e pesquisa não se veem enquadrados diretamente em nenhuma delas. Na página denominada “ciclo de gestão” e mantida pelas associações das quatro carreiras que compõem este ciclo, os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea aparecem definidos com a seguinte função: “São responsáveis pela realização de pesquisas econômicas e sociais e pela avaliação de ações governamentais”.<sup>13</sup> A questão que parece inquietar vários ipeanos é que para eles a pesquisa já realizada não tem uma finalidade precisa de avaliação e nem de proposição de ações governamentais e, assim, o Ipea seria apenas um instituto de pesquisa, de excelência, sem dúvida.

---

**13** <http://ciclodegestao.org.br/index.php/sobre/carreiras/>. Acesso em 29/05/2018. É importante mencionar que nessa página, de forma equivocada, os técnicos em desenvolvimento do Ipea ainda aparecem como

Contudo, essa visão não é apenas interna ao Ipea. Na breve incursão que fizemos entrevistando interlocutores e parceiros do Ipea na estrutura do governo federal, alguns também partilhavam dessa visão e outros nem sequer sabiam que os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea integravam as carreiras de Estado.<sup>14</sup>

Para melhor explicar este lugar flutuante ou deslocado (entre forma e função), os ipeanos se remetem à história da instituição. Um elemento ressaltado são os diferentes lugares que o Ipea ocupou ao longo dos seus 50 anos – vinculado ao Ministério do Planejamento, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, à Secretaria de Assuntos Estratégicos e, de novo, ao Ministério do Planejamento. Dentre idas e vindas, com momentos de extrema insegurança que anunciam o fim da instituição (os tão citados anos 1980 e início dos 1990)<sup>15</sup> e sua posterior

---

carreiras de Estado – o que não veio a se concretizar.

**14** No início de 2016 entrevistamos servidores da chamada “Esplanada” – em referência à avenida conhecida como Esplanada dos Ministérios e que termina na Praça dos Três Poderes – que tinham ou tiveram relações de trabalho e parceria com o Ipea. Este foi um desdobramento do projeto inicial que nos pareceu fundamental para contrastar com as percepções dos ipeanos sobre as referidas “perda de centralidade” e “ausência de demandas externas” do Instituto. Contudo, a turbulência política, as mudanças no cenário e o clima geral de insegurança interromperam esta iniciativa.

**15** O risco de extinção do Ipea foi abordado também em pelo menos dois documentos que encontramos na pesquisa. O primeiro consiste de uma pesquisa feita em 1994 por um então diretor (mas não técnico de carreira) que relatou queixas de adoecimento por parte dos ipeanos em função do risco objetivo que a instituição passava: “hoje, com a metade dos seus quadros técnicos trabalhando em outros órgãos (227, de um total de 440 ativos), o Ipea interno (485) é menor do que o IPEA externo (537, cedidos e inativos). Paralelamente à redução do quadro funcional, o número de funções gratificadas e DAS foi reduzido de 265, em 1980, para pouco mais de 100, em 1993. Em termos salariais, os rendimentos dos funcionários de Ipea, em julho de 1993, estavam reduzidos a pouco mais de 25% do que

recuperação (a produção do chamado Mapa da Fome e a realização de três concursos na segunda metade do anos 1990), a percepção de que houve uma perda de prestígio ao longo dos anos é geral - apesar de que, para todos, ter sobrevivido enquanto instituição foi importante para pensar o país.

A perda de centralidade e prestígio adviria, por um lado, de fatores alheios ao Instituto: perda de relevância da noção de planejamento nacional no período pós-redemocratização, fortalecimento dos ministérios, autonomia e competência dos demais órgãos para realizar pesquisas, fazer avaliações, pensar estratégias etc. Assim, como instituição então ligada à Presidência da República, o Ipea, na compreensão de alguns de seus técnicos, parecia estar mais sujeito às mudanças de mandato presidencial, que ocorrem a cada quatro anos, e às consequentes mudanças de orientação política e administrativa.

O outro lado desse cenário parece se relacionar com um lugar *in between*, que é característico da própria *expertise* do Instituto: a pesquisa como função de Estado em tempos democráticos. Portanto, este lugar considerado frágil se vincula intimamente com mais um par de opostos, pesquisa acadêmica *vs* pesquisa a serviço do Estado. A produção de um conhecimento “desinteressado”, para contribuir com a ciência, ou de um conhecimento “situado”, para contribuir com a política, é um dilema central abordado pelos técnicos para o entendimento da instituição.

Eu sou do grupo do Ipea que entende que ele não é uma

---

eram em janeiro de 1990” (Matos 1994:12). O segundo foi escrito por TP da unidade Rio que, ao recuperar a história do Ipea, destaca o início dos anos 1990 como: “uma fase de muitas dificuldades para o Instituto, de forte incerteza quanto à sua sobrevivência, de achatamento salarial e de perdas de técnicos” (Almeida et al. 2011:14).

universidade [...]. Então eu vejo como função do Ipea e pelas facilidades que ele tem (de acesso facilitado a base de dados, das relações de confiança que se estabelecem entre o Ipea e gestores da Esplanada) estar auxiliando os ministérios, a Presidência a aprimorar as políticas públicas - aprimorar vai desde construir agendas até criar novos programas, avaliar, monitorar, tudo isso (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

A formação acadêmica de grande parte dos técnicos responsáveis pela atividade fim do Instituto engloba os níveis de mestrado e doutorado. Trata-se, portanto, de uma formação com viés acadêmico que é estimulada pela instituição desde sua constituição nos anos 60. A trajetória daqueles por nós entrevistados não se diferencia muito dos entrevistados no livro comemorativo *Ipea 40 anos* (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005). As redes pessoais prioritariamente formadas a partir da academia são sempre resgatadas ao responderem à questão “como você veio para o Ipea”. Mesmo em tempos de concurso, é expressivo o número de técnicos que havia chegado ao Instituto como bolsistas ou algum outro tipo de contrato temporário realizado a partir de redes pessoais que tinham origem na academia. Outro componente que merece ser citado é a forte vinculação com as universidades, seja no passado, seja no momento das conversas e entrevistas - muitos técnicos são ou foram professores universitários - sendo a decisão de seguir a carreira no Ipea ou na universidade um dilema pessoal pelo qual muitos descrevem ter passado.

Se um dos pés do trabalho dos técnicos está na academia, o outro está no estado. Embora os TP não sejam responsáveis pela gestão estatal, a implementação das políticas e a burocracia estatal, o seu lugar é o da reflexão, da discussão, da avaliação crítica, do acompanhamento de

políticas, da análise de dados, da pesquisa.

É um negócio que mobiliza as pessoas aqui dentro e eu acho que isso é sério, tem alguma coisa a ver com formação, uma formação universitária que reforça uma cultura da isenção, da objetividade, e isto está na trajetória das pessoas que fizeram seus mestrados, seus doutorados e tiveram sua formação com intelectuais que vivem em um campo autônomo e que não aceitam influências de outros campos, como o da política, o do estado. Então, intelectuais no estado é um tema espinhoso, os intelectuais não gostam de se ver cooptados pelo estado (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

A tensão parece residir no equilíbrio ou na interconexão entre as duas esferas, ou melhor, entre processos distintos de produção de saber. Alguns elementos podem auxiliar no entendimento deste par enquanto um dilema ou uma contradição. O primeiro pode estar relacionado com algo já apontado aqui, a perda de centralidade do Instituto. Se as universidades fazem pesquisa (e uma pesquisa cada vez mais conectada e em diálogo com as dimensões políticas da sociedade), se os ministérios passam a produzir reflexão sobre suas próprias políticas e se há uma avaliação, por parte dos ipeanos, de um esvaziamento nas demandas, a que se destinaria o Ipea? O outro residiria na disputa pela definição do que é pesquisa e do que é assessoria por parte dos ipeanos, o que parece redundar em compreensões distintas do que é o Instituto e para o que ele se destina.

A gente não faz ciência, os trabalhos aqui são *policy*

*oriented.* O que não quer dizer que as pessoas aqui não façam textos acadêmicos, mas no dia a dia o que fazemos tem orientação política, até porque você tem um cronograma, um organograma (Entrevista TP, 27 de março de 2015).

E aí a gente fica nisso, tem que fazer pesquisa e assessoria, mas qual pesquisa e qual assessoria? E nem estou falando da agenda, é em que tempo, em que lugar, com qual objetivo... (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Na percepção de alguns, o par assessoria e pesquisa se apresenta como um falso dualismo. Para estes, trata-se de um diferencial, de um privilégio. Afinal, por serem técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea têm acesso a bancos de dados governamentais que não são de consulta pública. Ainda para outros, possuem “uma identidade dupla ou dúvida bastante funcional para como o Ipea é e para a sua própria permanência como órgão na burocracia brasileira” (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015). Em muitos casos, o que inicialmente aparece como oposição assume características de complementaridade, pois se trata de um lugar difícil, porém privilegiado, um lugar de fronteira entre, pelo menos, a produção de conhecimento legítimo, o fazer da administração pública e a definição de política de governo.

Acho uma falsa polêmica, acho besteira. Você só consegue fazer uma boa assessoria para o estado se você tem uma pesquisa de qualidade, não é este o nosso problema. O problema é a falta de processos. As pessoas acabam desenvolvendo suas agendas individuais de pesquisa que acabam sendo agendas mais acadêmicas e aí, quando

chega uma demanda concreta, a gente tem dificuldade de mobilizar recursos internos para fazer aquilo que está sendo requisitado que, em geral, é [...] muito mais voltado para a avaliação, para resultados. Então, talvez seja isso que esteja por trás da tensão entre assessoria e pesquisa (Entrevista TP, 03 de julho de 2015).

No que se refere à constelação de servidores que contribuem para o funcionamento cotidiano da casa, além dos TP que foram objeto desta pesquisa, temos uma grande diversidade de cargos que se dividem entre servidores de nível médio e nível superior, além de um outro universo de terceirizados, estagiários e bolsistas. Este conjunto complexo de servidores que compõem a instituição por vezes se apresenta sob a grande oposição denominada área fim vs área meio. Mais um par que surgiu durante a pesquisa como expressão de uma disjunção que assumiu a forma de acusações de desrespeito e desconsideração, ou seja, não se esgotou no aspecto intelectual, envolvendo sobretudo uma dimensão moral e emocional. Para entender minimamente esta esfera do cotidiano da instituição, é preciso estar atento às subdivisões que emergem no cenário.

A primeira delas tem relação com o processo de entrada da carreira de técnico de planejamento e pesquisa no ciclo de gestão, processo que teria ocasionado uma separação dos servidores efetivados, sendo os TP incorporados na nova carreira, mas os TD (técnicos de desenvolvimento e administração) e os demais não. Por ser um tema delicado, foi difícil adentrarmos nos meandros desse processo que, para aqueles definidos como da área meio, teria gerado ressentimentos. Essa tensão parece compor um repertório de questões que não são muito elaboradas institucionalmente pelos TP, seja por não reconhecimento de sua relevância, seja

por constrangimentos oriundos da constatação do processo de exclusão vivenciado na sua incorporação, a dos TP, das carreiras de estado.

Na atividade fim você tem os TP. Ainda nos cargos de nível superior, tem os TD e outros, analistas de sistemas etc. (que trabalham na área meio). E você tem os cargos de nível médio. Qual é a dificuldade? Na última lei que definiu a carreira do Ipea, o cargo de TP entrou na carreira [de estado] e os demais cargos não entraram, e você passa a ter dois níveis de valorização das pessoas da casa. Você já tem outras desigualdades: concursado, terceirizado e bolsista na comunidade Ipea (Entrevista TP, 17 de abril de 2015).

Conforme expresso no trecho acima, essa diversidade de cargos e funções distribuídos de forma hierárquica pode ser fonte de conflitos e ressentimentos por parte daqueles que estariam posicionados em esferas inferiores da escala institucional, o grande grupo da chamada área meio. Entretanto, o cenário pode se tornar ainda mais complexo quando observamos uma nova oposição, agora dentro da área fim: economistas vs cientistas sociais/humanidades/bio ou ciências da vida.

Tal diversidade é, independente da formação acadêmica ou disciplinar do interlocutor, interpretada de diferentes formas entre os ipeanos. Para alguns, é uma novidade que contribuiria para o processo de fragilização da instituição que aqui analisamos. A pluralidade de formações parece ser percebida por estes como mais uma fonte de dissenso, de visões diferenciadas que não se adequam à missão do

Instituto e à sua *expertise*: a economia.<sup>16</sup> Seria esse o campo de contribuição privilegiada que o Ipea tem a oferecer em seu processo de pensar o Brasil – uma posição que foi publicamente expressa no evento midiático acima analisado sobre a Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher, divulgada em abril de 2014 pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais.

Esta leitura, por vezes, é conectada à polêmica passagem de Marcio Pochmann<sup>17</sup> pelo Instituto. Uma das suas marcas, impressas de forma duradoura, foi o concurso de 2008 (o último realizado até a presente data). Tal concurso abriu vagas para Analista de Sistemas, Técnico de Desenvolvimento e Administração e Técnico de Planejamento e Pesquisa. No caso destes últimos, havia uma subdivisão em sete áreas de especialização: economia e relações internacionais; estado, instituições e democracia; estruturas tecnológica, produtiva e regional; infraestruturas e logística de base; macroeconomia e tópicos de desenvolvimento econômico; proteção social, direitos e oportunidades; sustentabilidade ambiental. O pré-

---

**16** Para os interessados na discussão sobre a influência dos fundadores do Ipea e do próprio Instituto na conformação do campo de estudos econômicos no Brasil, ver tese de Nunes (2017), elaborada no âmbito desta etnografia. Os trabalhos de Loureiro (1992, 2010) são referência obrigatória, como retornaremos adiante.

**17** Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1993), foi presidente do Ipea no período de 2007 a 2012. Pochmann insere-se, segundo mapeamento do campo econômico brasileiro, no polo heterodoxo no qual sua instituição, a Unicamp, se destaca: “This group includes a considerable number of professors trained in law and social sciences. Their work, especially at UNICAMP, is carried on with little mathematical formalization and emphasizes a historical and sociopolitical approach to economic processes” (Loureiro 2010:120). O presidente que o sucedeu no Ipea, Marcelo Neri, por sua vez, insere-se no polo oposto, a Fundação Getúlio Vargas, sendo identificado como ortodoxo e com ênfase em econometria.

requisito para todas as áreas, conforme edital, era “diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área de formação”, o que abriu a possibilidade de aprovação e efetivação no cargo TP de uma diversidade de profissionais (sociólogos, cientistas políticos, economistas, biólogos, profissionais da área da saúde etc.) que, a depender da área de especialização escolhida, foram alocados em uma ou outra diretoria.<sup>18</sup>

Para outros, a diversidade de formações e de perfis profissionais se apresenta não só como algo positivo, mas como uma marca da instituição desde a sua origem, período em que o corpo técnico do Ipea era composto por engenheiros, físicos, advogados, profissionais da educação, da saúde e do meio ambiente. Para aqueles que afirmam conhecer a história do Ipea, e são reconhecidos como tal, a diversidade de profissionais que compõem o corpo técnico da “casa” no presente não é uma novidade e muito menos é, por si só, fonte de dissenso. O que aparece como novidade, na perspectiva de alguns TP, é que anteriormente haveria uma essência no Instituto, no sentido de algo que une e que direciona, definindo um foco para o trabalho: o viés economicista. Justamente esta perspectiva parece estar em disputa: se para alguns se recobre de positividade ao definir a especificidade da instituição, para outros tratar-se-ia de algo em declínio e que tende a ser superado por processos que não se esgotam nos limites do Ipea.

---

**18** Outra polêmica que o concurso de 2008 gerou se deveu ao fato de que nenhum dos aprovados foi destinado ao Ipea-Rio o que foi lido como uma estratégia de fechar esta unidade. Nesse período, a tensão entre a sede em Brasília e o escritório no Rio se acirrou, levando a que técnicos do Rio escrevessem um texto assinado individualmente pelos autores, no qual sustentavam com argumentos sociológicos, históricos e econômicos a manutenção do Ipea do Rio de Janeiro (Almeida et al. 2011. Distribuição regional da administração pública no Brasil: O caso do Ipea. Mimeo.)

Aqui tem uma diversidade muito grande e é uma diversidade em que a gente consegue conviver bem. Às vezes você olha para uns institutos de pesquisa e você tem pesquisas muito em uma linha só [...]. Aqui a gente sempre teve espaço para muitas correntes e tem um respeito muito grande por essas correntes, então acho que o Ipea tem um espaço para todo mundo, mas tem um selo de qualidade. Você pode fazer o trabalho que você quiser, mas tem que ter um selo de qualidade no que você faz, e eu acho isso muito legal, acho que enriquece o debate (Entrevista TP, 26 de março de 2015).

Em muitas das questões de hoje a gente vê diversidade ou a pluralidade, mas a gente vê também algo comum que dá unidade, e eu acho que isso está no fazer do Ipea, que é o viés economicista, que dá especificidade do trabalho no Ipea, que pode ser plural e diverso. Isso já foi mais forte, por causa de um momento histórico e tal, anos 70, em que existia uma missão, um plano atribuído ao Ipea. E no período de consolidação do campo da economia do Brasil e da economia como o saber de comando do estado. Se a economia não era a disciplina-mãe no início do Ipea, sempre existiu um viés economicista, e à medida que a economia vai se fortalecendo e se torna a disciplina forte, isso acontece aqui dentro também (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Um momento particularmente significativo para a pesquisa se inaugurou com a saída de Marcelo Neri<sup>19</sup>

---

**19** PhD em economia pela Universidade de Princeton, foi presidente do Ipea no período de 2012-2014 e ministro chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) de março de 2013 até fe-

da Secretaria de Assuntos Estratégicos e o retorno de Mangabeira Unger, que nomeou Jessé de Souza,<sup>20</sup> sociólogo, para a Presidência do Instituto. Algumas tensões foram acionadas nesse processo de forma mais nuançada, não remetendo necessariamente a fricções irreconciliáveis; muitas vezes aconteceram para acomodar ou demarcar interesses e fronteiras de diversos tipos. No caso da posse e das mudanças da gestão de Jessé de Souza, dois mecanismos desse tipo foram rapidamente postos em ação. O primeiro diz respeito à identidade de sociólogo do novo presidente. Ela foi lida em função da crescente “diversidade” que a instituição vem assumindo nos últimos anos,<sup>21</sup> seja, mais uma vez, como certo desvirtuamento das suas funções originais, ou como expressão de que a instituição teria se tornado mais rica e multifacetada. O segundo diz respeito à tensão “pesquisas acadêmicas” *versus* “pesquisas como função de estado”. O discurso de Mangabeira Unger, quando da posse de Jessé de Souza em

---

vereiro de 2015. Marcelo Neri é economista chefe e fundador do Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV), onde atua há mais de 15 anos. Suas principais áreas de pesquisa são políticas sociais, educação e microeconométrica, com destaque para suas reflexões sobre as chamadas novas classes médias. Na avaliação de vários TP, durante a pesquisa, o trabalho de Neri acerca das classes médias em ascensão teria sido fundamental para sua escolha para a SAE e a presidência do Ipea.

**20** PhD em sociologia pela Karl Ruprecht Universität Heidelberg (Alemanha), foi presidente do Ipea em 2015-2016. Para Jessé de Souza, as análises centradas na renda não permitem compreender os processos constitutivos das “classes sociais” e suas fronteiras. Em seus estudos trabalhou com a categoria de “batalhadores” para se contrapor às “novas classes médias”. Sua nomeação foi interpretada como escolha pessoal de Mangabeira Unger então ministro-chefe da SAE. Chama a atenção a contraposição com as pesquisas sobre classes médias de Neri

**21** Alguns TP rejeitam esta interpretação, destacando que existiram outros presidentes com formação em sociologia desde meados dos anos 90: Aspásia Camargo (1993-95) e Glauco Arbix (2003-06).

07 de abril de 2015, parece ter feito uma inflexão na direção das “pesquisas como função de estado”, com uma orientação considerada por alguns fortemente desenvolvimentista e impositiva. O discurso do presidente que tomava posse seguiu na mesma linha quando, ao perguntar-se retoricamente sobre qual seria a função de uma instituição como o Ipea, sua resposta foi taxativa: assessorar o estado. O tom dos discursos e seu conteúdo suscitaram reações de esperança (pela energia propositiva contida em ambos), mas também de receio. Um dos técnicos comentou ironicamente logo após a posse: “Fiquei com vontade de bater continência”.<sup>22</sup>

Esta fase institucional do Ipea, marcada pela entrada de Jessé de Sousa na Presidência, já de início parecia indicar a força que certos distanciamentos internos têm na sua reprodução institucional e quais suas margens em cada contexto. Margens num duplo sentido: fronteiras interiores e conexões externas. Em relação às fronteiras interiores, e que buscamos mapear até o momento, trata-se de refletir sobre até onde os técnicos podem estender o entendimento de diversidade e dissenso sem deixarem de ser considerados ipeanos – ou seja, de encarnar a própria instituição – e quem tem poder em que circunstâncias para definir tais fronteiras. Já no que concerne às conexões externas, estas são, justamente, o objetivo do próximo item.

## **CONEXÕES EXTERNAS: INSERINDO AS TENSÕES NUM ENQUADRAMENTO AMPLIADO**

Se a seção anterior buscou tornar mais complexa a compreensão que os ipeanos têm das tensões mapeadas inicialmente, a intenção agora é referenciar num horizonte englobante aquelas que se mostraram mais centrais nessa

---

**22** No governo interino de Michel Temer, o Ipea está em seu segundo presidente: Manoel Pires (18-31/5/2016) e Ernesto Lozardo (01/6/2016- atual).

etapa da pesquisa. Quando se procurou explorar os múltiplos significados compreendidos nos termos que compunham as diferentes perspectivas em jogo, as reflexões se adensaram em torno da polêmica sobre se fazer assessoria e/ou pesquisa e sobre o lugar de agendas individualistas e/ou institucionais na vida cotidiana do Ipea – ficando as demais aí reenquadradas. Tal estratégia, ao mesmo tempo metodológica e analítica, de seguir o sistema de relevâncias construído nas conversas e nas entrevistas com os diferentes técnicos de planejamento e pesquisa tem como desafio apreender os pontos de vista em disputa dentro da instituição e ver como se projetam no espaço social, cuja composição – esta é a hipótese a explorar – guarda fortes afinidades com suas disputas internas. Procura-se, assim, levar às últimas consequências as pretensões de verdade expressas pelos sujeitos de pesquisa sem cair, contudo, no equívoco de considerá-las como se existissem num vazio sociológico. Desta forma, mantêm-se as perspectivas individuais, mas abandona-se, pelo menos provisoriamente, a chave interpretativa que poderia ser denominada “motivações individuais” no sentido fenomenológico do termo, ou seja, motivos a fim de (projetados para o futuro) e motivos porque (orientados para o passado) (Schutz 1967).

Trata-se, portanto, de uma abordagem que se aproxima daquela proposta por Shore e Wright (1997) de estudar as instituições e/ou as políticas públicas “através de”: um tipo de abordagem que não pretende construir planos ou dimensões para depois traçar as conexões entre eles, mas sim construir um problema e segui-lo transversalmente em tempos, espaços, registros, linguagens, tipos de experiência. A dificuldade de conectar a existência de individualidades e a realidade institucional, ou seja, o desafio de como traduzir as perspectivas dos sujeitos individuais em valores e práticas que os transcendem e constituem o sujeito coletivo (a instituição

ou organização), não chega a se estabelecer, a nosso ver, por um duplo movimento metodológico que realizamos. Procuramos trabalhar conversas, entrevistas e observações em campo sempre de forma articulada com a vida institucional encarnada em textos, portarias, organogramas, estatutos, relatórios e planos de atividade. Nosso intuito era rastrear como as tensões e as pretensões apresentadas oralmente se materializavam nos artefatos que distinguem as organizações modernas: os documentos. Afinal, é uma propriedade dos textos institucionais fixar sentidos que tornam invisíveis as pessoas e o contexto que lhes deram origem e, por tais características, exigem dos que vão manuseá-los competências que vão além do mundo imediatamente vivido, ou seja, das relações em contexto (Smith 2005). Nosso trabalho foi buscar constituir uma configuração teórico-metodológica na qual pudéssemos ir e vir entre os diferentes registros a fim de melhor apreender o campo de significados e de relações em que tanto percepções individuais quanto dinâmicas institucionais se inserem e se constituem mutuamente. Claro que nesse momento trata-se de construir um mapa dessas relações e sentidos, sem qualquer pretensão de dar conta dos seus meandros.

Como fio etnográfico condutor do desdobramento reflexivo aqui proposto elegemos a definição do Ipea como um tipo de *think tank* expressa por diferentes TP ao longo da pesquisa sem muita problematização, apenas qualificando que a existência desse tipo de instituição na estrutura estatal era algo singular. Nas palavras de um dos diretores, o Ipea teria se reinventado ao longo de sua história como um *think tank*.

Ele [o Ipea] passa de um organismo de planejamento para ser um *think tank* de governo, hoje ele é o *think tank* do governo. O custo de acabar com o Ipea hoje

não é um custo menor, talvez fosse nos anos 90, hoje não. Nós somos demandados por agências de governo, são vários os trabalhos que se fazem aqui que são importantes, não como planejamento, mas como uma *expertise* acumulada e com um tipo muito particular de trabalho [...] eu tinha dificuldade de transmitir o que é o Ipea, porque somos uma agencia de governo vinculada à Presidência, financiada pelo orçamento público, com trabalho acadêmico e com liberdade de expressão, e bem remunerado, é ótimo e muito particular. É muito parecido com a Cepal. Ela também é um *think tank* regional, claro que com outras normas, mas tem muita informação. Querendo produzir, a gente tem condições muito vantajosas de trabalho (Entrevista com TP, 27 de março de 2015).

Nossa escolha se deveu também ao fato de o Ipea ter sido apresentado como um *think tank* pelo seu fundador na reelaboração que fez em 2004 da história de sua criação – bem como por outros que ali deram seus depoimentos.<sup>23</sup> Nas palavras de Reis Velloso quando da celebração dos 40 anos da instituição, ao ser indagado sobre onde o Ipea havia sido instalado:

Num prédio na rua Visconde de Inhaúma, no centro do Rio. Nos primeiros dias, só havia uma secretaria e eu, ocupando um andar inteiro; quando queria falar com ela, eu fazia sinal, e ela vinha me atender. Mas logo em seguida, o [Roberto] Campos começou a nos atribuir tarefas, por isso comecei a contratar gente. Considero importante registrar que o Ipea nasceu sob o signo do

---

**23** Arthur Candal (apresentado como um dos fundadores do Ipea) e os presidentes Michal Gartenkraut e Aspásia Camargo.

pluralismo: o primeiro economista contratado foi Og Leme – que havia feito pós-graduação na Universidade de Chicago, antípoda de Yale –, que depois se tornou um dos líderes do Instituto Liberal. Mas nos dávamos bem, tentando tocar aquele “animal” novo, uma espécie de *think tank* dentro do governo (D’Araújo et al., 2005:22).

A apresentação do Ipea como “uma espécie de *think tank* dentro do governo” e a referência à sua pluralidade primeva, em resposta à singela questão “Onde se instalou o Ipea?”, se revelaram significativas e nos incentivaram a seguir essa categorização como uma metáfora (Marcus 1995) usada pelos ipeanos para compreender a dificuldade de localizar o seu trabalho e o próprio Ipea como um organismo de Estado usual. Pensar-se como um tipo de *think tank* expressa – esta é a nossa aposta – a tentativa dos técnicos de planejamento e pesquisa de recortar, por analogia, o lugar *in between* no qual se percebem na medida em que não se sentem plenamente enquadrados no campo político.

Prosseguindo nas pegadas de nossos interlocutores, a leitura sobre a formação do campo econômico no Brasil nos mostrou que a classificação do Ipea como um *think tank* não se limitava a uma categoria dos ipeanos, mas encontrava expressão entre cientistas sociais e economistas (Loureiro 1997, 2010).<sup>24</sup> Assim, a literatura sobre *think tank* se mostrou inspiradora para a pesquisa, desconsiderando-se os trabalhos de viés normativo e com propensão às definições classificatórias, ou seja, os que se propunham a estabelecer o que deve ser um *think tank* e que instituições podem assim

---

**24** Há, ainda, uma vasta literatura que explora os processos históricos que elevaram as instituições *think tanks* a uma posição de relevância em contextos nacionais distintos (Montecinos & Markof 2009; Rich 2004; Denham & Garnett 2005).

ser consideradas.<sup>25</sup> Afinal, não é o objetivo das etnografias de instituições dizer se estas são ou não, devem ser ou não de um tipo ou de outro. Contudo, a discussão sobre a presença dos *think tanks* na paisagem política atual e as possibilidades ou não de precisar critérios definidores da sua especificidade permitiram delinear um enquadramento profícuo para a etnografia institucional do Ipea. Vejamos.

A mais sucinta definição de *think tank*, proposta por estudiosos do campo, apresenta-o como um tipo de organização da sociedade civil especializada em produzir e disseminar conhecimento relacionado às políticas públicas (Shaw et al. 2013:447). Se a compararmos com outra elaborada por um analista que é parte do próprio campo, considerada uma das mais populares definições, encontraremos um número maior de critérios: além de ser não governamental, não pode visar lucro, deve ter autonomia organizacional em relação ao governo e aos partidos políticos, empresas e grupos de interesse. Nascida em contextos anglo-saxões, tal classificação reconhecidamente apresenta elementos que parecem não fazer muito sentido para outros contextos nacionais ou, ainda, são considerados como um ideal que pretende tornar invisíveis relações centrais à existência dos *think tanks*, mas ameaçadoras de seu prestígio (por exemplo, as relações com o mercado) (Stone 2007; Campbell & Pederson 2008).

Desta perspectiva, alguns autores apontam para a necessidade de rever tais critérios, outros apostam na perspectiva comparativa e nos papéis e objetivos atribuídos aos diferentes *think tanks* para dar conta de sua diversidade (Denham & Garnett 2005), e outros mais radicais apostam na sua fluidez. Os primeiros, contudo, em geral não abrem mão da

---

**25** Para os interessados em uma leitura crítica do estado da arte das pesquisas em *think tank*, ver Pautz (2011). Já para sua atuação no campo das políticas de saúde, ver Shaw et al. (2013).

condição de exterioridade à organização estatal na revisão de critérios definidores dos *think tanks* (Pautz 2011; Rich 2004). Afinal, um dos mitos legitimadores dos *think tanks* seria de que seu trabalho constrói “pontes” entre conhecimento e poder, ciência e estado (Stone 2007), ou seja, há que existir descontinuidade entre esses dois mundos. É o que o lema do *Think Tanks & Civil Societies Program* da Universidade da Pensilvânia diretamente afirma já nas primeiras páginas de seu guia anual dos *think tanks* mais influentes no mundo: “Helping to bridge the gap between knowledge and policy”.<sup>26</sup>

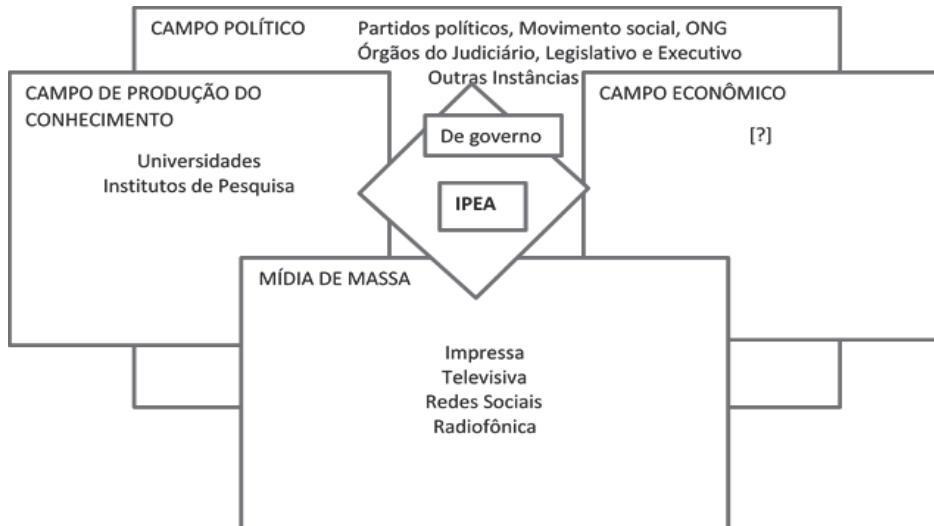
Embora desde seu segundo relatório o Ipea estivesse incluído entre os *think tanks* mais influentes da América Latina e Caribe, foi apenas em 2014 que, sob a alegação de melhor lidar com a diversidade objetiva dos *think tanks*, o referido programa produziu uma tipologia considerando o *grau de autonomia* e o *tipo de afiliação* dos *think tanks*. Dessa maneira, criou subtipos que incluíam instituições que são parte da estrutura formal de governo e, em 2017, o Ipea apareceu como o 10º *think tank* mais influente da América do Sul e Central. Por fim, há autores que optam por abandonar a sanha classificatória (e sua correlata tendência à avaliação instrumental e normativa) e abordá-lo por outras vias: a dos espaços sociais, da relação entre regimes de conhecimento e estrutura de estados, das práticas, dos discursos e estudos de caso (Arnoldi 2007; Stone 2007; Campbel & Pederson 2008; Shaw et al. 2013). Se a pertença formal às estruturas estatais foi relativizada em favor de graus de autonomia ou de

---

**26** Conhecido como o think tank dos think tanks, esse programa produz desde 2006 o Global Go To Think Tank Index Report, no qual são apresentadas estatísticas e classificações dos think tanks por influência no mundo, por região e por área de pesquisa. Ver: [https://www.google.com.br/search?q=2017+global+go+to+think+tank+index+report&rlz=1C1NHXL\\_pt-BRBR730BR733&oq=2017&aqs=chrome.1.69i57j35i39j69i60j69i61l2j0.4454j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.br/search?q=2017+global+go+to+think+tank+index+report&rlz=1C1NHXL_pt-BRBR730BR733&oq=2017&aqs=chrome.1.69i57j35i39j69i60j69i61l2j0.4454j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em 22/05/2018.

distanciamento, a vocação *policy oriented* das investigações realizadas pelos *think tank*, como se pode ver, permanece consensual.

O que nos interessa nesse debate é que tal mapeamento, conectando percepções dos nossos interlocutores e de estudiosos (e parte) do campo, nos permitiu construir uma abordagem relacional do Ipea *como se fosse* uma instituição em meio a outras. Afinal, os *think tanks*, como uma metáfora classificatória do Ipea, se definem e são definidos prioritariamente pelo que não são ou, melhor dito, pelas *distâncias* a serem mantidas em relação a outras instituições e organizações. Assim, as posições elaboradas pelos técnicos de planejamento de pesquisa, até então inseridas em uma configuração de valores vividos como distintivos da vida institucional do Ipea, ganharam novo significado. Logamos, desta forma, por meio dos sentidos atribuídos à categoria *think tank* que optamos seguir, aprofundar a compreensão de sua inserção *in between* anunciada anteriormente. Tendo isto em mente, propomos o seguinte diagrama posicional para o Ipea:

**FIGURA 2: IPEA NO ESPAÇO SOCIAL**

(Adaptado de Shaw et al. 2013)

A primeira observação a fazer é que as interfaces que, segundo a literatura, tensionam os *think tanks* são, com exceção do campo econômico, as mesmas mencionadas pelos ipeanos ao longo das conversas e entrevistas. Em relação às universidades e seus procedimentos de produção acadêmica, destacaram-se, como crítica ou elogio, as discussões sobre liberdade e agendas individuais; necessidade de parâmetros de avaliação da produção; sistema de revisão por pares; temporalidade da produção. Já sobre o tipo de relação a ser estabelecida com a imprensa, as questões foram: quem deve falar pela instituição; quais devem ser os procedimentos para tornar público os resultados das pesquisas; o que deve ser prioridade para divulgar; as responsabilidades (individuais e institucionais) envolvidas nessa relação. No que concerne às instâncias de tomada de decisão do governo, talvez a mais central, ganharam relevo: a defesa da liberdade de crítica e acusações de aparelhamento institucional; diferentes tipos de concepção de assessoria, planejamento e/ou produção

de cenários prospectivos; avaliação e desenho de políticas públicas; influência e construção de agendas políticas.

Embora não tenhamos condições de avançar muito quanto ao silêncio em torno da interface com a economia, podem ser levantadas algumas possibilidades a serem investigadas. Tal lacuna poderia se dar pela especificidade do Ipea, ou seja, um instituto de pesquisa econômica aplicada do governo, mas que não se encontra vinculado diretamente aos tomadores de decisão e responsáveis pela alocação de recursos. Se em tempos passados, no regime militar, o Ipea foi criado como parte de um desses núcleos decisórios, o Ministério do Planejamento, atualmente, mesmo tendo retornado a esse lugar após integrar a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea, como instituto, permanece à margem do processo de tomada de decisão. As agências macroeconômicas que deteriam as decisões com maior autonomia do resto do sistema político, em especial do Legislativo, parecem ter se deslocado para o Ministério da Fazenda e outros órgãos ligados à gestão financeira (Loureiro 2010). Tendo isso em mente, a interpretação de alguns ipeanos de que a instituição não teria uma “missão” clara por omissão do “governo” expressaria a visão posicionada daqueles que buscam recolocar a instituição em melhores condições na hierarquia de poder vigente no campo político. O fato, reconhecido por todos, de que os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea estão sempre ocupando posições decisórias de governo é interpretado por esses ipeanos como um destaque individual de resultado incerto para a instituição e, por outros, como um tipo de inserção que poderia debilitar estratégias de fortalecimento institucional.

Retornando às tensões entre campos que o Ipea parece compartilhar com o tipo de instituição denominada *think tank*, observamos que a depender do contexto, interno ou externo,

o Ipea, por meio de seus técnicos, diretores e presidentes, em consonância relativa, conflito ou dispersivamente, parece se deslocar em direção a um campo ou outro – ora realizando um trabalho mais próximo do ideal acadêmico, ora no atendimento à agenda política, ou buscando pautar certos meios de comunicação mais ou menos especializados em um ir e vir não excludente. O importante é compreender que, ao se posicionarem *in between*, a gramática acionada individualmente pelos ipeanos é análoga à dos analistas que atuam nos *think tanks*.

Antes de prosseguirmos, entretanto, é importante frisar que o reposicionamento do Ipea como se fosse um *think tank* é parte do processo de redemocratização e da releitura que seus sujeitos dele fizeram para se localizarem em novos termos. E, como argumentaremos, dificilmente pode ser atribuída ao Ipea, de forma retrospectiva, durante o regime militar como alguns autores propõem (Loureiro 2010). Naquela época, o Instituto compunha o núcleo do sistema de planejamento que estava em formação no país, a diversidade de sua produção intelectual era contida pelo controle do que foi ou não tornado público, e a categoria *think tank* não era usada para falarem de si.

A analogia posicional entre campos feita por eles é, portanto, historicamente afim à sua perda de centralidade no governo e à redefinição de seu público-alvo. Se antes o Ipea produzia para assessorar um ministério ou o Poder Executivo, a partir do final dos anos 1990 e sobretudo dos anos 2000 passou a se definir como uma “instituição de Estado” na intenção de, como disse um de nossos interlocutores, afirmar que “não podemos estar a reboque de governo”. Assim é que na versão atual da missão institucional do Ipea a categoria “Governo”, embora ainda conste do estatuto vigente, foi substituída nos seguintes termos: “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” (grifos nossos). Ao longo desse processo, como destacamos nessa transcrição, além do Estado, outro público-alvo foi sendo constituído: a “Sociedade”. Inicialmente por meio do aumento e da diversificação de publicações disponíveis ao público em geral, cada vez mais em formato digital, mas explicitamente em seu estatuto de 1999 (Decreto N° 3.260) e nos planejamentos estratégicos da instituição. Desde então, seus estatutos articularam dentre suas finalidades “disseminar conhecimentos” e “oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e a solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro” (Decreto N° 7.142, 2010).

A autoclassificação do Ipea como *think tank* permitiu reinserir a autonomia crítica do Ipea em face dos governos num horizonte democrático. Nesse processo, a triangulação de sua responsabilidade para com a “sociedade” (e não mais exclusivamente com o governo e nem sequer com o “estado”) parece ser a condição para exercer a crítica às políticas de governo sem se autodelegarem o poder tecnocrático que marcou a origem do Ipea, nem tampouco tomarem para si o papel de decisão próprio aos governos eleitos para tal. Mais do que isso: seria um caminho para produzir conhecimento e buscar influir em certo ordenamento social, driblando os dilemas de construção de *expertise* e de delegação para ação que marcam as relações entre conhecimento e política.<sup>27</sup> Ao não especificarem a “sociedade” à qual se referem, permitem-se transitar, por exemplo, entre mídias, universidades, associações acadêmicas e, em menor proporção, movimentos sociais como

---

**27** Essa reflexão se inspira em St Clair (2006), mas é desdobrada em outra direção que não a noção de “site of co-production” proposta pelo autor como “solução” para tais dilemas.

audiências legítimas e legitimadoras do conhecimento por eles produzido. E, por esse movimento, construir uma pluralidade de estilos de interação (apresentação de trabalhos em congresso, entrevistas para a imprensa, promoção de oficinas, além de participação em instâncias de governo) e também de estilos de produção de conhecimento (econometria, diversas análises de banco de dados, percepção de políticas públicas, pesquisas de campo).

Num jogo de aproximações e distanciamentos contextuais de cada um dos campos acima assinalados, o Ipea se recolocaria como uma “boundary organization” (St Clair 2006) de maior complexidade porque não se situa, como na sua origem, apenas ou principalmente na fronteira entre conhecimento especializado e atos de governo. Nessa configuração, as possibilidades de transformar resultados de pesquisa em “fatos” também se tornam mais complexas: qual audiência em que contexto tem o poder de legitimar (ou deslegitimar) um resultado de pesquisa e com que efeitos? A natureza social e política da construção dos diferentes estilos textuais do Ipea revela-se assim mais do que uma questão de como comunicar uma ideia: exige capacidade de antecipar efeitos e apropriações a depender do público-alvo e das mediações e dos mediadores em tela.

O fato de formalmente os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea serem funcionários de carreira de estado do Poder Executivo federal, mas se definirem como parte e aparte, de dentro e de fora do estado, nos levou a pensar que essa gramática de interações e estilos de produção de pesquisa que se produz entre campos problematiza, em outro registro, reflexões sobre as fronteiras do estado. Desta perspectiva, tal deslocamento (físico e simbólico) atualizaria o processo permanente de definição e redefinição das linhas de força internas aos processos estatais. Um processo cuja

construção por meio de especialidades (funções, pessoas e objetos) postas à parte em instituições geraria um efeito de separação amplificado (estado-sociedade; estado-mercado; política de estado-política partidária etc.) responsável pela própria ideia de unicidade e exterioridade do “Estado”.

Assim, a crise de identidade do Ipea, apontada por vários, quando considerada a partir da perspectiva desdobrada no diagrama posicional acima delineado, possibilitaria ver que se a arte de governar abarca um campo bem mais amplo do que as instâncias estatais de gestão (Foucault 2008), a própria construção da ideia e da prática da “expertise” de pesquisa como função de Estado está implicada neste transitar de “dentro” para “fora” do governo e vice-versa. E, principalmente, permite ver que o cultivo de instituições estatais fronteiriças pode ser tão importante para a ideia de exterioridade do “Estado” quanto o referido processo de separação. Como expresso por Mitchell: “It is interesting to think about expertise both as something that develops within the state, but also as something that happens as a creation of objects that precisely represent what is not the state, or the sphere of government” (Mitchell apud Shouthen 2013:7).

Dando continuidade às reflexões sobre a pesquisa como parte do processo estatal, a segunda questão a ser explorada é procurar entender quais os sentidos de pesquisa aplicada nas interações entre os ipeanos e no seu olhar para outras instituições. De início cabe destacar o engajamento e a disponibilidade dos 85 técnicos em planejamento e pesquisa na dedicação de horas de seu dia a fim de refletirem sobre o Ipea no âmbito desta pesquisa.<sup>28</sup> A preocupação com

---

**28** As entrevistas duraram entre 1 hora e 3 horas e apenas um TP não deu entrevista quando requisitado por considerar não ter mais com o que contribuir para pensar o Ipea, pois tudo o que tinha a dizer já o havia feito em publicações sobre a instituição. Também alguns TD foram entrevistados,

os rumos institucionais, com as melhorias necessárias ao aprimoramento de seu funcionamento, o apreço por narrar as trajetórias individuais antes e já dentro do Ipea, o esforço de articulação discursiva com os pesquisadores desta etnografia e a afirmação da relevância da pesquisa aplicada como marco da instituição indicam o grau em que esta é incorporada por aqueles que são responsáveis por realizar o seu trabalho cotidiano: os autodenominados ipeanos. Mais do que isso, parece também expressar um alto grau de reflexividade burocrática, ou seja, de capacidade de pensar o seu lugar na instituição e de pensá-la em relação a outras instituições.

Se a pesquisa aplicada é inquestionável no Ipea, o espectro que qualifica os sentidos de pesquisa aplicada é que por vezes parece ser percebido como problemático por alguns. E aqui retornamos às oposições centrais na pesquisa: assessoria/pesquisa e individualistas/institucionais.<sup>29</sup> Se a primeira dupla sofreu um processo de redefinição na direção de uma relação de complementaridade – não seria possível fazer assessoria de qualidade sem pesquisa também de qualidade – as reflexões em torno da existência de agendas individuais em detrimento dos projetos institucionais foram reenquadradas com ênfase, como já dito na primeira parte deste capítulo, na chave interpretativa da organização institucional.

No que concerne às conexões entre pesquisa e instâncias de governo, ou seja, como os ipeanos veem seu

---

poucos porque não eram o foco da etnografia, e revelaram uma atitude similar em relação à disponibilidade para a pesquisa.

**29** Cabe novamente destacar o caráter contextual dos posicionamentos individuais nessa oposição considerando a maior ou menor identificação dos TP com as orientações políticas do governo ou as linhas de ação da Presidência do Instituto

trabalho na articulação com certos setores do campo político, temos diferentes elaborações sobre a constatação de que “o aplicado hoje é mais solto”:

O que caracteriza uma instituição de pesquisa? Porque obviamente quando o governo demanda alguma coisa para você, você perde toda a dimensão do planejamento, porque você vai ter que fazer de hoje para amanhã, mais ou menos [...] Quando [Paes de Barros] inaugura uma linha de trabalho sobre a pobreza e aglutina em alguns momentos mais de cem pessoas, ele está trabalhando numa perspectiva que não é esperar a demanda do governo, mas ofertar ao governo uma realidade nova, uma visão nova sobre determinado problema brasileiro (Entrevista TP, 18 de maio de 2015).

Quem não estuda e não pesquisa não faz uma boa assessoria. E quem não tem um olhar mais voltado para as necessidades políticas mais prementes também não consegue fazer assessoria. Agora tem uma coisa muito frustrante também: a [baixa] capacidade que a gente tem de influir nas políticas públicas, na orientação, na formação e na avaliação... (Entrevista TP, 12 de dezembro de 2014).

Tem uma graduação grande... tem os que mesmo dialogando com a literatura acham que podem contribuir. Tem aqueles que desenham uma política, citando autores e a literatura consagrada, tem os mais diretos que têm uma rede, atuam sob demanda sim, estão em interação permanente com o ministério A, B ou C (Entrevista TP, 12 de março de 2015).

Assim, podemos esboçar um arco de possibilidades de realização de *pesquisa aplicada* nas interfaces com as instâncias propositoras e executoras de políticas de governo que iria desde pesquisas de mais longa duração com o objetivo de recortar um problema a fim de consolidar uma agenda política baseada em “argumentos poderosos”, iluminar processos de tomada de decisão, estar conectado com necessidades políticas imediatas, influenciar e avaliar políticas públicas até atender a demandas diretas de outros órgãos estatais. Se todas essas possibilidades de pesquisa orientada para políticas públicas foram consideradas relevantes, ninguém discordou disto quando as pontuamos, a diversidade positiva parece tornar-se dissonância ameaçadora à própria existência institucional – seja por se confundir com o trabalho feito nas universidades, ou por ver seu espaço ocupado por outras instâncias de governo – quando os ipeanos ponderaram sobre as dificuldades de construção de um equilíbrio entre todas essas possibilidades que preserve e garanta a especificidade do Ipea.<sup>30</sup>

Podemos observar, portanto, que a postulada (direta ou por analogia) singularidade do Ipea, tida como condição necessária à sua existência, consiste em um campo de significado no qual nossos interlocutores constroem e disputam

---

**30** A nomeação de Jessé de Souza para a Presidência do Ipea (abril de 2015 a maio de 2016), considerado pelos ipeanos de perfil estritamente acadêmico e com pouco conhecimento sobre a instituição, indicou, por contraste, o quanto os ipeanos em meio às suas divergências têm de concepções compartilhadas. Esse foi um momento privilegiado, mas pontual, essa é a nossa interpretação, de negociação e integração desse espectro de atuações individuais e institucionais, em meio a um clima que, para alguns, beirava um “instituto desintegrado”. Afinal, embora os presidentes sejam considerados centrais (“deem a cara do Ipea”), a instituição também é apreendida como tendo, e tem assim se preservado, grande capacidade de existir cotidianamente apesar dos seus presidentes e de suas agendas individuais

práticas discursivas e materiais e, assim, criam padrões que ao mesmo tempo os constituem, autorizam e constrangem. Os sentidos atribuídos à “pesquisa aplicada”, que integra sua missão institucional, são pilares desse campo: sobre o quê, como, quando, de que forma, com que autonomia e para quem produzir pesquisa? É sobre isto que estão tematizando quando falam de maior ou menor institucionalidade nas pesquisas realizadas, maior ou menor integração das dinâmicas de trabalho, maior ou menor academicismo dos estudos.

Destacamos mais uma vez a dimensão temporal das polarizações, o que reforça, mais uma vez, o lugar entremeados da instituição, a dimensão contextual das tensões mapeadas, mas também das interfaces que as geram.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesse movimento reflexivo construído num ir e vir entre estruturação interna e posicionamento externo do Ipea vis-à-vis instituições inseridas em outros campos sociais, gostaríamos, por fim, de avançar na compreensão do poder específico que o Ipea pretende exercer pela posição que ocupa. Trata-se, portanto, de retomar a questão que deu origem à pesquisa: a da existência ou não de um *ethos* institucional.

Tal como argumentamos a partir dos dados aqui analisados, estamos longe de um *ethos* unívoco e consensual e, agora, é preciso que nos detenhamos um pouco nessa noção, que era nossa e deles. Sem dúvida, a indagação inicial sobre a existência de uma identidade ipeana ou de um destino institucional parecia ter como base o horizonte das instituições portadoras de unidade moral mais definida, não apenas porque os estudos de cultura institucional assim constroem seus modelos e argumentos, mas também porque a forma como o conceito de cultura foi apropriado em determinado momento pela antropologia e mais perenemente pelas demais disciplinas

interessadas na vida social também enfatizou a coesão: primeiro, de uma “totalidade cultural” e, mais recentemente, de uma “teia de significados”. Talvez um dos textos que melhor abordem essa trajetória seja a introdução de Susan Wright em *Anthropology of Organizations* (1997). Sem pretender retomar a riqueza de sua releitura da atuação dos antropólogos anglo-saxões em pesquisas de organizações, queremos enfatizar o destaque dado por ela às relações de poder no conceito de cultura (em Geertz) porque avaliamos que é muito apropriado e afim à forma que entendemos o conceito de *ethos* em nossa pesquisa. Vejamos.

Como argumentamos ao longo de nossas reflexões, a pesquisa aplicada é o limite da diversidade dentro do Ipea, ou seja, a condição da *diversidade enquanto virtude*, como disse o então presidente do Ipea Marcelo Neri na apresentação do último planejamento estratégico. Sem isso, a diversidade, apontada como o valor mais importante nessa mesma oportunidade, se transformaria em perigo e risco institucional. Mas os riscos institucionais percebidos por nossos interlocutores não se esgotam aí e foram desdobrados em questões metodológicas, de foco no conhecimento a ser produzido, nos procedimentos institucionais de “verificação” da produção e nas relações entre assessoria e pesquisa na construção da pesquisa aplicada. Este é um repertório de ideias compartilhado e que ao longo da história do Ipea vem sendo elaborado e reelaborado criativamente: pluralidade, liberdade de pensamento, qualidade da produção, não hierarquização das relações, formalização dos processos de produção – em um percurso que é marcado por ambiguidades que são essenciais, na medida em que são essas ambiguidades que permitem releituras de sentido.

Mas, como lembrou Wright (1997:4), trata-se de um processo político no qual símbolos e significados são

disputados e qualquer estabilização em normas ou documentos outros é sempre sujeita à nova contestação. Assim, as tensões mapeadas eram contextuais e mutáveis segundo relações de poder que podiam ser alteradas pela mudança de presidente da República e/ou do Ipea, por um “erro” de divulgação de resultados de pesquisas, ou pela proposta de transformar parte do Instituto em “pesquisa por contrato”. De forma que as rotinas de trabalho e sua interpretação a partir da chave de maior ou menor “institucionalização” ou “individualização” nos remetem às relações entre linguagem e poder, ideias e manejos interativos em que se busca fixar dada perspectiva em disputa. Sendo que a gramática social de construção de conhecimento aplicado ao estado, mas com autonomia, é a marca distintiva do Ipea e o que define os termos em que a disputa se dá e se resolve momentaneamente num permanente organizar-se e, assim, produzir-se enquanto instituição.

É a essa gramática e a esse processo que estamos nos referindo quando falamos de *ethos*. Foi o que orientou a já mencionada “reflexividade burocrática” no registro das elaborações discursivas em que nossos interlocutores se engajaram ao longo da pesquisa num permanente pensar sobre si e sobre a instituição via elaboração de textos “científicos” em momentos percebidos como mais ou menos críticos e também nas interações face a face (inclusive conosco).

A metáfora do Ipea como se fosse uma instituição do tipo *think tank* possibilitou desdobrar essa gramática em outros sentidos. Sem que tenha havido uma ruptura institucional, mas por movimentos ao longo do tempo em um ir e vir entre diferentes lugares na estrutura do Poder Executivo, o instituto se projetou simbolicamente de uma instituição “fora da rotina administrativa” para um instituto cuja produção não está sujeita às mudanças de governo e, mais recentemente, como se estivesse nas fronteiras do próprio estado. Construindo-

se como um tipo de *think tank*, os ipeanos expressaram um processo de atribuir novos sentidos aos interlocutores e audiências (alguns presentes desde o regime militar em que se originou) mais adequados e prestigiosos ao contexto democrático que se iniciou nos anos 1980. Puderam, indiretamente, também requalificar a própria *expertise* acumulada pela instituição como de interesse de governo, estado, sociedade e, simultaneamente, colocar-se num lugar de produtor de conhecimento que não pode prescindir da articulação da força das ideias (a partir de seu valor de verdade), nem tampouco de sua capacidade mobilizadora dos agentes políticos relevantes (*policy oriented*).

Ao seguirmos essa metáfora, arriscamos sugerir que ela permitiu por aproximação e contraste posicionar o Ipea como uma instituição cujo sentido, da perspectiva de seus técnicos de planejamento e pesquisa, existiria sempre *em devenir* numa ou noutra direção, em meio a disputas em que a maior ou menor proximidade com algumas das instituições que compõem suas redes de relações<sup>31</sup> resulta em dinâmicas de disciplinarização interna e de reinserção em configurações ampliadas. Uma junção que seu posicionamento como um *think tank* entre os campos sociais da produção de conhecimento e da política potencializou e, ainda, permitiu-lhes pensar que aí residiria seu prestígio e legitimidade em ambos os mundos (da produção científica e da produção política). Qualquer definição numa ou noutra direção ameaçaria sua respeitabilidade e, consequentemente, sua autoridade, conforme expresso pelos ipeanos nessa etnografia em sua diversidade de concepções e atuações em pesquisa e assessoria ao estado. Tal dinamismo talvez seja também o terreno fértil em que as elaborações sobre fragilidade institucional do Ipea florescem e que, por vezes,

---

**31** Para os interessados num estudo de rede de relacionamentos interorganizacionais do Ipea, ver Zuvanov (2014).

surgem nas falas dos que se queixam de o Instituto não ser demandado mais estritamente pelos demais órgãos estatais - ministérios, Presidência da República etc. A delicadeza reflexiva que parece se colocar para nós nesse momento é de que forma tal universo imaginativo, relacional e institucional nos permite avançar na compreensão da produção cotidiana do estado.

Correndo o risco de simplificação que as sínteses sempre apesentam, pensamos que o Ipea nos possibilitou ver a construção de um fragmento do estado em contextos institucionais de baixa hierarquia, nos quais a unidade se fabricava no idioma social do conflito e não na sua supressão. A diversidade das posições e das polarizações manejadas nesse idioma pareciam possibilitar também que os ipeanos transitassesem em diferentes configurações de governo. Essa movimentação seria possível não somente pela multiplicidade de pensamento cultivada pela instituição, mas sobretudo pelo sentido partilhado e amplificado da racionalidade das ciências econômicas para um espectro maior das ciências sociais. Assim, tenha sido pela contratação de técnicos de planejamento e pesquisa de um arco maior de formações profissionais, pelo enfraquecimento do “viés economicista” que lhes daria unidade, e/ou pelo processo de democratização das últimas décadas, os ipeanos teriam consolidado com autoridade técnica e científica uma metodologia de pensar o mundo na qual quantificações variadas, relações custo-benefício e avaliações de eficácia e eficiência universalizáveis puderam ser calculadas e traduzidas para quase todas as dimensões da vida social: cultura, percepções, participação social, fome etc. Uma competência que seria central para quase todas as ações estatais, se não todas, em tempos de *accountability* democrática (produtividade, controle e responsabilização).

Essa competência afigura-se como uma forma de

circulação de poder que se produz nas relações entre pessoas, os chamados “personogramas” mencionados pelo então presidente do Ipea Sergei Soares. Mas principalmente esse poder se apresenta como fabricado no processo de reconhecimento de um tipo de produção de ciência aplicada no qual o Ipea foi pioneiro nos anos 1960, e que mais recentemente os ipeanos conseguiram atualizar como aqueles institucionalmente autorizados a “pensar o Brasil” e não mais apenas uma ou outra dimensão do país. Um poder que busca transbordar e se concentrar em instâncias estatais diversas, formar subjetividades de gestores, funcionários e, indiretamente, de “populações beneficiárias” das ações estatais e, assim, constitui um instituto de prestígio em meio às suas aparentes incoerências, inconsistências e tensões.

Retomando, para finalizar, o Ipea produz documentos cuja autoridade advém do poder do argumento e da demonstração científica, e não do poder formal de coerção que, por exemplo, qualifica as avaliações de ações de estado feitas pelo Tribunal de Contas da União. Nisso consiste a potência de fazer pesquisa em função do estado e fazê-la como uma ação autorizada exatamente por não ser lida como instrumental aos interesses políticos do momento. Assim, o prestígio e a qualidade dos documentos técnico-científicos gerados pelo Ipea contribuiriam para a atualização da transcendência da ideia de estado numa chave cuja universalidade parece ser de difícil questionamento: a fé na racionalidade do mundo da ciência.

Ainda, esta etnografia permitiria compreender, por meio das disputas internas em uma instituição, alguns desafios microssociais que as técnicas de poder disciplinar foucaultiano ou de dever de obediência burocrática weberiano enfrentam quando considerados em contextos institucionais particulares. Se as instituições não existem à parte e suas regras e seus

valores são construídos em relações de poder disputadas pelos indivíduos que, simultaneamente, as constituem, o Ipea permitiu iluminar o fato de que, por vezes, estas disputas constituem o próprio poder institucional. Mas também, como apontado anteriormente, seriam estas tensões que possibilitariam o trânsito entre campos projetado pelos ipeanos (especialistas em pesquisa para o estado), que logram assim atualizar inovações técnicas de governo dos processos sociais num jogo de distinções e aproximações em relação a outras instituições – como a metáfora de um *think tank* do estado expressou – contribuindo, pela construção da sociedade e do estado como audiências distintas de sua missão, para o efeito de fronteiras estatais, ou seja, para a construção do estado como um efeito estrutural:

[...]an effect of detailed processes of spatial organization, temporal arrangement, functional specification, and supervision and surveillance, which create the appearance of a world fundamentally divided into state and society. The essence of modern politics is not policies formed on one side of this division being applied to or shaped by the other, but the producing and reproducing of this line of difference (Mitchell 1991:95).

Chegar a essa concepção específica de poder estatal foi possível ao buscarmos responder à pergunta que deu origem a esta investigação: qual o *ethos* institucional do Ipea? Tal questão nos revelou uma instituição que se ressignificava em meio a outras e que, nesse lugar de interseção, construiu um tipo de poder difuso, específico e de tal complexidade que talvez seja responsável no mundo da vida cotidiana pela elaboração de uma dita crise de identidade traduzida na referência ao “complexo de cajuína”. Foi no revelar das fragmentações e das

contradições que constituem essa instituição, e singularizam seus efeitos de poder, que acreditamos que a presente discussão possa contribuir para um debate mais amplo, pois o caso etnográfico do Ipea nos permite sair de um senso comum que percebe as instituições como totalidades coerentes e integradas e que equaciona tensões no que diz respeito à fragilidade institucional, concorrendo assim também para a construção de um entendimento mais complexo dos processos constituintes do estado e do cotidiano de suas organizações.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABRAMS, P. 1988. "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1(1):58-89.
- ALMEIDA et al. 2011. Distribuição regional da administração pública no Brasil: O caso do Ipea. Mimeo.
- ARNOLDI, J. 2007. "Informational Ideas". *Thesis Eleven*, 89:58-73.
- CAMPBEL, L. & PEDERSEN, Ove K. 2008. "Knowledge Regimes and Comparative Political Economy". *Working Paper*, n. 8, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.
- CASTILHO, S.; SOUZA LIMA, A.C.; TEIXEIRA, C.C. (orgs.). 2014. *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa/ Faperj.
- CUNHA, M.P. 2012. *Do Planejamento à Ação Focalizada. Ipea e a construção de uma abordagem do tipo econômica da pobreza*. Tese de Doutorado em Sociologia, USP.
- D'ARAÚJO, C. et al. (orgs.). 2005. *Ipea 40 anos. Apontando*

*Caminhos*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGC; Brasília: IPEA.

DENHAM, A. & GARNETT, Mark. 2005. Introduction: British think-tanks and the climate of opinion in the twentieth century. In: A. Denham, *British think-tanks and the climate of opinion*. London: UCL Press.

FOUCAULT, M. 2008. Segurança, Território, População. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes.

HOCHMAN, G. 1990. *De inapiários a cardeais da previdência - a lógica da ação de uma elite burocrática*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ.

LOUREIRO, M.R. 1992. “Economistas e elites dirigentes no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.7, n. 20.

\_\_\_\_\_. 1997. Os economistas no governo: democracia e gestão econômica. Rio de Janeiro, FGV.

\_\_\_\_\_. 2010. Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies. In: V. Montecinos & John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northampton: Edward Elgar.

LOWENKRON, L. & FERREIRA, Letícia. 2017. “Anthropological perspectives on documents Ethnographic dialogues on the trail of police papers”. *Vibrant*, 11 (2):75-111.

MARCUS, G. 1995. “Ethnography in/of the World System: The emergency of multi-sited ethnography”. *Annual Review of Anthropology*, 24:95-117.

MATOS, A.G. 1994. Contribuições para uma análise institucional

do Ipea. Ipea: Mimeo.

MITCHELL, T. 1991. "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics". *The American Political Science Review*, 85 (1):77-96

MONTECINOS, V.; MARKOFF, J.; ÁLVAREZ-RIVADULLA, M.J. 2009. "Economists in the Americas: convergence, divergence and connection". In: V. Montecinos & John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northampton: Edward Elgar.

NUNES, B. 2017. *Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimento para a sociedade*. Tese de Doutorado, PPGAS/Universidade de Brasília.

PAIVA, M.; MUSEU DA PESSOA; BNDES. 2012. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.

PAUTZ, H. 2011. "Revisiting the Think-Tank Phenomenon". *Public Policy & Administration*, 26 (4):419-435.

RICH, A. 2004. "The Political Demography of Think Tanks". In: \_\_\_, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds.). 1997. *Anthropology of Policy: critical perspectives on governance and power*. New York: Routledge.

SCHUTZ, A. 1967. *The phenomenology of the social world*. Evanston: Northwestern University Press.

SENRA, Nelson. 2008. *História das estatísticas brasileiras*. Vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE.

SHAW, S.E. et al. 2013. "Thinking about Think Tanks in Health

Care: a call for a new research agenda". *Sociology of Health & Illness*, 36 (3):447-461.

SMITH, D. 2005. *Institutional Ethnography: a sociology for people*. Lanham: Altamira Press.

SOUZA LIMA, A.C. 2012. "Dossiê Fazendo Estado. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal". *Revista de Antropologia*, 55 (2):01-06.

TEIXEIRA, C. & SOUZA LIMA, A. C. 2010. "A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?", In Duarte, L. F. D. & Martins, C. B., *Horizontes das ciências sociais no Brasil: antropologia*, São Paulo, Anpocs, pp. 51-95.

STONE, D. 2007. "The Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three myths regarding policy analysis institutes". *Public Administration*, 5 (2):259-278.

TEIXEIRA, C.; LOBO, A.; CASTILHO, S. 2014. Pesquisa "Etnografia Institucional do Ipea". Relatório Parcial. Mimeo.

TEIXEIRA, C.; LOBO, A.; CASTILHO, S. 2015. Pesquisa "Etnografia Institucional do Ipea". 3º Relatório Parcial. Mimeo.

WRIGHT, S. (ed.). 1997. *Anthropology of Organizations*. London: Routledge.

ZUVANOV, A.S. 2014. *Gênese e evolução de uma rede de relacionamentos interorganizacionais: um estudo longitudinal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea*. Dissertação de Mestrado em Administração, PUC-MG.

---

# **CAPÍTULO 3**

Bruner Titonelli Nunes

# IPEA E ALINHAMENTOS TECNOCRÁTICOS: DO PLANEJAMENTO À ASSESSORIA<sup>1</sup>

Este trabalho é fruto de uma pesquisa etnográfica<sup>2</sup> contratada por *ipeanos*<sup>3</sup> inquietos que procuravam

---

**1** Artigo publicado anteriormente em: Revista de Antropologia de UFSCar, Volume 10, número 1, jan./jun. 2018: 105-127

**2** Essa pesquisa foi possibilitada pelo projeto “Ipea: uma etnografia institucional”, no qual fui um de seus membros. A pesquisa foi coordenada pelas professoras Carla Costa Teixeira (Unb), Andrea Lobo (UnB) e Sérgio Castilho (UFF). Em acordo com os *ipeanos* os dados também subsidiaram minha tese de doutorado e esse artigo. Agradeço às antropólogas e amigas Rosana Castro e Chirley Mendes pelas discussões e ajuda providencial no momento de revisão do presente texto.

**3** *Ipeanos* é uma categoria nativa que identifica aqueles que possuem o *ethos* da instituição. Nesse trabalho usarei *ipeanos* e *TP* como sinônimos, embora a categoria se refira a um público um pouco mais amplo. Durante a pesquisa (entre 01/2014 e 10/2015) o Ipea contava com 199 *TP* trabalhando na instituição (de acordo com informações ditas publicamente). A maioria desses *TP* ingressou na instituição após os 5 concursos públicos realizados a partir dos anos 90 (1995, 1996, 1997, 2004 e 2008), mas ainda existem técnicos mais antigos que ingressaram na década de 80. Há um número equivalente de *TP* cedidos a vários ministérios. O trabalho está limitado aos *TP* que *trabalharam sob as dependências do Ipea em Brasília e no Rio de Janeiro*. No conjunto de entrevistas lançadas na comemoração dos 40 anos do Ipea: “Este volume reflete de forma diferenciada, por meio de depoimentos de profissionais que fizeram e fazem parte da história do Ipea, a trajetória do instituto ao longo de suas quatro décadas de atividades: 40 anos de parceria entre pesquisa e ação governamental; 40 anos de cumplicidade com as políticas públicas do país; 40 anos apontando caminhos para um crescimento sustentado e socialmente justo. O presente livro encontra-se organizado da seguinte forma: três enfoques temáticos abrangentes: conjuntura, social, pesquisa e planejamento (D’Araújo, Farias & Hippolito, 2005). Vários *ipeanos* ilustres lembram que a instituição era usada para contratar funcionários de alto escalão para diferentes setores do governo. Ainda existem *TP* nessa condição e por vezes essas pessoas são açãoadas para defender interesses específicos do Ipea e reforçar a necessidade dos serviços prestados por esta instituição.

interpretações novas sobre sua própria instituição. Eles buscavam entender um determinado *ethos*<sup>4</sup> de seu trabalho. Este artigo está em diálogo com as indagações desses *ipeanos*, embora seja obviamente insuficiente como resposta definitiva para o incômodo objetivo que eles levantaram. Na interlocução entre questões levantadas por antropólogos em diálogo com nossos interlocutores optei por refletir sobre as categorias *planejamento* e *assessoria* a partir do modo como são apropriadas no trabalho desenvolvido pelos Técnicos de Planejamento e Pesquisa (*TPs*), a única categoria de trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) considerada como atividade-fim. Isso significa que a missão institucional do Ipea e a definição do trabalho desempenhado pelo Ipea são coincidentes, ou, pelo menos, há um esforço dos *ipeanos* em estabelecer uma relação direta entre os dois.

O Ipea é uma autarquia atualmente vinculada ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG). Essa foi uma mudança instituída por decreto assinado no dia 02 de outubro de 2015. Apesar de ter estado vinculado ao Ministério do Planejamento durante a maior parte de sua trajetória, a entidade foi subordinada à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) entre os anos de 2008 e 2015. Sua *missão*, sua razão de ser, está descrita na página da instituição como: “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”<sup>5</sup> (grifo meu). Desde os seus primórdios, a instituição teve como

---

**4** *Ethos* apareceu no contexto da pesquisa como uma categoria nativa. Uma expectativa inicial era de que a equipe de antropólogos, ao fim da pesquisa, fornecesse para os *ipeanos* um *ethos* que resumisse o trabalho deles. Obviamente, essa expectativa foi dirimida no começo da pesquisa.

**5** [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1227&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=68) acesso em 09/01/2017. (IPEA, [s.d.]b)

objetivo pensar e planejar o desenvolvimento no Brasil e nasceu sob forte influência de ideais tecnocráticos.

Sua fundação data do ano de 1964, após o golpe militar, mas, primeiramente, com uma estrutura menor, o Escritório de *Pesquisa Econômica e Aplicada* (Epea). Em 1967 se transformou em Instituto de *Pesquisa Econômica e Aplicada* (Ipea). Em 1969 o “P” passou de *Pesquisa* para *Planejamento* e voltou à *Pesquisa* em 1990. Essas mudanças de significado na sigla relacionam-se às ênfases em determinados tipos de atuação da instituição. A ascensão e queda da centralidade do *planejamento* na vida institucional relaciona-se a mudanças conjunturais que produziram versões diferentes de Ipea.

Apesar da oposição *pesquisa x planejamento* ser uma das diferenciações consideradas legítimas pelos *ipeanos* para descrever suas diferentes ações, nesse trabalho preferi focar na dualidade *planejamento x assessoria*, também citada pelos *TP* como relevante. Essas categorias retratam dois tipos de atuação consideradas aplicadas, de intervenção. Ao descrever essas práticas é possível refletir sobre duas formas de relação entre universos concebidos como *técnicos* e *políticos* quando baseado em uma instituição reconhecida como *tecnocrática*.

Centeno e Patrício (1998) compilaram um debate sobre tecnocracias na América Latina e apontam como um fenômeno relativamente recente<sup>6</sup>. Para além de discutirem a aproximação de propostas de fortalecimento de instituições tecnocráticas e governos ditoriais, gostaria de ressaltar o que chamaram de uma “predisposição cognitiva”:

---

**6** O contexto de fundação do Ipea apresenta semelhanças com outras tecnocracias na América Latina, que também delegaram a economistas e engenheiros um papel central na definição dos rumos de seus respectivos países. Como regra, esses especialistas priorizaram planos de crescimento econômico em detrimento do investimento em políticas sociais. Por outro lado, o forte discurso nacionalista presente no período ditatorial brasileiro é um contraponto à maioria dos outros países latino-americanos.

Perhaps the most powerful of these cognitive predispositions is an epistemological assumption: that there exists a unique and universal policy reality which can be analyzed through scientific methods and regarding which no debate is possible. Within the technocratic frame, there is a faith in the possibility of an optimal solution which all sectors must accept for the greater good. Solutions are not the result of a balance of power between various interests and classes, but are determined through the application of relevant models. Given that there is a truth and that objective cause and effect relationships can be established, politics comes down to determining which policy option best exploits these relationships so as to achieve a particular goal. (Centeno & Silva 1998: 4-5)

A fundação do Ipea ocorreu em um momento em que esse ideal encontrava grande aceitação. Em um contexto de governo ditatorial esse discurso da eficácia e eficiência proporcionado por práticas consideradas científicas foi um importante aliado. Assim como a ideia de que os conflitos seriam superados, e os recursos otimizados, por uma maior capacidade técnica dos especialistas.

Em Nunes (2017)<sup>7</sup> procuro demonstrar que no trabalho dos *TP* a ênfase em uma atividade de pesquisa, mais próxima do universo acadêmico, ou de intervenção para fora das paredes da instituição relaciona-se mais às exigências de momentos diferentes do que necessariamente a perfis de *TP* específicos. Mais do que isso, os *ipeanos* enxergam pesquisa e planejamento como etapas subsequentes. Diferentes *TP*, ao

---

<sup>7</sup> Refiro-me ao capítulo quatro, intitulado: “Alguns instrumentos *ipeanos*”.

serem entrevistados, nos disseram: “são boas *pesquisas* que possibilitam boas intervenções”. Ou seja, embora criticável nesse universo, é possível que sejam realizadas pesquisas não aplicáveis, já que é o termo precedente na relação.

*Planejamento* e *assessoria*, portanto, serão realizados apenas em um momento posterior à *pesquisa* e necessariamente implicam em interações que perpassam a instituição, direcionando-se para fora. Dessa forma, a opção por comparar duas importantes categorias referentes a percepções aplicadas no cotidiano do trabalho dos *TP* pareceu-me adequado como forma de falar de relações que, necessariamente, implicam em um par interno/externo. Esse par refere-se às relações entre uma concepção de trabalho técnico, com valores próximos ao universo científico existente no interior do Ipea, e um ambiente externo classificado como político. Embora o universo da política possua conotações negativas, a razão de ser do Ipea implica em relações diretas ou indiretas com a Esplanada dos Ministérios, a representação metafórica desse universo político exterior.

Descrever o Ipea do tempo presente como uma tecnocracia produz desconforto nos *ipeanos*. Atualmente a categoria ganhou contornos pejorativos e remete a decisões centralizadas a partir de critérios objetivistas e, em grande medida, questionáveis sob um ponto de vista moral. Como veremos mais à frente, os princípios de uma lógica de atuação baseada em *assessoria* problematizam percepções iniciais de um ideal tecnocrático tal qual era pensado no momento de fundação do Ipea, quando a categoria *planejamento* imperava. Entretanto, como procuro demonstrar, uma nova conjuntura de relações agrega alguns contornos novos ao modo como o trabalho de *experts* pode ser apropriado por outros “setores do estado” (Bevilaqua & Leirner 2000).

O período ditatorial e democrático são marcos

importantes quanto a dois tipos de configuração de relações entre o Ipea e o mundo externo. As categorias *planejamento* e *assessoria* estão justamente relacionadas a esses momentos históricos. Como pressuposto, instituições tecnocráticas marcam uma distinção entre esferas reconhecidas pelos atores como *técnicas* e *políticas*. Elas são chamadas de “ilhas de excelência” dentro da administração pública e foram constituídas dentro de uma lógica de indução do processo de modernização através do Estado. Essa ideia implica no reconhecimento de que, diferentemente de outros setores do estado, esses locais seriam formados por trabalhadores competentes e regidos por práticas meritocráticas<sup>8</sup>. Tal qual Edson Nunes (1997) aponta, a noção de ilha açãoada descreve um espaço em que as lógicas clientelistas não penetrariam<sup>9</sup>.

Essa percepção tem como pressuposto uma separação relativa entre universos interno e externo à instituição. Nesse caso, à esfera *política* são atribuídas uma série de conotações negativas e caberia à esfera *técnica* propor soluções mais competentes. Assim, de acordo com essa lógica, seus profissionais teriam plenas condições de trabalhar de forma *isenta*. Segundo o pressuposto corrente nos anos 60 e 70, *isenção* e capacidade *técnica* eram uma combinação bastante eficaz para a definição das melhores escolhas.

O princípio exposto, portanto, é o de que os *ipeanos* mobilizam saberes especializados que, após serem considerados pelos administradores públicos, resultarão em políticas e decisões mais competentes. Essa divisão de tarefas é tributária da visão de Weber (1993). Ao falar das

---

**8** O Ipea não é um caso isolado de experiência tecnocrática no Brasil. Conferir Silveira (2009) e Hochman (1990).

**9** As quatro gramáticas políticas descritas por Edson Nunes (1997) são: “insulamento burocrático”, “universalismo de procedimentos”, “clientelismo”, “corporativismo”

vocações científicas e políticas, o autor tem a preocupação de construir alguns contornos específicos desses dois universos, procurando separar e ressaltar suas lógicas específicas. Reconhecendo a sala de aula daquele momento como um ambiente extremamente hierárquico, propõe a sua não utilização como um espaço de divulgação de ideias políticas por parte dos professores, em decorrência do poder de influenciar seus alunos. Isso misturaria os valores específicos da ciência e da política.

Em vez de imiscuir-se no universo dos valores morais, em práticas subjetivas que lhes seriam prejudiciais, os representantes da ciência deveriam fornecer informações objetivas para que os políticos tomassem decisões mais acertadas. A ciência, portanto, transforma-se em assessora da política e essa relação é possível porque Weber reconhece a política como um lugar de valores, um local em que as tomadas de decisão são legítimas, ao contrário da ciência.

Alguns dos princípios que possibilitaram a criação de instituições tecnocráticas reatualizaram o debate acerca dos formatos ideais em que as melhores decisões são possíveis. A relação entre competência e política continua, bem como o pressuposto de que não são coincidentes. Ao escrever o verbete de tecnocracia Fisichella (1995) levanta alguns elementos interessantes para a reflexão de atuações baseadas em *planejamento* e em *assessoria*. Ele descreve o termo da seguinte forma: “em sentido estrito, o regime tecnocrático pode ser definido como aquele em que o tecnocrata indica, na base da competência, tanto os meios como os fins da ação social” (Fisichella 1995: 1236a)

Essa definição preliminar é problematizada por uma série de ambiguidades que o conceito carrega. Uma delas diz respeito ao tipo de poder dado àqueles que foram escolhidos como os detentores do saber valorizado e seu

grau de intervenção. No caso do Ipea, esses detentores de saberes valorizados correspondem a um conjunto específico de economistas que apresentarei um pouco mais à frente.

Além disso, segundo o autor, a classificação de um regime como tecnocrático poderia descrever processos de tomadas de decisão que utilizem os tecnocratas de duas formas. Em um primeiro sentido como consultores. Isso aproximaria de uma atuação baseada na *assessoria*. Em um segundo, os próprios tecnocratas seriam os executores das decisões. Portanto, duas implicações muito diferentes.

Nesse segundo caso, a tecnocracia seria “um regime social caracterizado pela emancipação do poder das suas tradicionais conotações políticas e pela tomada de uma configuração diferente, despolitizada e de ‘competência’” (Fisichella 1995: 1233a). Assim, os políticos seriam substituídos pelos peritos. Cálculos e previsões cientificamente embasadas substituiriam a discricionariedade nos processos de tomada de decisões. Essa definição explicita uma série de pressupostos resumidos no trecho seguinte:

o fenômeno tecnocrático compreende [...] uma ideologia tecnocrática com a qual é necessário contar. Os princípios fundamentais dessa ideologia são, além da predominância da eficiência e da competência, a concepção da política como reino da incompetência, da corrupção e do particularismo; o tema do desinteresse das massas a respeito da *res publica* com a consequente profissionalização do *decision-making*, a tese do declínio das ideologias políticas e a substituição de uma espécie de *koiné* tecnológica (Fisichella 1995: 1235b).

Essa ideologia tecnocrática seria forte o suficiente para apagar a discricionariedade proveniente dos peritos.

Pressupõe ainda que os princípios objetivos, entendidos como superiores, serão acionados sempre nos processos de tomada de decisão, mesmo que essas decisões impliquem em perdas diretas para a principal categoria profissional tecnocrática. Ou seja, seus defensores acreditam que particularismo e corrupção não existem em um governo efetivamente gerenciado por tecnocratas desse tipo.

O caso do Ipea traz elementos para a reflexão sobre relação entre especialistas, *experts*, e o universo concebido como político. O pressuposto deste capítulo é o de que o Ipea não pode se pensar, ou ser pensado, a partir de uma ótica apenas interna, que olhe para dentro de suas paredes. Embora a instituição se reconheça e seja reconhecida como uma instituição de excelência pelos seus interlocutores dentro do estado (tais como os diferentes ministérios com os quais mantêm relação), sua atuação terá maior ou menor eficácia dependendo de um determinado alinhamento que aproxime sua produção interna (considerada técnica), e o universo político, considerado exterior à instituição. Uso alinhamento no sentido de afinidade e empatia. Uma compatibilidade capaz de produzir entendimentos e orientações similares. A comparação entre a atuação da instituição nos períodos ditatorial e democrático, a partir das categorias de *planejamento* e *assessoria*, esclarecerão essa escolha.

## **ROBERTO CAMPOS: A ERA DO PLANEJAMENTO**

Na sala de reuniões do 10º andar do prédio do Ipea em Brasília estão dispostas as fotos de todos os ex-presidentes da instituição. De seu início até o momento atual. As duas primeiras são de Roberto Campos e João Paulo Reis Velloso, respectivamente. Os dois são reconhecidos como os pais fundadores do Ipea. É curioso que Roberto Campos tenha um lugar nesse panteão sem nunca ter sido presidente da

instituição. Entretanto, como ele era o ministro do planejamento na época de sua criação, a ideia e o pontapé inicial foram atribuídos a ele. Em suas memórias Campos (1994) descreve com certo detalhe o convite de Castelo Brando para assumir o então ministério extraordinário do planejamento.

A primeira conversa entre os dois ocorreu no dia 19 de abril e no dia seguinte Campos era nomeado ministro. Considerando que o golpe militar se desenrolara efetivamente nos dias 31 de março e 1º de abril de 1964, é possível afirmar que foi uma decisão indicativa dos rumos iniciais planejados do recém governo. Nas cerca de 1400 páginas de suas memórias há poucas referências ao Ipea. Apesar de ausente desse livro, os pressupostos do projeto de criação do instituto foram explicitados. O Ipea, tal qual foi concebido, foi uma das resultantes possíveis desse diálogo.

Campos começa o capítulo intitulado “Um convite, um comando” falando de sua nomeação. Ele acha conveniente explicitar o fato de não ser um amigo íntimo de Castelo Branco, portanto, dessa perspectiva, sua nomeação não fora realizada por relações pessoais: “Conhecíamo-nos apenas superficialmente. Tínhamos-nos cruzado sem dúvida na Escola Superior de Guerra, onde fui várias vezes conferencista” (Campos 1994: 555). Dessa forma, fica implícita em sua fala uma percepção de que sua nomeação seguiu critérios meritocráticos.

Entretanto, logo a seguir Campos explicita um circuito de relações comuns que o inserem em uma determinada comunidade com valores compartilhados. Primeiro a Escola Superior de Guerra (ESG) e depois o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES). A ESG foi uma instituição militar influente antes e durante a ditadura militar. Oliveira (2010) descreve a ESG, fundada em 1949, como uma instituição chave na elaboração de um arcabouço teórico de legitimação,

dentre os militares, da Política de Segurança Nacional. Castelo Branco era um dos principais líderes dos “sorbonistas”<sup>10</sup>, uma das correntes de pensamento na ESG. Em suas palavras:

Castelo deve ter guardado boas impressões, na época, de minha capacidade analítica. Soube depois que, nas consultas para a formação dos ministérios, havia opinado *meu velho amigo*, o geólogo Glycon de Paiva, que a esse tempo se havia tornado uma figura importante no IPES - Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, trabalhando com estreita colaboração com o general Golbery do Couto e Silva. Também o dr. Júlio de Mesquita Filho, *editor do jornal O Estado de São Paulo*, havia fortemente apoiado minha designação, o que o tornou alvo de várias objurgações de Lacerda. Este vituperava o ministério, composto, segundo ele, de ‘conservadores’ e ‘entreguistas’. *Meu nome figurava outrrossim numa lista preparada* por Jorge de Mello Flores, *coordenador do IPES* em assuntos legislativos, para um dos três ministérios - Relações Exteriores, Fazenda ou Planejamento (a ser criado). Vários militares lhe manifestaram estranheza ante essa sugestão, mencionando precisamente a pecha de ‘entreguista’ que a imprensa me assacava: - Vocês não conhecem o Roberto - retrucou Mello Flores. (Campos 1994: 555-559, grifos meus).

De acordo com Paula (2004) a criação do IPES teve

---

**10** Dentro da ESG Oliveira (2010) cita dois grupos importantes: “sorbonistas” e “nacionalistas”. Grosso modo, os primeiros se aproximam de um projeto mais liberal e internacionalista, enquanto que os segundos pensavam o desenvolvimento a partir de uma chave um pouco mais distante do capital internacional.

início no começo do governo de João Goulart, e foi resultado da articulação de um conjunto de empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo. Eles desconfiavam do novo presidente por conta de sua aproximação com os sindicatos e suposta relação com o comunismo. Criticavam duramente a proposta de reformas de base através de materiais de divulgação com conteúdo anticomunista, materializados em artigos em jornais, filmes produzidos, cursos, palestras, livros, etc. A autora também chama a atenção para a relação do IPES com a Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra.

Um conjunto de pessoas com afinidades mais ou menos comuns assumia a direção do país. Campos pondera que suas conferências na ESG contribuíram para a indicação de seu nome, mas considera importante citar algumas pessoas que defenderam seu nome, mesmo depois de objeções de alguns militares por conta de sua “pecha de entreguista” exposta na imprensa. Ao que parece, os estranhamentos de “vários militares” em relação ao seu nome só foram contornados após terem sido defendidos por um editor do jornal Estado de São Paulo e por dois integrantes do IPES (sendo um deles classificado como “velho amigo”). Isso reafirma a aproximação entre o instituto e o governo recém implantado, bem como o papel de avalista que seus membros cumpriram na nomeação de Campos.

Afinidades constituídas previamente e um mesmo projeto reconhecido como “ideológico” possibilitaram um terreno mais favorável para que Campos persuadisse “intelectualmente” Castelo. Isso foi possível porque ambos ingressaram em um projeto com os mesmos pressupostos gerais. Além disso, os dois se esforçariam para que estes fossem implementados. Feita a descrição de sua nomeação, é no trecho imediatamente seguinte que Campos fala da conversa em si. Após o convite para ocupar o ministério extraordinário do Planejamento

Campos faz um breve histórico de sua participação em governos anteriores e enfatiza:

Já me [cansei] de fazer planos de governo, logo abortados por inibição ou por covardia política. (...) - O problema - acrescentei - é que num país desorganizado pela inflação é impossível planejar um crescimento, sem uma dolorosa preparação de terreno. A fase inicial da luta contra a inflação é plena de desapontamentos. Os resultados são lentos; muitas vezes o começo da luta contra a inflação resulta em mais inflação, pela necessidade de corrigir preços defasados, notadamente no setor público. Há que cortar orçamentos, limitar o crédito, e não deve ser afastada a hipótese de um período recessivo.

*Observei, finalmente, que não conhecera até então nenhum político disposto a atravessar esse inverno de impopularidade. Castelo amuou-se um pouco e disse-me: - talvez o senhor me subestime. Não tenho preocupações eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos. A única coisa que o senhor precisa fazer é persuadir-me intelectualmente de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves. Se disso estiver persuadido, comprometo-me a executá-lo e enfrentarei as consequências políticas. Podemos conversar, portanto, sem essa preocupação. Caso aceite, urgiria discutir métodos de organização possíveis para o planejamento*” (Campos 1994: 562, grifos meus).

Em seguida, Campos explicou sua visão para saída da crise, as opções que lhe pareciam viáveis. Castelo Branco mostrou-se convencido de suas propostas e diante da hesitação de Campos ele reiterou: “o senhor tem a minha

garantia de que *apoio político não lhe faltará*”. Sua posse foi efetivada no dia seguinte. O governante militar repetiu que as condições políticas seriam favoráveis a Campos, o que em outras palavras significava que ele poderia executar suas ideias com “independência”. A queixa de Campos foi justamente ter participado de projetos governamentais que nunca haviam sido implementados de forma adequada. Acrescentou ainda que em sua visão um projeto de combate efetivo à inflação demandaria tempo e geraria impopularidade, problemas considerados como “políticos” e até então intransponíveis.

A resposta final de Castelo Branco explicita seu domínio sobre o universo da política, mas sob seu ponto de vista em uma situação peculiar. Afirma não possuir “preocupações eleitoreiras”, de modo que não era um político como os presidentes anteriores. Além disso, como apontei anteriormente, o trabalho de Campos persuadir “intelectualmente” o então presidente e convencê-lo de que seu programa era “correto” tecnicamente foi facilitado pelo universo de pressupostos comuns dos dois, pelo menos nas linhas fundamentais. Sua decisão de executá-lo, dando autonomia a Campos, é consequência disso.

O momento que Campos assume o Ministério do Planejamento, nomeado por Castelo Branco, é crucial na instituição do projeto político-econômico nomeado por Bresser (1997) como “Pacto Autoritário Burocrático-Capitalista”<sup>11</sup>. De acordo com sua proposta, o golpe militar de 1964 abriu espaço para a uma corrente interpretativa denominada de “autoritário-modernizante”, que possuía como ideias-chave:

---

<sup>11</sup> A década de 60 foi um período chave no que diz respeito à configuração atual da ciência econômica no Brasil. Para compreensão da evolução da disciplina durante o século XX ver Bielschowsky (2004) e Bresser Pereira (1997). Para aprofundar no grupo de economistas que Roberto Campos faz parte ver Barreiros (2006).

“desenvolvimento econômico e segurança nacional” (Bresser 1997: 24). Essa interpretação é resultado de um pacto envolvendo militares, uma determinada elite intelectual que assume postos de direção no estado, burguesia nacional e empresas multinacionais.

Por parte dos militares alguns desses pressupostos podem ser encontrados entre os “sorbonistas” da ESG. De acordo com Oliveira (2010), para eles o nosso subdesenvolvimento era resultado de uma população despreparada, com um grande número de analfabetos, e isso implicava diretamente na incapacidade dessas pessoas de realizar boas escolhas para suas próprias vidas. Havia, portanto, um caráter tutelar em relação às propostas que construíam para o Brasil, a ser implementada através de uma aliança com setores da elite burguesa. Ainda sobre as forças armadas, e principalmente os “sobornistas”, Oliveira (2010) ressalta uma desconfiança em relação às classes dirigentes naquele momento. Dentre os principais discursos produzidos na ESG a “incompetência” delas era creditada “ao crescimento dos movimentos populares e a falta de recursos técnicos e de capital disponível que permitisse ao país sair do subdesenvolvimento” (Oliveira 2010: 146). Dessa forma, a aliança com esse grupo de economistas representava um alinhamento de interesses diante de um projeto comum de modernização.

Apesar de falar muito pouco do Epea e do Ipea, Campos dedica alguns capítulos para o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), documento, segundo ele, preparado entre abril e agosto de 1964 e publicado em novembro do mesmo ano. Interessante notar que é considerado como o documento número 1 do Epea, mesmo que o escritório só tenha sido fundado oficialmente em setembro de 1964.

O PAEG foi o plano de estabilização “impopular” que Campos propôs e que Castelo Branco prometeu enfrentar

suas “consequências políticas” caso fosse convencido de que era o melhor caminho. Foi o plano a que Campos dedicou-se pessoalmente imediatamente após sua nomeação como Ministro do Planejamento. O entrelace entre política e os planos tecnicamente construídos não param por aí. Interessante notar que nas explicações de Campos sobre as vantagens e desvantagens de se criar um ministério do planejamento ele enfatizava a possibilidade de “cobrar resultados” do ministro, mas receava a possibilidade do ministério “despertar rivalidades” e suscitar “querelas burocráticas”. Teriam ainda de ter o cuidado de não quebrar uma “longa tradição brasileira” que propõe o “contato direto entre os ministros e o presidente da República” (Campos 1994). Ou seja, nenhum desses trechos relaciona-se a explicações internas ao universo da economia. Todas elas são explicações associadas ao universo das relações políticas, e, no acordo entre Campos e Castelo Branco, essa seria justamente a alçada do então presidente da república.

Dessa perspectiva, Latour & Woolgar (1997) apontam que, paradoxalmente, para que os cientistas trabalhem tranquilamente e dialoguem com os seus pares é preciso um esforço em outras frentes que permitam esse ambiente interno específico. Se os cientistas trabalhassem de forma completamente independente isso significaria que não teriam recursos para montagem de um laboratório, outros cientistas para falsear suas hipóteses e uma impossibilidade dos trabalhos efetivamente serem considerados relevantes. O contexto do estudo trata de trabalhos científicos com grande potencial de serem transformados em inovações. Assim sendo, a captação de recursos com agentes sociais que não aqueles reconhecidos como cientistas é fundamental. Da mesma forma, a própria existência de uma instituição tecnocrática é resultado de uma série de escolhas morais, opções de mundo, valores, que poderiam, a partir de determinados discursos,

circunscrever-se ao universo reconhecido como “político”.

É possível encontrar alguns dilemas semelhantes na apresentação do PAEG e dos embates que Campos teve com o Fundo Monetário Internacional (FMI): “este [FMI] julgava necessário um tratamento de choque, por acreditar que a abordagem gradual permitiria a formação de resistências políticas, que acabariam comprometendo o plano” (Campos 1994: 612). Ou seja, há o reconhecimento claro de que a estratégia econômica a ser adotada depende de fatores considerados como “não econômicos”, como “resistências políticas”.

Em uma outra passagem ele próprio enfatiza a tensão entre o que seria uma opção técnica e uma opção política e se caberia a representantes do governo brasileiro ou ao FMI tomar essa decisão:

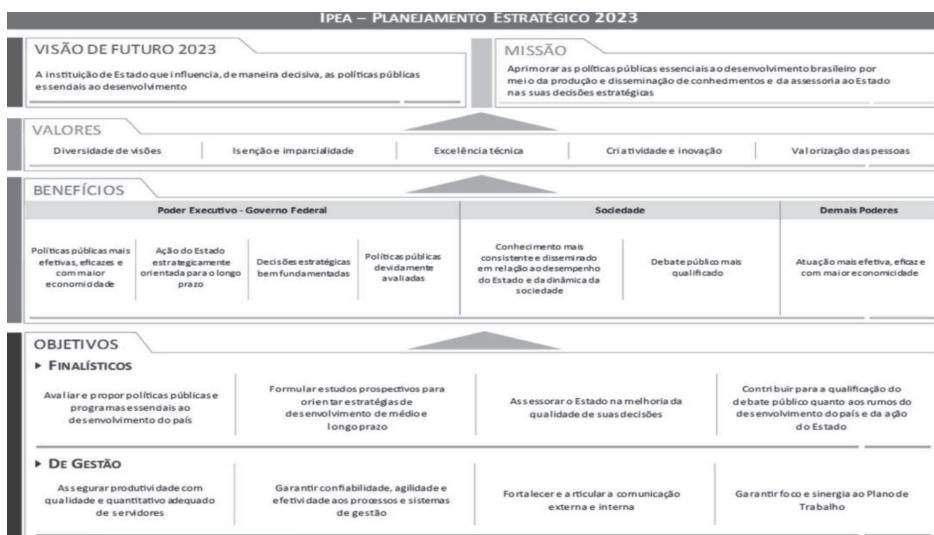
Uma terceira e séria divergência com o FMI era que o ministro Bulhões e eu *relutávamos em aceitar metas quantitativas estritas*, quer no tocante à taxa de inflação, quer ao déficit público. Alegávamos que o importante seria acordarmos com o FMI uma ‘estratégia’ antiinflacionária e fazermos uma ‘escolha de instrumentos’ tecnicamente adequados. O ritmo preciso de aplicação das medidas deveria ser uma questão de ‘julgamento político’, a cargo do governo” (Campos 1994: 612, grifos meus).

A tensão no debate com o FMI colocava-se justamente por esses serem pontos intrincados, que se apresentam conjuntamente. Ele próprio briga contra a adoção de medidas possíveis de serem definidas como *técnicas*, tais como as “metas quantitativas estritas” propostas pelo FMI. Campos defende um espaço para “julgamentos políticos” definidos pelo

governo, que, nesse caso, tinha ele como um dos principais representantes. Há aqui um embate com o fundo internacional que evidencia um imbricamento de discursos *técnicos* e *políticos*, ao contrário do que o conjunto de economistas próximos a Campos defendia.

## VERSÕES RECENTES: A ERA DA ASSESSORIA

No ano de 2013 a presidência do Ipea contratou uma empresa de consultoria com o objetivo de realizar um “planejamento estratégico”. A empresa, chamada Macroplan, elaborou um documento com metas que são resumidas no quadro.



Fonte: Ipea.

De acordo com a metodologia utilizada, foi construído um cenário que representa uma meta, com ações prioritárias, para a instituição nos próximos 10 anos. Nesse panorama ideal a expectativa dos *ipeanos*, manifestada nesse trabalho, é a de que o Ipea seja “A instituição de Estado que influencia, de maneira decisiva, as políticas públicas essenciais ao

desenvolvimento” (Ipea & Macroplan 2014: 28). Essa visão de futuro anunciada como uma expectativa indica que os *ipeanos* não se consideram atualmente como influenciadores das políticas públicas e têm a expectativa de mudar isso.

A categoria *influência* é nativa e descreve, no planejamento estratégico, um objetivo crucial da instituição no futuro. Interessante notar que o verbo influenciar levanta conotações diferentes do que planejar, uma categoria muito acionada durante as décadas de 60 e 70. Como veremos nas versões de Ipea a seguir, no momento atual enfatiza-se mais um lugar produtor de *assessoria*, mais próximo à uma entidade consultora. *Planejar* pressupõe a produção de projetos com linhas de atuação claras. Há uma expectativa de que sejam implementados de uma maneira mais próxima possível de sua idealização. O lugar de uma consultoria é diferente. Nesse caso, a instituição, também com experts, produzirá avaliações, ou mesmos planos para melhoramento de alguma atividade específica. Entretanto, cabe a quem recebeu os planos decidir a melhor forma de sua utilização.

Tive a oportunidade de acompanhar o evento em que o projeto fora lançado e uma das ênfases do responsável era de que fosse traçada essa meta, o passo seguinte seria implementá-las. Ele ressaltou a importância dessa tarefa e lembrou que a prática exigiria grandes esforços. Conversei com alguns *TP* sobre essa proposta em momentos diferentes da pesquisa. Descobri engajamentos diferentes por parte das diretorias em sua formulação. Alguns consideravam uma iniciativa interessante, enquanto outros mostravam ceticismo, principalmente por essa não ser a primeira experiência de um planejamento desse tipo. Nas conversas com aqueles que consideravam o projeto interessante, por sua vez, não consegui extrair muitas implicações práticas das mudanças no cotidiano do trabalho para que ela fosse implementada.

Um possível motivo para as dificuldades na construção desse cenário futuro positivo pode estar relacionado à impossibilidade do Ipea construir-se nesses termos somente a partir de mudanças dentro de sua estrutura interna. É interessante notar que a meta ideal da instituição para os próximos 10 anos pressupõe uma inter-relação com o universo da política. Os *TP* não pretendem substituir os políticos enquanto tomadores de decisão e a escolha do verbo “influenciar” no objetivo não é casual. O Ipea consolidou-se como uma instituição produtora de conhecimento, a princípio, aplicado. Entretanto, a justificativa de sua existência é marcada pelo grau de importância que outros conferem ao conhecimento produzido pela instituição. À medida que trabalhos produzidos na instituição interessem ao governo, o Ipea fortalece-se. Por outro lado, o movimento contrário o enfraquece. Talvez a implementação dessa proposta tenha enfrentado dificuldades por posicionamentos reativos dos *TP* a mudanças estruturais, quando tomados em conjunto e em sua diversidade. Essa foi uma proposta de direção para a instituição promulgada por um presidente do Ipea<sup>12</sup> e, dessa mesma forma, existiram outras.

Antes mesmo de começar a frequentar o Ipea tive acesso a uma das propostas de busca de um novo sentido para a instituição. O presidente Glauco Arbix, responsável pela publicação do livro em comemoração dos 40 anos do Ipea, fala com grande entusiasmo em entrevista concedida ao projeto sobre a proposta do Ipea especializar-se na publicação do que chamou de “Livro do Ano”. Em uma inspiração direta de uma experiência estadunidense, a proposta era atribuir ao Ipea a missão de avaliar as principais atividades econômicas do país e propor diretrizes de atuação no ano seguinte. Essa

---

**12** Seu sucessor deu continuidade ao projeto, ao menos em suas falas públicas.

publicação seria a base do discurso do presidente da república no congresso ao fim do ano, e indicaria as prioridades do ano seguinte<sup>13</sup>.

Ao iniciar meu trabalho de campo, em janeiro de 2014, passavam-se cerca de 10 anos da publicação e tive curiosidade em questionar os desdobramentos da proposta. Não foi preciso muito tempo para perceber que o entusiasmo naquelas páginas não possuía implicações diretas no trabalho desenvolvido naquele momento. Por outro lado, uma outra experiência mais recente de mudança institucional ainda era frequentemente citada. A gestão de Marcio Pochmann, encerrada em junho de 2012, ainda gerava posicionamentos carregados de sentimentos. Por discordarem das mudanças propostas, uma parte dos *TP* externou alívio pelo seu fim. Outros, mesmo que concordassem com seus princípios gerais, manifestaram consternação pela forma como as tentativas de mudança desenrolaram-se.. Na fase final da pesquisa, nos meus dois últimos meses, realizei uma série de entrevistas e somente nesse momento compreendi melhor esse projeto e tomei conhecimento de um outro, ainda mais incipiente, que projetava o Ipea como uma instituição que atuaria como um escritório de consultoria para o Estado e seus diferentes governos.

Quanto à proposta do ex-presidente Márcio Pochmann, ela tinha como um dos seus horizontes recuperar a centralidade do debate desenvolvimentista incorporando

---

**13** Mario Sergio Salerno, diretor da Diset durante a gestão de Glauco Arrix, apresentou a proposta do Livro do Ano da seguinte forma: “(...) baseado no documento que fornece subsídios ao presidente americano para pronunciar seu discurso anual no Congresso dos Estados Unidos, o *State of the Union*. Nossa ideia é exatamente elaborar um balanço do ano, sempre com um tema central. Pretendemos que esta seja uma função de Estado atribuída ao Ipea; para isso, é necessário votar uma lei no Congresso”. (Salerno 2005: 406).

novas questões. Essas novas problemáticas surgiram como críticas a propostas de desenvolvimento como aquelas que influenciaram diretamente a fundação do Ipea. Como um *TP* envolvido naquele processo descreveu, o objetivo era:

Relançar debate sobre desenvolvimento no Brasil, de uma maneira qualificada, antenada ao contexto contemporâneo. O desenvolvimento não é só crescimento econômico, então não dá mais só para falar em ajuste fiscal. O crescimento não é só combate à pobreza. Então é o que? É ambiental, é estado, é democracia, instituições... é tudo aquilo que acabou virando. Então tá bom. Tudo isso. Como faz? A gente fez um mapa. O mapa nos levou aos eixos. Os tais dos sete eixos do desenvolvimento. Perspectivas do desenvolvimento'. Os sete eixos. Macroeconomia para o desenvolvimento. Não é só ajuste fiscal, é emprego, crescimento e estabilidade. Proteção social. Não é só pobreza. E tudo. Inclusive toda a parte de novos direitos. Direitos Humanos, as minorias... Igualdade racial e de gênero. Tudo foi criação desse período. A coisa da competitividade. Não é só competitividade, é inovação, tecnologia, competitividade infraestrutura. Tem que recuperar o tema da infraestrutura que estava desaparecido. Questão regional. Integração regional que tinha desaparecido. Recuperar o regional. Ambiental, internacional. E Estado, instituições e democracia. A gente chegou em um diagnóstico dos sete eixos que explicavam bem o debate sobre o desenvolvimento na contemporaneidade. O outro passo era. Agora compara. O que a gente tem aqui? O desenvolvimento é esse monstro. E o Ipea faz o que em relação a isso? Tem capacidade de dar resposta a que temas dentro disso?

O que está fora? Ambiental está fora. Internacional está fora. Democracia e instituições está fora. Então tinha um monte de coisa fora". (entrevista *TP*).

Feito esse diagnóstico o passo seguinte foi um levantamento das áreas que o Ipea cumpria ou não nesse desenho ideal de repensar o desenvolvimento. Foi realizado um grande concurso no ano de 2008 para viabilizar a implementação dessa proposta. Seus organizadores enumeraram as áreas não atendidas por essa proposta e ofertaram vagas para a composição desses eixos temáticos. Dessa forma, acreditavam que um novo “DNA” seria constituído no instituto. Entretanto, uma etapa seguinte que exigia um reordenamento institucional significativo não foi concretizada. A proposta era a de extinguir todas as diretorias e seus respectivos cargos e instituir grupos de trabalhos relacionados aos sete eixos. Com suas subdivisões seriam formados cerca de trinta grupos organizados por temas e referenciados diretamente aos eixos. Nessa proposta, portanto, existiriam temáticas pré-determinadas nas quais os *TP* se enquadrariam e direcionariam suas pesquisas e análises. O desenvolvimento como tema central é reafirmado e a missão institucional seria reelaborada nessa direção. Além disso, ela parte do princípio da capacidade do Ipea em pautar temas importantes e ofertá-los para o Estado, governo e/ou sociedade.

A última das propostas que teve seus contornos explicitados publicamente, e ainda em fase de maturação, foi-me apresentada como a transformação do Ipea em um “escritório de projetos de consultoria”. Se levada adiante, a divisão do instituto em duas entidades entraria em pauta. Tive contato com essa versão em uma entrevista e conversas com alguns *TP*. As transformações necessárias em termos legais não são um consenso. Como me explicou um *TP*: “Poderia

ser uma organização social (OS), uma empresa pública ou uma fundação". Independentemente dos termos escolhidos, há uma reaproximação do modelo de atuação baseado no Inpes e no Iplan<sup>14</sup>. O Ipea, em seu formato atual, exerce uma atividade próxima àquela desenvolvida pelo Inpes, enquanto a nova estrutura teria alguns contornos semelhantes ao Iplan. Desse modo, a dupla missão de realizar pesquisa e assessorar o Estado brasileiro seriam cumpridas. De acordo com os defensores dessa proposta, essa seria uma forma de "incentivar" os *TP* a fazer assessoria, algo não definido claramente na estrutura atual. Ao contrário da última proposta, essa tem como pressuposto a construção das demandas na inter-relação com integrantes de outros setores do estado.

Essas propostas partem de uma tentativa de reinserção e readequação do Ipea em um novo contexto. Ouvi repetidas vezes a versão de que o Ipea foi construído em um período ditatorial em que o planejamento centralizado era a principal prática. A instituição fora criada com esse objetivo e o processo inflacionário dos anos 80 e 90, bem como práticas descentralizadoras do período democrático, mudaram por completo essa proposta. Concentrar as interpretações nesses termos acaba por minimizar a influência da instituição no

---

**14** Inpes (Instituto de Pesquisa) e Iplan (Instituto de Planejamento) eram os dois principais braços do Ipea até 1990. Ao falar desses dois braços hoje em dia, os *TP* fazem uma associação direta entre o que era o Ipea Rio (Inpes) e o Ipea Brasília (Iplan) e dois tipos diferentes de trabalho desempenhados primordialmente. Mesmo dentro de uma perspectiva *policy oriented* para ambos, ao Inpes cabia realizar pesquisas mais teóricas, enquanto o Iplan, pela proximidade com os centros decisórios, realizava trabalhos mais aplicáveis. Existiram ainda o Cendec (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico) e o Inor (Instituto de Orçamento). Dentro dessa proposta o formato Cendec também poderia ser refundado em uma aproximação do Ipea com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em que caberia a essa instituição o papel de promover capacitações dos funcionários públicos.

próprio processo de legitimação de um projeto que enfatizava a crença em ações tecnocráticas. Diminui a aplicação dos princípios de um determinado grupo de economistas na gerência do país. Alguns dos princípios, entretanto, continuaram não só através das práticas institucionais, mas pela imagem construída ao longo dos anos.

O Ipea continuou apresentando propostas de reinserção, mas o contexto democrático implicou em uma configuração diferente daquela traçada na conversa entre Roberto Campos e Castelo Branco. Esse foi um momento chave em que agentes externos e influentes no cenário político nacional, um deles o próprio presidente, alinharam interesses e construíram uma instituição em acordo com necessidades que consideravam fundamentais para a execução de políticas de desenvolvimento em uma direção. A falta de alinhamento e outras priorizações, principalmente a partir dos anos 90, implicou em dificuldades na realocação do Ipea de uma forma que os *TP* se sentissem plenamente contemplados. A proliferação de propostas é resultado da continuidade dos incômodos.

## **IPEA E TOMADAS DE DECISÃO**

A conversa entre Campos e Castelo Branco mostra que o Ipea foi fundado sob o manto de ideias tecnocráticas. Como uma instituição fora do círculo decisório oficial, sua participação institucional em escolhas governamentais é resultado de opções de outras instituições englobantes. O auge da instituição aconteceu durante a ditadura militar. Nesse período havia uma missão externamente delegada e o instituto era reconhecido como um dos agentes planejadores do governo. Uma atividade organizada de uma forma um tanto centralizada. Datam dessa época, dentre outros, cinco grandes planos de desenvolvimento brasileiros: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG); o Plano Estratégico

de Desenvolvimento (PED) e os três Planos Nacionais de Desenvolvimento<sup>15</sup>.

Nesse período os principais dirigentes nacionais depositaram no instituto a expectativa e a atribuição de realizar planos capazes de tornar o Brasil um país desenvolvido. De acordo com o entendimento que a mão de obra do país era desqualificada, a criação de uma nova “ilha de excelência”, meritocrática, competente e com alta capacidade técnica, funcionaria como uma das formas de legitimação do regime. O Ipea foi uma instituição criada para realizar um tipo específico de pesquisa, uma que trouxesse resultados diretos para a definição dos rumos econômicos do país. Para tanto, a condição era de que fossem competentes e que mantivessem a excelência técnica da instituição.

Essa conjuntura inicial proporcionou uma aproximação da instituição com os círculos decisórios. O ideal desenvolvimentista foi capaz de aglutinar e alinhar um conjunto de especialistas e os principais tomadores de decisão naquele momento. Nesse sentido, as demandas do governo central para o Ipea tinham grandes chances de produzir trabalhos considerados aplicáveis pelo governante. A relação entre *ipeanos* e governantes, entre técnicos e políticos, foi positivamente descrita através da categoria *planejamento*. As afinidades prévias e um círculo decisório mais restrito permitiam que uma instituição pudesse fornecer planos para o desenvolvimento durante o auge do período militar.

Essa conjunção de fatores também produziu uma

---

**15** Programa de Ação Econômica do Governo/ 1964 -1966 (PAEG), Documentos EPEA - N.1, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Novembro de 1964; I Plano Nacional de Desenvolvimento/ 1972 - 1974 (I PND), Suplemento ao Diário Oficial 17 de dezembro de 1971; II Plano Nacional de Desenvolvimento/ 1975 - 1979 (II PND), publicado no Diário Oficial, 6 de dezembro de 1974; III Plano Nacional de Desenvolvimento/ 1980 - 1985 - Projeto (III PND), setembro de 1974. Fonte: (Cunha 2012: 258).

aproximação entre os discursos de eficiência e meritocracia, bem como o privilégio concedido a uma determinada área do conhecimento, a economia. Intervenções em diversas universidades durante a ditadura militar indicavam valorações diferenciadas acerca de outras áreas científicas e possivelmente de outros tipos de pesquisa, mesmo que reconhecidas por pares acadêmicos como executadas com excelência.

Um modelo de atuação baseado em “ilhas de excelência” pressupõe o reconhecimento de um determinado grupo de especialistas como o mais capacitado para propor soluções. Eles são os membros de uma instituição tecnocrática. Dessa forma, existiria pouco espaço para que áreas profissionais fora desse grupo de excelência indicassem caminhos alternativos, configurando-se um cenário em que os debates acerca das melhores soluções acontecem entre esses especialistas, dentro de um círculo restrito de profissionais. Membros externos podem ser consultados, mas, a princípio, precisam ser reconhecidos como pares. Obviamente cada uma das áreas profissionais possui divergências internas ao seu próprio campo, mas também pressupostos básicos comuns que indicam os delimitadores da fronteira entre alguém digno ou não de ser considerado um par.

O período democrático, por outro lado, promoveu um processo de descentralização nas tomadas de decisão. Um discurso proferido a mim por *TP* é que hoje o Ipea possui uma missão autodelegada e de significado muito amplo. Algumas vezes, enquanto ouvia *TP* conversarem sobre o Ipea, presenciei comparações com outras instituições como o Banco Central ou o BNDES, em que o fato do Ipea não possuir uma missão externamente delegada possui algumas implicações. Isso atestaria sua pouca importância para o estado e também possibilitaria inúmeras formas de os *TP* exercerem suas atividades como *ipeanos*. Para esses *TP* isso é visto de uma

forma negativa, pois enfraqueceria o Ipea como instituição.

Esses mesmos *TP* também consideram que o governo não tem muita clareza sobre qual o papel do Ipea como instituição. Uma ampla independência interna em um centro de pesquisa pode produzir trabalhos que sejam considerados como não aplicáveis, pelo menos a curto prazo. Isso pode não ser um problema em instituições definidas como “acadêmicas”. Entretanto, pode gerar incômodos em outra que carrega o termo *aplicado* em seu nome. A noção de *aplicado*, por si só, implica em atender a demandas de agentes exteriores à própria instituição. Nesse sentido, o fortalecimento da instituição passa necessariamente pela reconstrução de demandas e atribuições externas ao próprio instituto. A opção de incluir um contexto mais abrangente ao falar do Ipea evidencia algumas tensões que o olhar focado nas relações internas não captaria da mesma forma.

Não é de se estranhar que no período democrático, com surgimento de um leque maior de agentes capazes de realizar pressões sobre o executivo federal, a categoria de *assessoria* ganhe evidência em relação à de *planejamento*. A instituição continua a oferecer propostas a serem implementadas por outros, mas os múltiplos alinhamentos possíveis entre cada *TP* e os diversos setores do estado brasileiro com os quais mantém contato geram dúvidas sobre as efetivas aplicabilidades de cada recomendação *ipeana*. Nesse contexto seus membros não possuem controle sobre as transformações na proposta original após atravessar suas paredes. Ou seja, apesar da liberdade de trabalho interna, de sua independência na elaboração de suas propostas, do reconhecimento de sua competência e capacidade, o trabalho realizado na instituição não é automaticamente aplicado nos termos em que foram desenhados.

Nesse sentido, do ponto de vista dos membros da

instituição, há uma dificuldade em descrever os processos de tomada de decisão, uma vez que eles não participaram de toda a cadeia decisória. As fontes que subsidiam as decisões na ocasião da implementação de uma política pública específica podem ser mais ou menos explícitas em cada caso. Pode ser difícil medir quais fatores e o quanto cada um deles efetivamente implicou na escolha final.

Tanto em contextos democráticos como em governos ditatoriais uma instituição como o Ipea pode assumir um lugar que está além do trabalho efetivamente realizado. Uma vez que o governo central não explicita as fontes de sua decisão e ao mesmo tempo mantém um instituto de pesquisa aplicada que é formalmente responsável por subsidiar decisões importantes, o valor competência está explicitado na própria existência do instituto em um grau que não possui relação direta com o quanto cada decisão levou em conta os trabalhos dos pesquisadores do Ipea. O segredo, a razão de estado, define que essas informações são sigilosas e, portanto, devem ser armazenadas por serem estratégicas.

Uma cadeia decisória que inclui estudos do Ipea passa por aqueles que interferiram nela de uma forma ou de outra e chega ao responsável final, que pode ser o próprio presidente da república. Nessa trajetória uma demanda por política pública é transformada e refratada nesse seu processo de elaboração e implementação. Uma instituição tecnocrática, como o Ipea nos seus anos iniciais, é um dos integrantes dessa cadeia e nesse contexto fornece não apenas estudos sobre o Brasil, mas também uma maior legitimidade para os processos de tomadas de decisão.

Para um membro de uma instituição tecnocrática pode ser difícil precisar quais as fontes de influência sobre uma determinada decisão. Ele certamente pode saber quanto do seu trabalho foi incorporado no desenho final, mas não

tem controle sobre outras possíveis fontes que subsidiaram a decisão. Ou seja, ele pode falar de seu lugar nessa rede. Por outro lado, alguém situado fora dela terá muito mais dificuldade em precisar essas influências.

Os termos do debate são internos aos membros da tecnocracia e seus pares. O consenso sobre a melhor decisão pode não acontecer se a opinião de todos os envolvidos for ouvida, mas quando a questão em discussão sai da instituição em um formato traduzido para não especialistas, os conflitos podem desaparecer. Eles terão sido estabilizados. Uma imagem de trabalho científico, sério, competente, que emana uma verdade comprovada pode ser acionada. O tomador de decisão, como por exemplo o presidente da república, escolhe. Implícita ou explicitamente indica que a decisão foi baseada em estudos científicos e técnicos, mas o quanto esses trabalhos implicaram na decisão final é um mistério, um segredo. Dessa forma, a instituição científica foi incluída como um dos agentes envolvidos e essa referência pode ser suficiente para aumentar a legitimidade dessa decisão.

Nesses dois momentos históricos o Ipea pôde funcionar como uma instituição formada por especialistas potencialmente capazes de tornar as decisões políticas mais competentes. A relação entre concepções de técnica e de política existiu nos dois períodos, embora assumisse conotações diferentes expressadas pelas categorias *planejamento* e *assessoria*. Em um momento de escolhas mais centralizadas, a instituição participou de forma mais ativa dos espaços decisórios, de modo que a categoria *planejamento* também está associada a um momento de grande força da instituição.

A alta inflação da década de 1980 e início de 1990 foi um elemento a impossibilitar a realização de *planejamentos* como aqueles realizados nas décadas de 1960 e 1970. Além disso, o período democrático implicou em tomadas decisórias mais

descentralizadas. No ano de 1990 o Ipea quase foi extinto e desde então o instituto procurou se recriar. Diferentes versões ideais desse novo Ipea foram tentadas e nenhuma conseguiu ser implementada de forma completa. Entretanto, todas elas conferem destaque ao trabalho de *assessoria*, em que os *ipeanos* projetam uma instituição que possa influenciar decisivamente importantes escolhas governamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIROS, Daniel. 2006. *Estabilidade e crescimento: a elite intelectual moderno-burguesa no ocaso do desenvolvimento*. Tese de Doutorado. PPGH, Universidade Federal Fluminense.
- BEVILAQUA, Cimea; LEIRNER, Piero. 2000. “Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro”. *Revista de Antropologia*, 43:105-140.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. 2004. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BRASIL. Decreto nº 8.536, de 02 de outubro de 2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 1997. “Interpretações sobre o Brasil”. In: M. R Loureiro (org.), *50 anos de ciência econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- CAMPOS, Roberto. 1994. *Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CENTENO, Miguel; SILVA, Patrício (org.). 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. London: Palgrave Macmillan UK.
- CUNHA, Márcia P. 2012. *Do planejamento à ação focalizada: Ipea e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. Tese de Doutorado. PPGS, Universidade de São Paulo.
- D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez C. de; HIPPOLITO, Lucia. (org.). 2005. *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/FGV.

FISICHELLA, Domenico. 1995. "Tecnocracia". In: N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino (ed.). *Dicionário de Política*. v. 2. Brasília: Universidade de Brasília.

HOCHMAN, Gilberto. 1990. *De inapiários a cardeais da Previdência Social: a lógica da ação de uma elite burocrática*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

IPEA. SOBRE O IPEA - Missão. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1227&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=68). Acesso em: 9 jan. 2017.

IPEA & MACROPLAN. Plano Estratégico do Ipea 2013-2023. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3076/4/Plano\\_estrategico\\_2013\\_2023%20\(revisto\).pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3076/4/Plano_estrategico_2013_2023%20(revisto).pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2017

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. 1997. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumara.

NUNES, Bruner. 2017. *Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimento para a sociedade*. Tese de Doutorado. PPGAS, Universidade de Brasília.

NUNES, Edson de O. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e isolamento burocrático*. Rio de Janeiro : J. Zahar Editor; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

OLIVEIRA, Nilo D. de. 2010. "Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra". *História*, 29(2):135-157.

PAULA, Christiane J. de. O Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais - IPES | CPDOC. Disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_Instituto\\_de\\_Pesquisa\\_e\\_Estudos\\_Sociais](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_Instituto_de_Pesquisa_e_Estudos_Sociais). Acesso em: 9 jan. 2017.

SALERNO, Mário Sérgio. 2005. "Perspectivas do Planejamen-

to". In: M<sup>a</sup>. C. D'Araujo, I. C. de Farias & L. Hippolito. *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/FGV.

SILVEIRA, Pedro B. A. da. 2009. *O estado da ciência e a ciência do Estado: a Fundação Getúlio Vargas e a configuração do campo das ciências econômicas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. PPGAS, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WEBER, Max. 1993. *Ciência e política: duas vocações*. 9. ed. São Paulo: Cultrix.

---

# **CAPÍTULO 4**

Daniel Stulano

# DO ASSESSORAMENTO À PESQUISA: O IPEA À LUZ DOS CICLOS IDEOLÓGICOS BRASILEIROS (1964-2014)<sup>1</sup>

Tão importante quanto contar a história do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, talvez seja refletir sobre o porquê de sua criação e sobre os fatores que contribuíram para mantê-lo, até hoje, relevante e atuante no contexto nacional. Criado no ano de 1964, logo no início da ditadura civil-militar brasileira, em um momento de centralização autoritária e fortalecimento de uma ideologia tecnocrática, o IPEA foi fundado com o intuito de assessorar tecnicamente a elaboração e implementação de políticas públicas e planos de governo. Desde então, a instituição perpassou diferentes momentos da trajetória política nacional, tendo suas capacidades oscilado, de acordo com as opções do desenvolvimento brasileiro assumidas por diferentes governos. A literatura sobre o IPEA aponta, com recorrência, a ideia de que sua missão, ou seja, aquilo que define sua existência e caracteriza suas finalidades, teria sofrido modificações ao longo de seu cinqüentenário, trazendo à tona hipóteses sobre uma crise em torno de sua missão institucional, uma indefinição sobre o porquê de sua existência, um “complexo de cajuína”<sup>2</sup>. Tomando como fio condutor seus estatutos, busca-se situar a trajetória de constituição do IPEA em um processo vivo, onde projetos e ideologias parecem influir sobre sua configuração,

---

**1** Este texto foi produzido especificamente para o livro, a partir da dissertação de mestrado do autor (Stulano, 2019).

**2** Referência ao termo utilizado por Bruner Nunes (2017), Carla Teixeira e Andréa Lobo (2018), para designar uma inquietação de técnicos do IPEA devido a uma suposta falta de clareza em relação à missão e finalidade da instituição, levantando dúvidas sobre seu futuro. Esse tema será abordado com maior profundidade nos próximos tópicos.

capacidades e missão. Esse é o desafio que será enfrentado nas próximas páginas.

É importante afirmar que essa será apenas uma interpretação, construída e narrada sob o olhar de alguém que observou à distância, principalmente por meio de leituras e análises de intérpretes e documentos oficiais, o que acarreta ganhos e perdas. Escrever sobre algo que não se está diretamente vinculado, preso no calor dos debates e das construções de narrativas, facilita o desenvolvimento da imaginação sociológica<sup>3</sup>, o pensar distanciado que favorece a desnaturalização e questionamento daquilo que não se está habituado. Por outro lado, o distanciamento pode trazer uma visão não tão aguçada quanto àquela dos que vivem e respiram o dia-a-dia da instituição, que lidam cotidianamente com variáveis muitas vezes intangíveis ao pesquisador externo.

Essas são algumas das primeiras escolhas na escrita desse capítulo. Como os historiadores costumam dizer, é dessa margem do rio que me situo, é daqui que se constrói meu olhar<sup>4</sup>.

## **O IPEA SITUADO EM UM LONGO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO**

Pensar na planificação do desenvolvimento e na modernização brasileira é pensar em uma tradição na qual o Estado, seus recursos, instâncias e agências, são responsáveis por produzir arranjos institucionais e pactos políticos visando o desenvolvimento nacional (WAHRLICH, 1974; GOUVEA, 1994; LIMA JR., 1998; BIELSCHOWSKY, 2000, 2011; DRAIBE, 2004; CEPÊDA, 2004, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2007; DINIZ, 2010,

---

**3** MILLS, C. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1972.

**4** ALBUQUERQUE JR., D. Da terceira margem eu so(u)rrio: sobre história e invenção. In: *História: a arte de inventar o passado*. Bauru: EDUSC, 2007.

2011; GOMIDE; BOSCHI, 2016; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Renato Boschi (2011) afirma que a literatura internacional por vezes desconsidera esse importante aspecto na dinâmica brasileira e latino-americana, onde o Estado historicamente atua como importante propulsor do desenvolvimento e ator fundamental nos processos econômicos, deixando um importante legado que influencia a trajetória desses países. Dessa forma, compreender o Estado como ator historicamente relevante do ponto de vista do estímulo e ordenamento das relações capitalistas e sociais no Brasil, não só é uma chave importante para a compreensão do movimento de ideias político-econômicas no país, como é fundamental para se pensar na criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e em sua longeva ação como parte da burocracia pública brasileira.

Dentro dessa tradição, percebe-se a existência de uma linhagem de pensamento denominada *desenvolvimentista*, que influencia e atravessa distintos momentos da trajetória brasileira, tendo como premissa básica a suspeita, ou recusa, em relação às virtudes de auto-organização do mercado e sociedade, enquanto forças propulsoras do progresso e do desenvolvimento nacional. Definido enquanto projeto de transformação profunda, orientado racionalmente e politicamente pelo Estado, o desenvolvimentismo deve ser compreendido como um processo com dimensões sociais, que gera paradigmas, correntes, configurações históricas, tendo a capacidade de ser constantemente reinterpretado e reelaborado (CEPÊDA, 2012).

Ricardo Bielschowsky (2000) desenvolve o conceito de *ciclo ideológico desenvolvimentista*, compreendido como movimento de ideias político-econômicas que se desenvolveu no Brasil em torno da ideia de uma industrialização planejada, um projeto de transformação econômica pautado em quatro

pilares fundamentais: a) industrialização integral como via de superação do subdesenvolvimento; b) questionamento da capacidade espontânea do mercado de gerar um processo de industrialização eficiente e racional, colocando a necessidade de um planejamento via Estado; c) afirmação de que a planificação deveria abarcar a seleção e promoção de setores, objetivos e instrumentos institucionais; d) definição de que o Estado deveria ordenar a expansão, coordenando e até mesmo investindo em setores onde a iniciativa privada não apresentasse capacidade de inserção ou que essa fosse insuficiente. Mesmo identificando diferentes interpretações, correntes e fases, Bielschowsky (2000) acredita que esses pilares são o *corpus* definidor da linhagem de pensamento que influenciou sobremaneira a política nacional durante o período 1930-1980, denominado por Bielschowsky e Mussi (2006) como “a Era Desenvolvimentista”.

Durante o período 1930-1964, denominado “ciclo original” ou “ciclo inaugural” desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006), quatro subperíodos podem ser compreendidos: a) 1930-1945; b) 1945-1955; c) 1956-1960; d) 1961-1964.

O primeiro subperíodo representaria uma tomada inicial de consciência do projeto desenvolvimentista, em um contexto em que técnicos governamentais, civis e militares, reunidos em torno das novas instituições criadas pelo Estado centralizador varguista, desenvolveram as primeiras ideias de viabilidade de implantação de um setor industrial integrado, da necessidade de centralização de recursos e da importância do Estado para o planejamento da economia nacional (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006). Nesse contexto, as comissões e conselhos (principalmente a Comissão Especial do Legislativo e Executivo - Comissão Nabuco, e os Conselhos Federais do Serviço Público e de Comércio Exterior) ganham relevo na formação de uma matriz da ação tecnocrática na

burocracia pública brasileira, que encontrou no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) um marco definidor nesse processo de modernização e racionalização do Estado. Instituição responsável pela liderança intelectual, técnica e executiva da reforma administrativa varguista, o DASP contribuiu para a criação de inovações na burocracia pública brasileira, como a inserção do sistema de mérito, por meio da realização de concursos públicos, do princípio da imparcialidade, da padronização de cargos e salários e da centralização do controle da administração, progressivamente acentuado (WAHRLICH, 1974; REZENDE, 2011).

O segundo subperíodo, que vai de 1945 até 1955, representa o momento de amadurecimento do ciclo desenvolvimentista brasileiro, onde acontecem avanços na difusão das ideias desenvolvimentistas e um aperfeiçoamento do conteúdo analítico de suas proposições, principalmente por meio dos textos inaugurais da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a elaboração da teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico<sup>5</sup>, divulgadas no Brasil pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). O corolário da análise estruturalista repousaria na questão de que o processo de industrialização espontânea nas estruturas periféricas seria altamente problemático, havendo a necessidade de planejá-lo. Nesse momento há uma maior aceitação de uma política econômica de apoio à industrialização no Brasil, onde o Estado passa, gradativamente,

---

<sup>5</sup> O texto seminal de Raúl Prebisch, intitulado *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais* merece destaque, por inaugurar uma nova forma de se refletir sobre a questão do desenvolvimento em países latino-americanos. Posteriormente, Celso Furtado acrescenta uma dimensão histórica à abordagem estruturalista, tornando-se uma figura central no debate brasileiro. Para reflexões aprofundadas, consultar: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

a ocupar lugar central: “Diferentemente de épocas anteriores, o que se discutia não era a validade de uma política econômica de apoio à industrialização, mas a intensidade da intervenção estatal e o ritmo que se podia imprimir ao desenvolvimento urbano-industrial” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006, p. 20, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Refletindo sobre a ideologia industrialista e o fortalecimento do pensamento tecnocrático brasileiro, faz-se necessário destacar a importância da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), criada em 1951, ao final do governo Dutra, e encerrada em 1953, durante o governo Vargas. A criação da CMBEU foi fruto de um processo de negociação entre Brasil e Estados Unidos a respeito do financiamento de um programa de reaparelhamento da infraestrutura econômica brasileira. A CMBEU aprovou uma série de planos, contribuindo significativamente para a elaboração de um plano quinquenal de desenvolvimento, em 1951, e para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), responsável por financiar e gerir recursos voltados aos projetos de reestruturação da economia nacional (BIELSCHOWSKY, 2011). *Pari passu* à afirmação da ideologia industrialista, desenvolve-se também a expansão da administração indireta, que iniciada durante o governo Vargas, torna-se uma gramática da administração pública brasileira. Até 1939, trinta e cinco agências estatais haviam sido criadas, sendo que, entre 1940-1945, mais vinte e uma foram fundadas, dez no setor produtivo (LIMA JR., 1998).

O terceiro subperíodo, que vai de 1956 a 1960, demarca o auge do ciclo ideológico desenvolvimentista inaugural,

---

**6** No original: *A diferencia de épocas anteriores, lo que se discutia era la validez de una política económica de apoyo a la industrialización, sino la intensidad de la intervención estatal y el ritmo que se podía imprimir al desarrollo urbano-industrial.*

que sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) aliou estabilidade política à forte crescimento econômico e industrial. Com uma clara estratégia desenvolvimentista, expressada até em seu lema de campanha, “50 anos em cinco”, a ideologia passa a ser incorporada à retórica oficial do governo. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento e seu principal produto, o Plano de Metas, simbolizam a importância adquirida pela ideia de planificação e da necessidade da ação do Estado sobre o desenvolvimento nacional.

A principal chave explicativa da administração pública durante o governo Kubitschek diz respeito à cisão entre administração direta, encarada como sede do clientelismo e das normas rígidas e engessadas, e a administração indireta, representada pelas autarquias, empresas públicas e institutos. Dotados de maiores níveis de autonomia, contratavam sem a necessidade de realização de concursos públicos e ofereciam salários compatíveis com o mercado, auxiliando a atração dos melhores quadros. A gramática do insulamento burocrático foi a via optada pelo governo, principalmente ao deixar a execução do Plano de Metas sob a direção de técnicos e burocratas, longe da influência política que marcava o funcionamento da administração direta naquele período (GEDDES, 1996; NUNES, 2003).

Durante o quarto subperíodo, de 1961 a 1964, “o problema que se colocava não era o de propor ou refutar estratégias industrializantes, mas de definir como e para onde deveria caminhar a economia industrial brasileira que teria nascido com insuficiências institucionais e distorções sociais” (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006, p. 22, tradução nossa)<sup>7</sup>. A

---

<sup>7</sup> No original: *En síntesis, El problema que se planteaba en Brasil a inicios de los años 60 no consistía en proponer o impugnar estrategias industrializadoras, sino en definir cómo y hacia dónde debería caminar la economía industrial brasileña, que habría nacido con insuficiencias institucionales y*

nova conjuntura crítica, marcada pela instabilidade política, mobilização em prol de reformas sociais, dificuldades financeiras e cambiais, e quedas nas taxas de emprego e crescimento, criaram certo abalo na ideologia desenvolvimentista, principalmente no que tange à capacidade de sustentação do crescimento nacional e do alcance social de seus benefícios.

Findado por meio de um golpe e da instauração de uma ditadura civil-militar, o ciclo desenvolvimentista inaugural deu lugar a um novo ciclo desenvolvimentista, dessa vez de cunho estritamente autoritário. Pautando-se em uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, o novo regime intitulou-se como “modernizador”, buscando legitimização por meio de medidas em prol do crescimento econômico e incremento da administração pública federal (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Na visão de Bielschowsky e Mussi (2006), os governos da ditadura civil-militar brasileira praticaram uma política “radicalmente desenvolvimentista” até 1980, visando à constituição de uma economia industrial integrada, por meio do planejamento e intervenção estatal. Privilegiaram políticas de acumulação de capital e crescimento, criando centenas de empresas estatais e ampliando as já existentes. Segundo os autores, esse momento marca uma etapa de amadurecimento do novo ciclo ideológico, assinalado pela realização de reformas institucionais que centralizaram e fortaleceram o poder do Estado brasileiro. Nesse sentido, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Plano Decenal, durante o governo Castello Branco, e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), já no governo Costa e Silva, representariam a consolidação ideológica desenvolvimentista.

Durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, a aliança civil-militar que chegava ao poder, vinculou-se a uma

ideologia antipolítica e tecnocrática, considerando, por um lado, a política partidária como ineficaz, corrupta e clientelista, enquanto que, por outro lado, exaltava a ação técnica do governo, representada pela atuação da alta burocracia estatal, reputada como apolítica, científica e eficiente. Nesse contexto, os economistas passam a ser compreendidos cada vez mais como atores estratégicos, responsáveis pela elaboração de políticas públicas, uma vez que a racionalidade matemática contribuiria para que seus diagnósticos e soluções para os problemas econômicos do país fossem considerados despidos de paixões, supostamente neutros. Gradativamente foram reconhecidos como interlocutores políticos dotados de legitimidade, aceitos por políticos, mídia e sociedade, de maneira ampla (LOUREIRO, 1997). Segundo Bielschowsky e Mussi (2006, p. 30, tradução nossa)<sup>8</sup>:

Os quadros da tecnoburocracia estatal dedicada operacional e conceitualmente à promoção do desenvolvimento econômico elevaram-se a vários milhares de funcionários. Ainda que muito frequentemente avessos ao regime militar, eram pessoas dedicadas de forma consciente às mais variadas tarefas desenvolvimentistas.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007) é taxativo ao afirmar que a distinção entre burocratas ou “técnicos”, competentes, racionais e eficientes, e os políticos, clientelistas e despreparados, é parte do *corpus* definidor da ideologia

---

**8** No original: *Los cuadros de tecnoburocracia estatal operacional y conceptualmente dedicada a promover el desarrollo económico se elevaron a varios millares de funcionarios; por su parte, los opositores al régimen militar, a menudo eran personas que realizaban conscientemente las más variadas tareas desarrollistas.*

tecnoburocrática. Na visão de Bruner Titonelli Nunes (2017), a promoção da “cisão” entre as categorias de *técnica* e *política*, durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, é um dos condicionantes do tipo de trabalho desenvolvido pelo IPEA.

A confluência das ideologias desenvolvimentista e tecnocrática, associadas a um processo de modernização autoritária, criou, em 1964, um contexto plenamente favorável à criação de um instituto governamental com a responsabilidade de pensar, planificar e executar o desenvolvimento brasileiro. Poucos meses após o início do ciclo nacional-desenvolvimentista autoritário, é fundado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), composto principalmente por pesquisadores vinculados ao campo da Economia, instituição que viria a se transformar, alguns anos mais tarde, no IPEA.

Segundo Maria Rita Loureiro (1997), as origens do IPEA remontam ao final do governo João Goulart, quando foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), entidade privada que objetivava realizar estudos e pesquisas que subsidiassem o desenvolvimento de planos de governo. Composta por intelectuais e políticos de orientação desenvolvimentista, como Roberto Campos (corrente não-nacionalista), Mário Henrique Simonsen (corrente do setor privado) e João Paulo dos Reis Velloso, a instituição teria suscitado a ideia de se criar uma agência governamental de planejamento, que contaria inclusive com o apoio da *United States Agency for International Development* (USAID).

Com o golpe civil-militar o então ministro do Planejamento e um dos principais intelectuais da corrente desenvolvimentista nacionalista, Celso Furtado, tem seus direitos políticos cassados. Em seu lugar foi nomeado Roberto

Campos. Segundo consta<sup>9</sup>, Campos teria convidado Reis Velloso para criar uma instituição responsável por pensar o governo, fora da rotina da administração, pois naquele momento já existiriam grupos setoriais do próprio Ministério do Planejamento, responsáveis por esse tipo de tarefa. A instituição deveria ter um perfil de pesquisa aplicada, isto é, *policy-oriented*, auxiliando na realização de projetos de médio e longo prazo. Assim, segundo Maria Rita Loureiro (1997), em setembro de 1964, teria sido fundado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), com a finalidade de realizar estudos econômicos especializados, coordenar missões de cooperação técnica e celebrar intercâmbios com outras entidades de pesquisas de natureza econômica, além de participar da elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (2006) situam a criação do EPEA no bojo de um processo que visava à modernização, o planejamento e o incremento na eficiência do governo federal, tendo exercido importante função nesse contexto.

## **DE EPEA A IPEA: ESTATUTOS IPEANOS E MISSÃO INSTITUCIONAL NOS MOMENTOS NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA AUTORITÁRIO, NEOLIBERAL E NOVO-DESENVOLVIMENTISTA**

Seis meses após o início do regime ditatorial, Castello Branco determinou a criação da Comissão Especial de Estudos para a Reforma Administrativa (COMEESTRA), presidida pelo ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos, um dos idealizadores do EPEA. Em um contexto onde a planificação era considerada fundamental para a geração do

---

<sup>9</sup> VELLOSO, J. [Entrevista]. In: D'ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPPOLITO, L. (Orgs.). IPEA - 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro:CPDOC/FGV, 2005.

desenvolvimento, é paradigmático o fato de que a COMESTRA estava subordinada ao Ministério do Planejamento. O documento elaborado pela comissão, intitulado *Anteprojeto de Lei da Reforma Administrativa*, embasou uma das reformas administrativas mais emblemáticas do país, advinda por meio do Decreto-Lei n. 200/1967 (LIMA JR., 1998). Entre seus princípios, contava-se o planejamento, coordenação, descentralização e controle. Para tanto, reafirmava a distinção entre administração direta e indireta. A reforma possibilitou a expansão das empresas estatais, fundações e autarquias, levando ao “paroxismo” o componente tecnocrático presente na administração pública brasileira desde o DASP (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Uma importante inovação realizada durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário foi a criação do Sistema Federal de Planejamento, em 1972, responsável pela elaboração, coordenação e acompanhamento da execução de planos e programas de governo, estabelecendo um fluxo de informações fundamental para a gestão pública (REZENDE, 2011).

A estrutura do então EPEA parecia ser pequena demais para o papel estratégico de suas atribuições. Por meio do Decreto-Lei n. 200/1967, a instituição foi robustecida, tornando-se uma fundação pública dotada de grande autonomia. Além disso, o nome da instituição foi alterado, passando a ser Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, adquirindo a sigla IPEA. Importante pontuar que a denominação do IPEA foi alterada algumas vezes ao longo de seu percurso histórico, indicando possíveis alterações em seu *telos*, no eixo de suas finalidades.

**QUADRO 1** - Denominações do IPEA

<b>DENOMINAÇÃO</b>	<b>SIGLA</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>
Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada	EPEA	1964-1967	Portaria nº 81/1964
Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada	IPEA	1967-1969	Decreto-Lei nº 200/1967
Instituto de Planejamento Econômico e Social	IPEA	1969-1990	Decreto nº 64.016/1969
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA	1990-	Decreto nº 99.260/1990

Fonte: adaptado de D'ARAUJO; FARIAS; HIPPOLITO, 2005.

O acréscimo da chave “econômico-social” indica um provável alargamento do escopo das atividades da instituição, que passou a atuar de maneira mais próxima e articulada aos ministérios setoriais na elaboração de planos de desenvolvimento e políticas públicas, ainda que essencialmente sob uma abordagem do campo da Economia (LOUREIRO, 1997; NUNES, 2017). Em 1969, a chave da pesquisa deu lugar à chave do planejamento no nome da instituição, tornando-se Instituto de Planejamento Econômico e Social, denominação mantida até o início da década de 1990.

Durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, o IPEA possuiu dois estatutos, ambos elaborados em 1967, mesmo ano em que entrou em vigência o Decreto-Lei n. 200. Segundo Bruner Nunes (2017), todos os dez estatutos que a instituição possuiu, até o presente momento, apresentam como finalidades a dupla tarefa de *assessoria* e *pesquisa*, frisando que uma importante distinção entre os estatutos é justamente a ordem de aparição dessas funções no artigo que define a missão da instituição, ou seja, o conjunto de

finalidades que caracteriza seu *telos*, o que poderia indicar uma possível alteração na ênfase sobre cada uma dessas chaves ao longo de sua história, onde a primeira definição de finalidade descrita no artigo simbolizaria, de certa forma, o *core* de seu *telos*, a razão fundamental de sua existência.

**QUADRO 2** – Estatutos do IPEA durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário

LEI	ANO	DIRETORIAS	MISSÃO
Decreto nº 60.457			Elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Min. do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, dos demais Ministérios, notadamente a integração de planos setoriais e regionais e a elaboração de planos globais. Manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e sociais e manter centros de estudos e pesquisas, próprios ou em regime de cooperação.
Decreto nº 61.054	1967	Não consta	

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação pertinente.

Os primeiros estatutos do IPEA apresentam uma idêntica definição da missão institucional, revelando duas finalidades claras, definidas na seguinte ordem: 1) produção de subsídios visando à planificação econômica e social, demandada pelo Ministério do Planejamento, em especial, ou por ministérios setoriais, atuando, assim, na elaboração de planos globais ou auxiliando na integração de planos setoriais ou regionais; 2) enquanto instituição de pesquisa, manter centros de estudos,

intercâmbios e convênios com instituições nacionais ou estrangeiras, das áreas econômicas e sociais.

Percebe-se claramente a dupla função de assessoria e pesquisa, ainda que primordialmente a instituição esteja vinculada ao *policy-making process*, atuando diretamente sobre os planos e políticas, seguindo o caráter *policy-oriented* de seu estilo de pesquisa, conforme idealizado por Campos e Velloso. A segunda finalidade característica do IPEA, a saber, manutenção de centros de ensino e pesquisa e a realização de intercâmbios, teve grande importância na trajetória *ipeana*, impactando e influenciando de maneira duradoura seu *modus operandi*. Logo de início, o IPEA teria contado com o *know-how* de consultores estrangeiros, como Rosenstein-Rodan e Benjamin Higgins, importantes teóricos do desenvolvimento, e firmado convênio com a tradicional Universidade da Califórnia (UC), em Berkeley, responsável por enviar uma equipe permanente de pesquisadores. Esse estreitamento de laços entre o IPEA e universidades estrangeiras permitiu que a instituição enviasse seus técnicos para realizar pós-graduação fora do país, principalmente na área da Economia, campo que ainda se estruturava no Brasil (LOUREIRO, 1997; VELLOSO, 2005). Ainda hoje é comum que técnicos realizem pós-graduação em instituições acadêmicas de referência internacional, com apoio e subsídios. De acordo com o Decreto n. 61.054/1967, o IPEA também estaria autorizado a contratar técnicos externos para prestar determinados serviços de consultoria, criando, na longa trajetória, a tradição da contratação de especialistas em determinadas áreas temáticas, contribuindo para a produção e disseminação de conhecimentos, a mais importante função do IPEA nos dias atuais.

Durante fins da década de 1960 e início da década de 1970, o desenvolvimentismo autoritário teria não só vivenciado

um amadurecimento, por meio da criação de arranjos institucionais favoráveis ao projeto de Estado coordenador e interventor, mas também teria experimentado seu auge, quando as taxas de crescimento foram superiores a 8% ao ano e houve uma aceleração no ritmo de investimentos no país. Na mesma velocidade cresciam as críticas ao modelo econômico do governo, devido a indícios de uma tendência de aumento da concentração de renda, pobreza e desigualdade social (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006).

Nesse mesmo período, o IPEA teria vivenciado um duplo movimento de expansão, possibilitado pela criação de novas estruturas<sup>10</sup> dentro da instituição e pelo crescimento de sua influência perante os *policy-makers*. O Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), criado em 1967, ilustra de maneira clara a importância adquirida pelo IPEA no processo de modernização da burocracia pública brasileira, uma vez que possuía a responsabilidade de oferecer cursos de capacitação para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), conforme aponta Loureiro (1997). O Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), criado em 1968, representa a influência do IPEA sobre a elaboração das

---

**10** Durante fins da década de 1960 e início da década de 1970, as duas funções essenciais do IPEA, a assessoria e a pesquisa, deram origem a dois institutos distintos dentro da própria instituição, o Instituto de Planejamento (IPLAN), sediado em Brasília, e o Instituto de Pesquisa (INPES), sediado no Rio de Janeiro. Essa importante divisão parece ter surgido por força de uma questão conjuntural, a transferência do IPEA para Brasília. Essa divisão de papéis, física e geográfica, deixou profundas marcas na instituição. Enquanto que a equipe de Brasília passou a ser associada ao assessoramento direto aos *policy-makers*, a equipe do Rio de Janeiro passou a ser associada à criação de modelos macroeconômicos e pesquisas de teor mais acadêmico. Por ser uma questão densa e que suscitaria uma análise específica, esse tópico será apenas tangencialmente abordado nesse capítulo. Para maiores informações, consultar D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLLITO (2005), BARBOSA (2012), CUNHA (2012) e NUNES (2017).

políticas e do orçamento dos ministérios setoriais das áreas da Educação, Saúde e Emprego, sendo considerado a matriz dos grupos de pesquisa sobre temas sociais na instituição, conforme apontado por Márcia Cunha (2012). Por fim, a criação do Instituto de Programação e Orçamento (INOR), em 1970, representa o empoderamento do IPEA sobre a coordenação e supervisão do processo de elaboração do orçamento da União, sendo que o diretor do INOR também ocupava o cargo de secretário da Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento (SOF).

Para dar conta da ampliação de suas atribuições, o IPEA vivenciou um alargamento de seu corpo técnico, adquirindo gradativamente uma maior influência sobre a elaboração de planos de governo, como o PAEG (1964-1966), o Plano Decenal (1967-1976), o PED (1968-1970) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), marcadamente o I PND (1972-1974) e o II PND (1975-1979). Ao longo da década de 1970, o IPEA se tornou uma instituição estratégica para o funcionamento do Sistema Federal de Planejamento (REZENDE, 2011).

Durante a segunda metade da década de 1970, o ciclo ideológico desenvolvimentista autoritário começou a vivenciar um processo de enfraquecimento, ainda que sua influência se mantivesse preservada até o início de 1980, entrando então em profunda crise. A instabilidade financeira decorrente do colapso do modelo de *Bretton Woods* e o primeiro choque do petróleo, em 1973, contribuíram para a desaceleração do crescimento e fragilização da economia nacional. Um intenso debate sobre a distribuição de renda, com foco específico sobre a crescente concentração, tornou-se recorrente na literatura e meios de comunicação, tendo como disparador um trabalho elaborado por Albert Fishlow<sup>11</sup>, professor da Universidade

---

<sup>11</sup> FISHLOW, A. Distribuição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, R; TINELLI, A. (orgs.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*.

da Califórnia e coordenador da equipe permanente de pesquisadores da *UC Berkeley* no IPEA, que provou por meio de dados do censo de 1960 a forte concentração de renda vivenciada no país (VELLOSO, 2005). O aumento da inflação, a crise cambial e os déficits comerciais contribuíram para o que o “milagre econômico” mostrasse sua face menos divina, afetando consideravelmente a chave do planejamento estatal.

Ainda que o II PND tenha se caracterizado pela tentativa de manter a política expansionista e a sustentação do crescimento, mesmo em um cenário adverso, o documento, elaborado em 1974, é considerado o último que se pautou na ação estatal de médio e longo prazo do nacional-desenvolvimentismo autoritário. Afirma Márcia Cunha (2012) que os documentos de planejamento pós-II PND são menos propositivos e mais explanatórios, ilustrando não só a crise da ideologia desenvolvimentista, mas a perda da capacidade de ação do Estado brasileiro.

O segundo choque do petróleo, em 1979, e a disparada dos juros norte-americanos tornaram o cenário nacional ainda mais crítico. Na visão de Bielschowsky e Mussi (2006), essa conjuntura possibilitou que os economistas neoliberais retomassem gradualmente o espaço que haviam perdido, focando temas como a inflação e tecendo críticas em relação ao tamanho do Estado e seu “peso excessivo” na economia e na vida privada, de maneira geral. A década de 1980, portanto, demarca o ocaso do ciclo desenvolvimentista autoritário, dissolvendo-se a hegemonia vista durante as décadas de 1960-1970, dando início a um período de difusão do pensamento neoliberal, pautado principalmente na ideia de ineficiência e baixa competitividade geradas pela interferência estatal.

Nesse contexto, o Sistema Federal de Planejamento se

enfraqueceu significativamente, e o IPEA, que vivenciara um período áureo na década anterior, passa a experimentar a perda de influência sobre o *policy-making process*. Aliada à crise da ideologia desenvolvimentista e à perda de capacidade do Estado brasileiro, a nomeação de Delfim Netto para a pasta do Planejamento, em substituição a João Paulo dos Reis Velloso, delineia um período de demissões e de “descaracterização do IPEA como órgão formulador de políticas econômicas” (LOUREIRO, 1997, p. 217). Das instituições criadas durante as décadas de 1960 e 1970, que deram capacidade ao IPEA para atuar em arenas estratégicas dentro do governo federal, o CNRH foi a primeira a ser extinta, em 1986. O INOR, por sua vez, sofreu perda de poder e espaço ao longo da década de 1980, principalmente após a reestruturação da SOF e a incorporação de técnicos do próprio INOR em sua composição, sendo extinto em 1988. O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), que se enfraqueceu devido à criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), em 1986, foi finalmente extinto em 1999 (BARBOSA, 2012).

A ideologia neoliberal passou a influenciar significativamente o debate nacional desde fins da década de 1980, dando início a uma nova agenda pública, pautada na realização de reformas orientadas ao mercado, realizadas ao longo da década de 1990, principalmente no período 1995-1998. Na visão de Bielschowsky e Mussi (2006), a agenda neoliberal foi sendo gradualmente cumprida em seus elementos básicos, ainda que de forma desordenada e sem detalhamento prévio. Denominou-se neoliberalismo “de resultados”, sendo pouco ideologizado na retórica governamental. Segundo os autores, o core da corrente neoliberal poderia ser assim definido:

Acreditam que eventuais falhas do mercado devem ser corrigidas com mais mercado, e não com mais Estado, e que as falhas oriundas da ação estatal sobre as regras do mercado costumam ser muito piores do que as que se verificam através do funcionamento nem sempre perfeito do mercado. O neoliberalismo corresponde a uma negação da necessidade de desenhar e implementar projetos, conferindo ao mercado o movimento em direção à máxima “eficiência”. Nessa visão o crescimento econômico ocorrerá “naturalmente”, uma vez realizadas as reformas para evitar distorções de preços e eliminar barreiras à realização dos investimentos rentáveis. (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006, p. 52-53, tradução nossa)<sup>12</sup>

Com o processo de abertura política e elaboração de uma nova Carta Constitucional, o centralismo dirigista, característico do regime ditatorial, foi sucedido por medidas de descentralização e democratização, sendo constituídos conselhos e audiências sobre políticas públicas e fortalecido o poder de agência de estados e municípios, aproximando o processo de elaboração de políticas públicas de seus usuários finais. Nesse sentido, a criação de novos canais de interlocução entre Estado e sociedade enfraqueceu o poder de influência que a burocracia pública federal possuía durante

---

**12** No original: *A su entender, las eventuales fallas del mercado deberían corregirse con más mercado y no con más Estado, y las fallas originarias de la intervención estatal en la regulación del mercado solían ser peores que las observadas através del funcionamiento no siempre perfecto del mercado. El neoliberalismo corresponde a una negación de la necesidad de diseñar y llevar a cabo proyectos, entregando al mercado un movimiento hacia la máxima “eficiencia”. En este sentido, el crescimento económico ocurre “naturalmente” cuando las reformas tiene por objeto evitar distorsiones de los precios y eliminar barreras a las inversiones rentables.*

o nacional-desenvolvimentismo autoritário, transformando fundamentalmente o cenário público brasileiro, onde outrora “a vontade política se projetava, verticalmente, dos gabinetes para as ruas” (CARDOSO JR., 2014, p. 107).

Da dita fase áurea, nos anos 1960-1970, o IPEA passou a experimentar um processo de gradativo enfraquecimento de suas capacidades burocráticas, perdendo estruturas, espaço e influência, dando início à recorrente ideia de crise da missão institucional<sup>13</sup>. Segundo Carla Teixeira e Andréa Lobo (2018), teria se desenvolvido na instituição uma espécie de crise em torno da não efetivação da finalidade fundamental do IPEA naquele momento: a realização de estudos e pesquisas *policy-oriented* e a não concretização da função de assessoria junto aos *policy-makers*, acarretando uma falta de clareza sobre a função primordial da instituição e incertezas sobre seu futuro. Esse fenômeno teria sido denominado por técnicos *ipeanos* como “complexo de Cajuína”, em referência à música de Caetano Veloso<sup>14</sup>, que indaga: “existirmos: a que será que se destina?”. Aécio Matos (1994), ex-diretor executivo do IPEA, afirma em documento da própria instituição, na década de 90, a existência de uma “crise generalizada”, que pela falta de clareza em relação à missão, metas e perfil de trabalho,

---

**13** Dos autores mobilizados para análise da trajetória histórica do IPEA (LOUREIRO, 1997; MATOS, 1994; D'ARAUJO; FARIA; HIPPOLITO, 2005; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012; CARDOSO JR., 2014; NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018), todos fazem referência à ideia de crise institucional, seja ela fruto de um enfraquecimento das capacidades burocráticas da instituição, ou de uma indefinição de sua finalidade. Todas as análises situam a crise da instituição em fins da década de 1970, momento em que a ideia de planejamento estatal se enfraquece no país e o discurso neoliberal gradativamente se fortalece, levando ao ocaso desenvolvimentista e a conseqüente descaracterização do IPEA enquanto órgão assessor e formulador de políticas públicas.

**14** VELOSO, C. (intérprete e compositor). *Cajuína*. In: Cinema Transcendental. Rio de Janeiro: Philips Records, 1979.

poderia levar a instituição à falência. Nas entrevistas que compõem a obra *IPEA 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento* (D'ARAUJO; FARIA; HIPPOLITO, 2005), quadros históricos da casa apontam, de maneira recorrente, para uma suposta descaracterização da instituição, uma vez que o assessoramento estaria deixando de ser realizado e o IPEA estaria sendo cada vez menos demandado, levantando sérias dúvidas sobre sua missão e, em consequência, sobre sua própria existência.

O IPEA, criado sob um momento tecnocrático e desenvolvimentista, parece sofrer uma reorientação “forçada” de sua ação durante o período, uma vez que a ideologia e os arranjos institucionais se alteraram substancialmente desde o contexto de sua fundação. Analisar seus estatutos, portanto, pode auxiliar na compreensão de seu *telos* sob um mundo completamente distinto daquele em que o IPEA fora criado.

**QUADRO 3** – Estatutos do IPEA durante momento de  
influência neoliberal

LEI	ANO	DIRETORIAS	MISSÃO
Decreto nº 96.704	1988	Diretoria de Administração e Finanças (DAF)	Auxiliar a SEPLAN na elaboração e acompanhamento dos planos e programas governamentais e na coordenação do sistema nacional de planejamento. Auxiliar SEPLAN na elaboração das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos planos plurianuais de investimento e na articulação entre programação e os orçamentos anuais e plurianuais. Realizar e promover pesquisas aplicadas às áreas econômica e social e promover atividade de treinamento para o planejamento e pesquisas aplicadas. Poderá manter intercâmbio com órgãos e entidades de ensino e pesquisa, nacionais ou estrangeiros, podendo manter contratos, convênios ou acordos com essas instituições. O IPEA poderá manter centros de estudo, ensino ou pesquisa, próprios ou em cooperação técnica com instituições nacionais ou estrangeiras.
Decreto nº 99.260	1990	Diretoria Técnica (DT); Diretoria de Administração e Finanças (DAF)	Auxiliar o Ministro da Fazenda, Economia e Planejamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica. Promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Manter intercâmbio com órgãos e entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiros, dedicados aos assuntos de política econômica.

Decreto nº 1.248	1994	Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Políticas Públicas; Diretoria de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social; Diretoria de Projetos Especiais	Auxiliar o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República SEPLAN/PR, na elaboração e acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Subsidiar a SEPLAN/PR na formulação e acompanhamento e avaliação de políticas públicas de médio e longo prazos, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social. Realizar atividades de pesquisa aplicada necessárias ao aperfeiçoamento dos processos de gestão e planejamento econômico e social, integrando relações do governo federal com estados, DF e municípios. Executar atividades de treinamento e capacitação de pessoal para pesquisa e planejamento econômico e social. Manter intercâmbio com instituições de planejamento, nacionais ou internacionais.
Decreto nº 1.993	1996	Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas; Diretoria de Política Regional e Urbana; Diretoria de Política Social; Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Cooperação Técnica	Auxiliar o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Subsidiar o Ministro do Planejamento e Orçamento na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de médio e longo prazos, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social. Realizar atividades de pesquisa aplicada visando aperfeiçoar processos de gestão e planejamento econômico e social. Executar atividades de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação de pessoal para pesquisa e planejamento econômico e social. Manter intercâmbio com órgãos e entidades de planejamento, ensino e pesquisa, nacionais ou internacionais.

Decreto nº 3.260	1999	Diretoria de Estudos Setoriais; Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos; Diretoria de Estudos Sociais; Diretoria de Estudos Macroeconômicos; Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento	Realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando 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 dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimentos atinentes às suas áreas de competência. Manter cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiras, no campo de sua atuação.
------------------------	------	---	--

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação pertinente.

O terceiro estatuto do IPEA, elaborado durante a redemocratização, ainda traz elementos desenvolvimentistas, tornando-se claro, “na letra da lei”, a associação entre o *core* de sua missão à função de assessoramento, descrita por meio das finalidades de elaboração e acompanhamento de planos e programas de governo e da coordenação do Sistema Federal de Planejamento, que, diga-se de passagem, estava em franca crise. Além disso, apresenta como finalidades secundárias a elaboração de diretrizes orçamentárias e de pesquisas aplicadas nas áreas econômica e social, a manutenção de intercâmbios e convênios com outras instituições e o treinamento de pessoal nas áreas do planejamento e pesquisa aplicada. Causa estranhamento a permanência de elementos desenvolvimentistas no estatuto *ipeano*, bem como a inserção de atribuições em que o IPEA vinha perdendo *expertise* e espaço, como o orçamento e a capacitação de pessoal, fato ilustrado pela extinção do INOR, em 1988, e pelo progressivo esvaziamento e extinção do CENDEC, em 1999.

Durante o governo Collor de Mello, marcado pela crítica

ao funcionalismo público e por uma ideologia de Estado mínimo, o governo pautou-se na desestatização e redução do quadro da administração pública, momento em que o IPEA vivenciou sua crise mais profunda, tendo sido, inclusive, cogitada sua extinção. Perda de prestígio, redução do quadro técnico e diminuição dos níveis salariais, que caíram de um patamar médio de aproximadamente quatro mil dólares, durante os anos 1960-1970, para aproximadamente seiscentos dólares no início da década de 1990 (LOUREIRO, 1997), caracterizaram o período. Segundo Divonzir Gusso, ex-técnico do IPEA, o fechamento da instituição durante o governo Collor só foi evitado graças à influência de Antônio Kandir, ex-*ipeano*, que havia sido nomeado secretário de Política Econômica do recém-criado “super” Ministério da Economia, que intercedeu em favor da manutenção da instituição (GUSSO, 2005).

É paradigmático o fato de que, por meio da Lei n. 8.029/1990, que determinava, dentre outras providências, a extinção e dissolução de várias entidades da administração pública federal, a denominação do IPEA tenha sido alterada, o que parece indicar uma alteração mais profunda no tocante à sua missão institucional. Desde 1969, denominado Instituto de *Planejamento Econômico e Social*, passou a ser, em 1990, Instituto de *Pesquisa Econômica Aplicada*, quase que um retorno à sua denominação inicial, mas sob um contexto político e ideológico completamente distinto. Perdia, de uma só vez, as chaves do planejamento e do social.

Por meio do Decreto n. 99.260/1990, o quarto estatuto do IPEA é aprovado. Percebe-se que a instituição passa a ter um viés claramente economicista. Sua missão é descrita, por meio de suas finalidades, na seguinte ordem: 1) auxiliar o Ministério da Economia na elaboração e acompanhamento da política econômica; 2) promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial;

3) manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, dedicadas aos assuntos de política econômica. Destaca-se que até mesmo a tradicional finalidade de manutenção de convênios com centros de estudos e pesquisas, torna-se vinculada à grande área da Economia.

Nota-se, no que se refere às diretorias da instituição, um processo gradual de especialização, operado por meio da criação de novas diretorias, em sucessivos estatutos. Porém, faz-se necessário afirmar que, desde sua fundação, o IPEA manteve grupos de trabalho específicos, que elaboravam planos e estudos em diferentes áreas. Dessa forma, sempre houve uma especialização de funções dentro da instituição, mas que se institucionaliza por meio de suas diretorias.

O quinto e o sexto estatutos, promulgados respectivamente pelos Decretos n. 1.248/1994 e 1.993/1996, durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, apresentam missão institucional idêntica, exceto pelo deslocamento do IPEA dentro da estrutura do governo federal, passando da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), para o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A missão, “na letra da lei”, permanece associada à elaboração e acompanhamento da política econômica, mas dessa vez a promoção e realização de pesquisa econômica aplicada encontra-se no mesmo artigo e parágrafo, como se indicasse o crescimento da importância da chave *pesquisa* para a instituição. O estatuto se caracteriza por abarcar novamente o termo social, no que se refere à formulação, acompanhamento e avaliação de políticas e planos de médio e longo prazo. Depreende-se da análise que a formulação e acompanhamento de políticas públicas, de maneira geral, passa a ser uma finalidade cada vez mais secundária dentro do IPEA e que a função da pesquisa, em detrimento do assessoramento, vai

se tornando cada vez mais importante para a existência da instituição, fato que se comprova no estatuto de 1999. De instituição assessorada, o IPEA gradativamente vai configurando sua atuação como um *think tank* (TEIXEIRA; LOBO, 2018). Além disso, esses estatutos são os primeiros a descrever diretorias consideradas finalísticas, isto é, responsáveis pela realização de atividades que são idênticas à missão da instituição.

O sétimo estatuto, promulgado durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, pode ser considerado paradigmático quanto à ideia de ressignificação da missão institucional, uma alteração no *core* daquilo que define o porquê da existência do IPEA. Pela primeira vez em toda a trajetória histórica da instituição, acontece uma alteração na ordem dos termos que definem fundamentalmente a ação do IPEA, onde a realização de estudos e pesquisas passa a preceder a realização do assessoramento, tornando-se a definição primordial dentro do rol de finalidades. Bruner Nunes (2017) já havia chamado atenção para a inversão na ordem dos termos, percebida na comparação entre os estatutos de 1996 e 1999, levantando como hipótese que tal fato não seria trivial, mas indicaria um movimento pendular de deslocamento da importância de determinadas finalidades para a missão da instituição, ou seja, para sua razão de existência, principalmente em torno das chaves do assessoramento e da pesquisa, conforme as próprias transformações na denominação do IPEA já indicavam. Contudo, analisada a inversão de termos na longa trajetória, essa inflexão se mostra ainda mais contrastante, demarcando uma nova forma de atuação, ou a cristalização de uma forma que já estava em curso há certo tempo, talvez desde meados da década de 1980, sentida dentro da instituição como um sintoma de crise, um dilema derivado da perda de protagonismo perante o *policy-making process*.

O estatuto em questão também traz uma importante inovação, que como a inversão dos termos, se mantém nos estatutos seguintes: a inserção da finalidade de disseminação de conhecimentos, indicando que a sociedade passou a ser compreendida, também, como interlocutora da ação do IPEA, posição anteriormente ocupada centralmente pelo Estado. Desse modo, o estatuto de 1999 define como propósitos do IPEA, respectivamente: 1) realizar estudos e pesquisas sociais e econômicos, disseminando o conhecimento resultante, dando, também, apoio técnico e institucional ao governo nos processos de avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas e planos de desenvolvimento; 2) ofertar à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e desafios do desenvolvimento brasileiro; 3) disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimento; 4) manter cooperação e intercâmbio com entidades de pesquisa.

Todas as finalidades descritas parecem orbitar em torno da produção e divulgação de conhecimento, atribuindo uma função estratégica ao IPEA no fomento, constituição e disputa em torno de uma agenda nacional. Acredita-se, portanto, que a instituição passa a atuar de maneira menos incisiva no assessoramento, não tão próxima dos *policy-makers*, focando mais sobre a produção e difusão de análises e informações, como os *think tanks*, estando mais próxima da sociedade, da mídia, da universidade.

Durante a primeira metade da década de 1990, a Associação de Funcionários do IPEA (AFIPEA) realizou uma intensa mobilização em defesa da instituição, pleiteando a realização de concursos públicos, reaparelhamento técnico e reajustes salariais, medidas que pudessem elevar as capacidades burocráticas e permitir que o instituto exercesse suas atividades e se mantivesse em nível de excelência (STULANO,

2019). Como fruto desse trabalho, o governo Fernando Henrique Cardoso teria realizado medidas que auxiliaram na “revitalização” (LOUREIRO, 1997), ou “recuperação” (CUNHA, 2012), de parte das capacidades da instituição, por meio da realização de três concursos públicos organizados, respectivamente, em 1995, 1996 e 1997, e da modernização do espaço físico, com aquisição de novos equipamentos, como computadores. A gestão de Fernando Rezende, presidente do IPEA durante o período 1996-1999, é considerada importante por técnicos *ipeanos*, por ter conseguido renovar o fôlego da instituição após anos de precarização (D’ARAUJO; FARIAS; HIPPOLITO, 2005).

Enquanto a década de 1990 foi marcada pela influência da agenda neoliberal e de uma concepção minimalista de Estado, a década de 2000 demarca um realinhamento político e ideológico em torno da ação estratégica do Estado para a geração de desenvolvimento nacional. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representaria uma retomada do ativismo estatal, um fortalecimento das capacidades do Estado para coordenar e induzir transformações econômicas e sociais. Ilustra essa inflexão a retomada de projetos de médio e longo prazo, como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e II), o protagonismo readquirido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de empresas privadas nacionais, com especial foco sobre a indução de uma nova política industrial, o processo de revalorização e criação de novas empresas estatais, a implantação do Programa Bolsa Família – programa de transferência de renda condicionada, o fortalecimento do perfil regulador do Estado – seja por meio de agências ou pelo fortalecimento de instituições como Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de Contas da União, ou pela criação de novos canais de relação Estado-sociedade, como o Conselho

de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Na visão de Eli Diniz (2011, p. 17), “é possível identificar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista”, delineada durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), onde um novo “mix” de políticas prioritárias passa a dominar o cerne da agenda pública, colocando ênfase sobre a inclusão social e a expansão do mercado interno de consumo de massas. Essa nova perspectiva de desenvolvimento buscaria articular crescimento com distribuição de renda, equilíbrio macroeconômico, redução da vulnerabilidade externa, inserção internacional competitiva e governança democrática. Nesse sentido, teria havido uma recuperação do ativismo estatal e um fortalecimento das capacidades burocráticas do Estado brasileiro, ganhando ênfase na estrutura federal os Ministérios da Fazenda, Casa Civil, Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como empresas estatais estratégicas para a coordenação das relações Estado-mercado, tais como o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Apesar da implantação de uma nova agenda nacional, a autora defende não ser possível afirmar a existência de um Estado desenvolvimentista durante o período, não no sentido forte do termo.

Em sentido semelhante, Glauco Arbix e Scott Martin (2010) defendem a emergência, durante a década de 2000, de um novo padrão de desenvolvimento no Brasil e em outros países da América do Sul. Destacam o fortalecimento do ativismo estatal combinado a um ambiente favorável ao mercado e aos negócios, diferindo essencialmente do modelo “desenvolvimentista dirigista” das décadas de 1940-1970. O Estado atuaria, portanto, visando coordenar e ajustar a ação do mercado em um ambiente de alta competitividade no mercado internacional, inserindo no cerne da agenda pública a questão do consumo, do crescimento do mercado interno, da

implementação de políticas sociais e redistributivas e o controle inflacionário. Afirmam, em síntese, que o desenvolvimentismo seria inerente a um determinado momento histórico, criticando o *revival* do conceito, com raízes no velho desenvolvimentismo, para explicar esse novo padrão, defendendo o uso do termo *ativismo estatal inclusivo*.

Por outro lado, existem aqueles intelectuais que defendem a existência de uma linhagem desenvolvimentista brasileira, capaz de ser reconfigurada e reinserida no debate político-ideológico nacional (BRESSER-PEREIRA, 2007; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; CEPÊDA, 2012; BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; PINHO, 2016). Segundo Vera Cepêda (2012, p. 79), o acréscimo do sufixo *ismo* ao termo desenvolvimento “indica o aspecto de processo, de movimento com dimensão social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas”, definindo desenvolvimentismo como sendo um projeto de transformação profunda, operado racionalmente e politicamente orientado pelo Estado, onde o desenvolvimento é buscado fora do primado do *laissez-faire*. Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (2016) acredita que durante a década de 2000 teria acontecido um retorno do pensamento desenvolvimentista na agenda política dos países latino-americanos. Durante o período de influência neoliberal, o termo teria adquirido uma conotação pejorativa, sendo associado a ideias como irresponsabilidade ou populismo fiscal. Porém, após os países latino-americanos terem adotado políticas propostas pelo Consenso de Washington, o que se via era um cenário de baixo crescimento, instabilidade financeira e aumento significativo das desigualdades, contribuindo para que o desenvolvimentismo emergisse reconfigurado.

Enquanto o nacional-desenvolvimentismo, isto é, o velho ciclo desenvolvimentista, possuiria como chave a

insuficiência na produção, decorrente do diagnóstico do subdesenvolvimento, o objetivo central do Estado seria a implementação de um complexo sistema industrial, capaz de superar os limites e estrangulamentos do sistema produtivo. Para tanto, a via da industrialização pesada caracterizava-se como o principal motor para o crescimento econômico e enfoque central para a elaboração de políticas públicas, tornando-se secundárias (ou subalternas) questões sociais ou redistributivas. Nesse sentido, afirma Cepêda (2012, p. 84) que “o mote crescer primeiro para distribuir depois não é acidental, mas uma metáfora exemplar do compromisso e custos sociais necessários ao projeto de desenvolvimento”, relembrando a afirmação feita por Roberto Simonsen durante a década de 1930, e sua apropriação por Delfim Netto, durante a ditadura civil-militar brasileira, balizando, portanto, o alvorecer e o ocaso do ciclo velho-desenvolvimentista. Por outro lado, o novo-desenvolvimentismo estaria estruturado sobre a incapacidade de distribuição, inserindo a dimensão social no âmago das políticas públicas. Em análise sobre as diferentes dimensões dos modelos velho e novo-desenvolvimentista, elucida Cepêda (2012, p. 86):

Se o novo-desenvolvimentismo manteve elementos do modelo original do velho desenvolvimentismo, como a noção de sistema integrado e do protagonismo do Estado na solução de entraves estruturais para os quais a livre ação dos indivíduos e a do mercado não são forças suficientes para os transformar, mudou, no entanto, o foco de seu propósito: as deficiências atuais são sociais, filhas da desigualdade e da pobreza.

Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (2006, p.56) indicam que o Plano Plurianual do período 2004-2007 apresentaria

uma estratégia inspirada na tradição desenvolvimentista crítica brasileira dos anos 1960 e 1970: a do desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas, apontando a retomada das análises de intelectuais como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares.

Como se vê, a questão que envolve a recuperação do debate desenvolvimentista na década de 2000 está longe de ser ponto pacífico na literatura, caracterizando-se como um campo conceitual em disputa. Não há consenso na terminologia utilizada, se *neodesenvolvimentismo*, *social-desenvolvimentismo* ou *novo-desenvolvimentismo*, muito menos sobre a adequação de seu uso para definir a agenda nacional durante o período 2003-2014, quando sinais de limitação e esgotamento levaram a uma ruptura da coalizão e impossibilitaram a continuidade do projeto até então em curso. Longe de se buscar uma solução para a questão, que foge ao debate aqui proposto, o fato é que durante a década de 2000 o IPEA passou por importantes alterações, que parecem ter reconfigurado seu perfil e escopo de pesquisa. Essas alterações ocorreram principalmente durante a gestão Márcio Pochmann (2007-2012), que presidiu o IPEA e buscou recuperar a centralidade do debate desenvolvimentista dentro da instituição, incorporando novas temáticas e novo perfil ao quadro técnico (NUNES, 2017). Portanto, para o objeto aqui proposto, mais importante do que julgar a capacidade explicativa do conceito, talvez seja compreender as alterações que decorreram de uma gestão que acreditou no conceito e buscou reconfigurar certos aspectos históricos do IPEA, seguindo pressupostos da agenda novo-desenvolvimentista.

**QUADRO 4 -** Estatutos do IPEA durante momento novo-desenvolvimentista

LEI	ANO	DIRETORIAS	MISSÃO
Decreto nº 4.745	2003	Diretoria de Estudos Setoriais; Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos; Diretoria de Estudos Sociais; Diretoria de Estudos Macroeconômicos; Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento	Realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando 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 dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimentos atinentes às suas áreas de competência. Manter cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiras, no campo de sua atuação.

Decreto nº 7.142	2010	<p>Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas; Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia</p>	<p>Promover, fomentar e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando 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 dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira. Disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes à suas áreas de competência. Fomentar e incentivar pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável. Realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao governo federal.</p>
------------------	------	--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação pertinente

O oitavo estatuto do IPEA, promulgado no primeiro ano do governo Lula, é extremamente semelhante ao estatuto anterior, idêntico no que toca à definição da missão institucional e à estruturação das diretorias-fim. A grande alteração nos rumos da instituição aconteceu durante a gestão Pochmann, e se institucionalizou por meio do nono estatuto.

Durante sua gestão, o IPEA vivenciou um deslocamento dentro da estrutura do governo federal, deixando de estar vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPMOG), para se vincular à recém criada Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), cujo ministro responsável, Mangabeira Unger, teria determinado

à Pochmann que trabalhasse no intuito de “levar o Ipea para o Brasil” e “trazer o Brasil para o Ipea”. Com isso, Unger buscava corrigir o que compreendia ser certo academicismo, uma ênfase sobre questões teóricas distanciadas das questões cotidianas, como na metáfora da “torre de marfim” (NUNES, 2017). Márcio Pochmann, por sua vez, buscou reorganizar as atividades do IPEA em torno de eixos de pesquisa, uma série de dimensões consideradas estratégicas para o desenvolvimento na contemporaneidade. Os *sete eixos desenvolvimentistas*, assim denominados, influenciaram a reestruturação das diretorias *ipeanas*, ocorrida no estatuto de 2010, sendo eles: a) Economia e Relações Internacionais; b) Estado, Instituições e Democracia; c) Estrutura Tecnológica, Produtiva e Regional; d) Infraestrutura e Logística de Base; e) Macroeconomia e Tópicos de Desenvolvimento; f) Proteção Social, Direitos e Oportunidades; g) Sustentabilidade Ambiental. (NUNES, 2017).

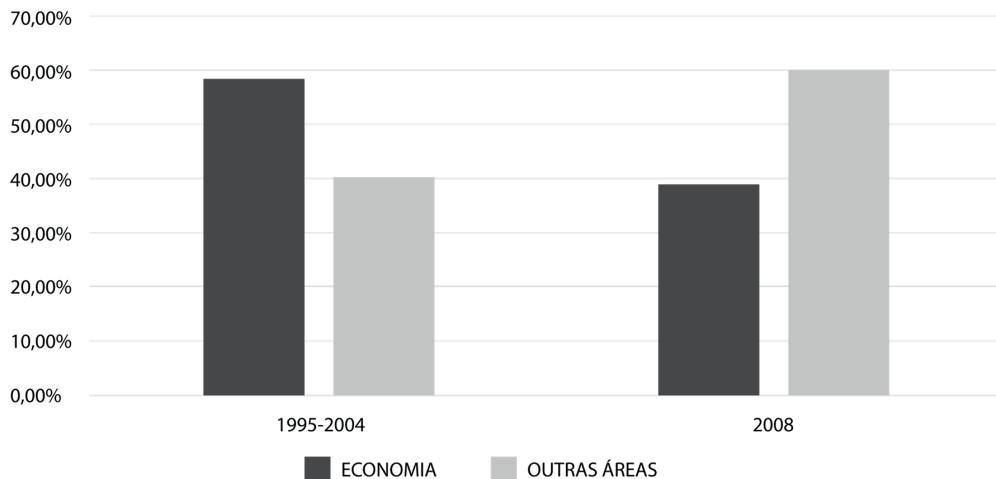
O maior concurso da história do IPEA, realizado em 2008, insere-se dentro desse contexto, sendo uma medida considerada imprescindível para a implementação da proposta de reorganização, que visava constituir um novo “DNA” na instituição, mais plural que o anterior. O documento intitulado *Concursos IPEA 2008 - Memória de Reunião* (IPEA, 2008), que documenta parte das tratativas entre a instituição e a organizadora do concurso público, o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB), apresenta de maneira clara a intenção de se criar um alinhamento entre os estudos e pesquisas realizados pelo IPEA e os eixos desenvolvimentistas:

O IPEA vivencia um momento de transição e de reorganização estrutural, com ênfase no planejamento estratégico e no fortalecimento institucional, destacando-

se o alinhamento dos estudos e pesquisas aos sete eixos temáticos do desenvolvimento, devendo, por conseguinte, ajustar todos os processos de recrutamento e seleção ao foco estratégico estabelecido. (IPEA, 2008, p. 1)

O documento intitulado *Concursos Públicos Ipea* (IPEA, 2009, p. 3), apresenta dados que permitem compreender a profundidade das alterações trazidas pelo concurso de 2008 sobre o perfil técnico da instituição, frisando que se buscou “valorizar a entrada de profissionais qualificados e capacitados em temas que vão além de metodologias e conhecimentos típicos dos cursos de economia”.

**GRÁFICO 1** - Empossados nível superior, por área – 1995 – 2008 (%)



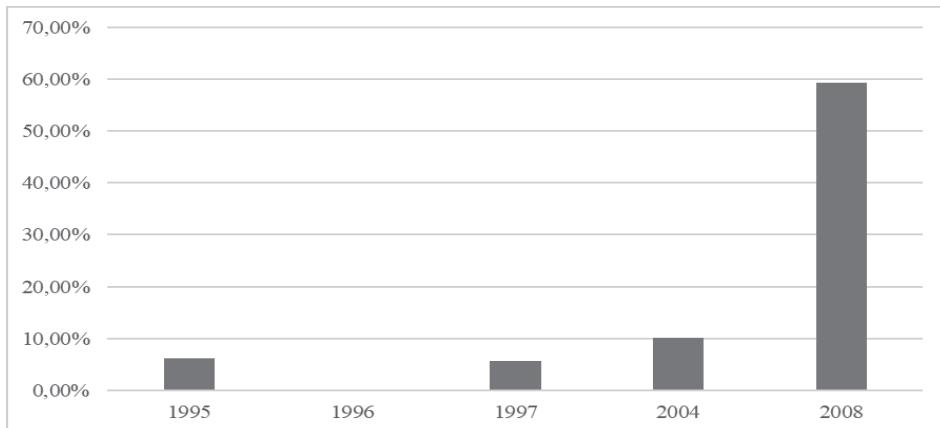
Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis em IPEA, 2009.

Percebe-se uma inversão no perfil dos empossados, que durante os concursos anteriores, realizados em 1995, 1996, 1997 e 2004, era majoritariamente associado à área

econômica, ainda que houvesse uma quantidade significativa de empossados com formação em outras áreas, de aproximadamente 40%. Segundo Nunes (2017), mesmo antes do ciclo recente de concursos, realizados durante as décadas de 1990 e 2000, vários não-economistas já compunham o quadro técnico, contudo, sem alterar o perfil de trabalho realizado no IPEA. A grande diferença após o concurso de 2008 diz respeito não só à inversão no perfil de formação majoritário, mas principalmente ao uso de metodologias não exclusivamente estatísticas ou quantitativas na forma de atuação investigativa.

Outra importante alteração diz respeito ao predominante ingresso de profissionais com nível de doutorado, indicando a especialização em produção de conhecimentos vivenciada pela instituição, tornando o quadro técnico do IPEA muito semelhante ao das melhores universidades do país<sup>15</sup>.

**GRÁFICO 2** – Relação de doutores empossados – 1995 – 2008 (%)



Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis

---

**15** Para maiores informações sobre as capacidades burocráticas do IPEA, especialmente sobre seu perfil técnico em período recente (1995-2014), consultar: STULANO, 2019.

em IPEA, 2009.

Contextualizada a gestão Pochmann e as alterações no perfil do quadro técnico, é importante lançar o olhar sobre a reestruturação das diretorias. De acordo com o nono estatuto, promulgado por meio do Decreto n. 7.142/2010, o coração da missão institucional permanece associado às finalidades da pesquisa e difusão de conhecimentos. Além disso, a instituição passou a abarcar a realização de estudos e pesquisas sobre o campo específico da gestão pública, uma inovação decorrente da criação de uma diretoria responsável por pensar o Estado, suas instituições e a inter-relação com a sociedade. Dentre as diretorias finalísticas criadas em 2010, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) seria a mais inovadora e distinta, quando comparada às áreas tradicionalmente enfocadas pelo IPEA, suscitando uma série de críticas, dentro e fora da instituição. De acordo com Nunes (2017), os críticos afirmavam que essa diretoria, em especial, afastava a instituição de sua legítima tradição, que seria a pesquisa econômica aplicada.

A DIEST tornou-se responsável por realizar estudos vinculados à organização, estrutura e funcionamento do Estado, focalizando arranjos institucionais e relações entre Estado, mercado e sociedade, abrindo um novo horizonte de temas e abordagens metodológicas dentro da instituição. Composta por pesquisadores com distintas formações, principalmente oriundas da grande área das Ciências Humanas e Sociais, ilustra de maneira clara o alargamento de seu escopo de pesquisa.

Por fim, o último estatuto da instituição, até o presente momento, promulgado por meio do Decreto n. 8.923/2016, sob o governo Michel Temer, apresenta alterações bem sutis quanto à missão e estrutura do IPEA.

**QUADRO 5 -** Estatuto do IPEA durante o governo Michel Temer

LEI	ANO	DIRETORIAS	MISSÃO
Decreto nº 8.923	2016	Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia	Promover, fomentar e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando 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 dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira. Disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes à suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação. Fomentar e incentivar pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável. 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.

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação pertinente

A alteração mais significativa diz respeito ao retorno da vinculação do IPEA ao Ministério do Planejamento, denominado nesse momento como Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Outro ponto curioso do estatuto apontado por Nunes (2017) diz respeito à menção ao braço carioca do IPEA, localizado na cidade do Rio de Janeiro, classificada pelo

documento como unidade descentralizada. Apesar de existir de fato desde fins da década de 1960, a unidade só é citada explicitamente, pela primeira vez, no estatuto de 2016.

## **A TÍTULO DE CONCLUSÃO: O MOVIMENTO PENDULAR E OS CICLOS DE DESENVOLVIMENTO**

Apesar de alguns técnicos negarem que a trajetória política nacional interfira significativamente sobre o perfil do funcionamento da instituição (STULANO, 2019), a análise do IPEA à luz dos ciclos ideológicos nacionais e de seus estatutos permite uma visão um pouco diferente. Percebe-se que no auge do nacional-desenvolvimentismo autoritário, as chaves do planejamento e do assessoramento eram fundamentais para a existência da instituição, demarcando o período de maior proximidade e influência do IPEA perante o *policy-making process*, tendo participação estratégica tanto no processo de modernização do Estado, quanto na elaboração e implementação de planos de governo e políticas públicas. Se o DASP possuiu papel estratégico e central nos primórdios do velho ciclo desenvolvimentista, o IPEA parece ter ocupado esse papel durante seu auge.

Em meados da década de 1980, tem início a “era da instabilidade macroeconômica inibidora”, contribuindo para o ocaso do velho desenvolvimentismo e o fortalecimento da ideologia neoliberal no Brasil (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006). Nesse momento, o Estado centralizador e interventor passa a ser alvo de duras críticas, que aliadas à perda de capacidade econômica, fazem com que as chaves do planejamento e do desenvolvimento percam força e espaço no país. O IPEA parece perder, gradativamente, espaço e influência no *policy-making process*, especializando-se na realização de pesquisas de cunho econômico. Esse economicismo parece indicar não só o fortalecimento de uma agenda fiscal, mas a diminuição da

importância do Estado para o desenvolvimento e a crescente preocupação com medidas de ajuste e restrição de gastos.

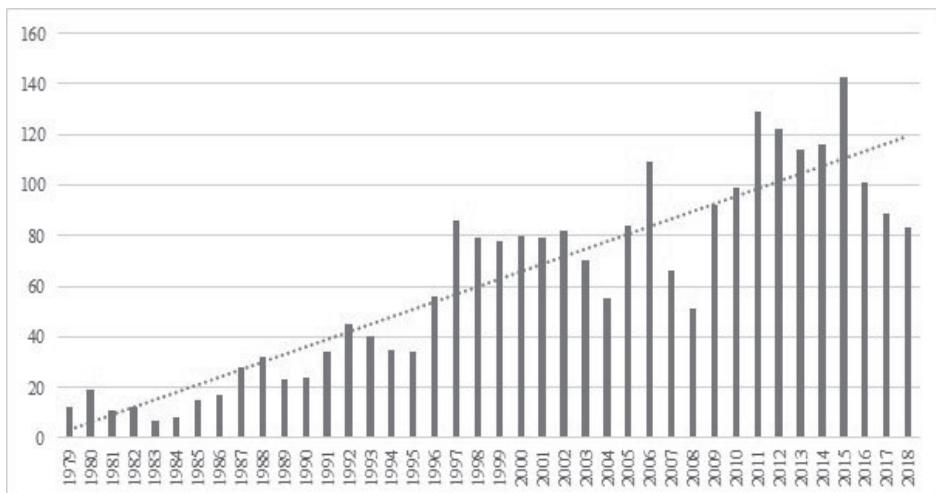
De planejamento e assessoramento, a missão do IPEA se deslocava cada vez mais para a finalidade de realização de pesquisas e disseminação de conhecimentos, onde o estatuto de 1999 parece ser o ponto de inflexão na trajetória da instituição, cristalizando uma forma de ação distinta daquela em que a instituição vivenciou seu período áureo. Com isso, não se quer dizer que o IPEA tenha deixado de propor, elaborar e acompanhar políticas públicas e planos de governo, função histórica e presente, de maneira mais ou menos incisiva, em todos os estatutos da instituição. Porém, busca-se apontar a alternância na ênfase sobre cada uma das chaves de assessoramento e pesquisa ao longo da trajetória do IPEA, o que parece reconfigurar o core de sua missão institucional, afetando sua ação.

Grande parte dos técnicos do IPEA definem hoje a instituição como um *think tank*, um centro de difusão de ideias que participa da disputa de agendas e projetos nacionais por meio da produção acadêmica, da realização de debates, da participação nos meios de comunicação, buscando assim influência sobre os *policy-makers* (NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018). Talvez essa reconfiguração tenha causado a impressão de crise, de falta de clareza em sua missão, levantando preocupações sobre sua função e futuro dentro da estrutura do governo federal.

A análise de uma de suas publicações, talvez possa auxiliar na visualização dessa mudança de comportamento institucional. A série de *Textos para Discussão* (TD), editada desde 1979, destaca-se por ter a finalidade de divulgar resultados de pesquisas desenvolvidas pela instituição, seja por Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), cargo finalístico do IPEA, ou por consultores externos, permitindo que a

produção acadêmica desenvolvida circule dentro e fora de seus muros. Possui, até o ano de 2019, mais de 2.500 números publicados. Atualmente ela é a principal publicação dentro do IPEA, representando duplamente o pensamento autônomo dos TPP e, ao mesmo tempo, o pensamento produzido pela instituição em determinado período. A análise do quantitativo de sua produção parece ilustrar o processo de especialização em pesquisa vivenciado pelo IPEA ao longo de sua trajetória histórica.

**GRÁFICO 3** – Publicação de TD's, por ano – 1979 - 2018



Fonte: STULANO, 2019.

Percebe-se um crescimento significativo na produção de *Textos para Discussão*, que se aprofunda na segunda metade da década de 1990 e se potencializa ao final da década de 2000, mesmo com uma redução extremamente profunda no quadro de servidores, quando comparada à década de 1980, período em que o IPEA possuía praticamente o dobro de servidores ativos. Mesmo nos anos de 2013 e 2014, momento em que o quadro de servidores atinge o menor patamar histórico no período 1980-2014, a produção permanece entre

as mais elevadas de todo o período (STULANO, 2019). O movimento de especialização em pesquisa, que parece se cristalizar durante o governo Fernando Henrique Cardoso, se aprofunda durante a década de 2010, principalmente após a gestão Márcio Pochmann. A própria criação da DIEST, em 2010, ilustra e simboliza um alargamento do escopo de pesquisa, possibilitando ao IPEA atuar em diferentes áreas onde anteriormente não atuava, ou o fazia de maneira reduzida, demonstrando um maior pluralismo quanto à ideia de desenvolvimento, que passa a englobar novas temáticas e áreas. Interessante notar que mesmo com a recuperação do ativismo estatal e de projetos de médio e longo prazo, durante o momento de influência da ideologia novo-desenvolvimentista, o IPEA não logrou vivenciar um deslocamento na chave de sua missão institucional, um retorno ao assessoramento e ao planejamento. Outro ponto para futuros estudos diz respeito à influência da concepção novo-desenvolvimentista sobre a estrutura, missão e produção do IPEA. Terá a gestão Pochmann logrado deixar uma *path dependence* sobre a instituição, ou após sua saída, e principalmente, após o fim do ciclo novo-desenvolvimentista, a instituição se realinhou à sua tradição de pesquisa econômica aplicada? Esses e outros pontos merecem maiores estudos e análises, podendo ser objeto de pesquisa para aqueles que buscam analisar e compreender a instituição e os ciclos ideológicos de desenvolvimento.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/Enap, 2018.

ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia

brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARBIX, G.; MARTIN, S. *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism*. In: Workshop: States, Development and Global Conference: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). March 12-13, 2010.

BARBOSA, W. *IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)*: planejamento e reprodução do capital (1964 a 2004). 2012. 436f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005*. In: *Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina*. Santiago: RIL Editores, 2006.

BOSCHI, R. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, R. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa, e dá outras*

*providências*. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 60.457, de 13 de março de 1967. *Institui a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) e aprova respectivos estatutos*. Brasília, DF, 1967a. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/norma/483071/publicacao/15667470>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 61.054, de 24 de julho de 1967. Dá nova redação aos Estatutos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada. Brasília, DF, 1967b. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/norma/483675/publicacao/15703200>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 96.704, de 15 de setembro de 1988. *Aprova o Estatuto da Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social IPEA e dá outras providências*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96704.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96704.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 99.260, de 17 de maio de 1990. *Aprova o Estatuto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA e dá outras providências*. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99260.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.248, de 20 de setembro de 1994. *Aprova o Estatuto e Quadro de Cargos e Funções de Confiança do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1248.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.993, de 02 de setembro de 1996. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica*

*Aplicada IPEA, e dá outras providências.* Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1993.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1993.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.260, de 24 de novembro de 1999. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências.* Brasília, DF, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3260.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.745, de 16 de junho de 2003. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências.* Brasília, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4745.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.142, de 29 de março de 2010. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências.* Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7142.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.923, de 30 de novembro de 2016. *Altera o Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010, que aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.* Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8923.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L.; OREIRO, J.; MARCONI, N. *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CARDOSO JR., J. IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 104-115, 2014.

CEPÊDA, V. A construção do conceito de capitalismo periférico: a contribuição de Roberto Simonsen e Celso Furtado. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), n. 28, 2004, Caxambu. *Anais*. Caxambu: ANPOCS, 2004.

\_\_\_\_\_. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 26, n. 75. São Paulo: mai./ago. 2012.

CUNHA, M. *Do planejamento à ação focalizada: IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. 2012. 272f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2012.

D'ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA - 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005. DINIZ, E. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n.1, p.7-27, jan./abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: BOSCHI, R. (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento*

- na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29, p. 107-156, 1993.
- \_\_\_\_\_. El eclipse del Estado: reflexiones sobre la estatalidad em la era de la globalización. *Instituciones y desarrollo em la era de la globalización neoliberal* (Colección En Clave de Sur). 1. Ed. Bogotá: ILSA, abril. 2007.
- FISHLOW, A. [Entrevista]. In: D'ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA - 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.
- FONSECA, P. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- GAITÁN, F.; BOSCHI, R. Elites, coalizões e desenvolvimentos: análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 2, p. 29-61, 2016.
- GEDDES, B. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Berkeley University of California Press, 1996.
- GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOUVEA, G. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*:

poder e lógica de ação. 1994. 254f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1994.

GUSSO, D. [Entrevista]. In: D'ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA - 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Concurso IPEA 2008: memória de reunião*. IPEA, 2008

\_\_\_\_\_. *Concursos públicos IPEA (1995-2008)*. Brasília: Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Diretoria da Administração e Finanças (CGRH/Diraf)/IPEA, 2009.

LIMA JR., O. As Reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, n. 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

LOUREIRO, M. Formação de quadros para o governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada. In: LOUREIRO, M. (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições e depoimentos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MATOS, A. *Contribuições para uma análise institucional do IPEA*. Brasília: IPEA, 1994.

NUNES, B. *IPEA: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimentos para a sociedade*. 2017. 237f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2017.

NUNES, E. *A gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

PINHO, C. *Planejamento Governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva*

comparada (1930-2016). 2016. 423f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

---

. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul./dez. 2017, p. 331-368.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., J. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

SICSÚ, J.; PAULA, L.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

STULANO, D. *O IPEA e as políticas de desenvolvimento: dois momentos da burocracia pública enquanto capacidade estatal (1995-2014)*. 2019. 179f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

TEIXEIRA, C.; LOBO, A. Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma instituição *in between*. *Maná* [online], v. 24, n. 2, p. 235-277, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-49442018v24n2p235>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

VELLOSO, J. [Entrevista]. In: D'ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA – 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

WAHRLICH, B. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de

CONTRIBUIÇÕES DA AFIPEA-SINDICAL PARA REFLEXÃO E  
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.

---

# **CAPÍTULO 5**

Humberto Machado Lima Junior

# AS CONTRIBUIÇÕES DO IPEA PARA A LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA LIBERAL<sup>1</sup>

Este capítulo parte de uma pesquisa bibliográfica sobre o modelo de participação democrática definido nas publicações da Diest/Ipea entre 2007 e 2012 e tem por objetivo analisar a influência desse paradigma sobre os mecanismos participativos adotados na Europa nos anos subsequentes, bem como, refletir sobre o que as teses defendidas pela Diest/Ipea têm a dialogar com a crise das democracias liberais. Com este intuito, a investigação segue três etapas. A primeira trata do papel dado pela Diest/Ipea, durante a presidência de Marcio Pochmann, às instituições de participação democrática para a legitimidade da representação política, para o aumento da capacidade de governança e para a justiça distributiva. A etapa posterior, aborda a implementação de mecanismos de participação democrática na administração pública de países da União Europeia (sob inspiração da experiência brasileira) e as adaptações que foram necessárias diante das diferenças entre o sistema político europeu e o brasileiro. A etapa final versa sobre a crise das democracias liberais e o que o modelo de democracia inclusiva proposto pela Diest/Ipea tem a contribuir para a solução deste fenômeno.

A bibliografia selecionada abrange publicações da Diest/Ipea, como fontes primárias, e produções acadêmicas tanto a respeito dos impactos do trabalho de pesquisa e assessoria política do Ipea quanto acerca da difusão das instituições participativas na Europa. A metodologia utilizada consiste na defrontação entre as fontes. A escolha do período, entre

---

<sup>1</sup> Este texto foi produzido especificamente para o livro, a partir da dissertação de mestrado do autor (Machado Lima Jr., 2015).

2007 e 2012, deve-se ao compromisso assumido pela Diest/Ipea de definir as bases do neodesenvolvimentismo brasileiro sobre o aperfeiçoamento do sistema representativo através da participação democrática, a redução das desigualdades sociais e a sustentabilidade econômica.

## **O MODELO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DEFENDIDO PELA DIEST/IPEA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS NO BRASIL**

Durante o período em que o economista Marcio Pochmann exerceu a presidência do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (Ipea), entre 2007 e 2012, a *Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia* (Diest/Ipea) contribuiu através de suas publicações e seminários para a definição conceitual do neodesenvolvimentismo brasileiro. Sob o comando de José Celso Pereira Cardoso Junior, uma equipe de intelectuais entre os quais podemos destacar Alexandre dos Santos Cunha, Bernardo Abreu de Medeiros, Eduardo Costa Pinto, Fábio de Sá e Silva, Félix Lopez, Luseni Maria de Aquino, Paulo Tarso Linhares e Roberto Rocha Pires estabeleceram as bases de um modelo de desenvolvimento baseado em “transformação produtiva com equidade social” (Machado Lima Junior, 2013). O conceito de “transformação produtiva com equidade social”, se baseia, por um lado, na ideia de que para reverter a dependência econômica brasileira seria necessária substituição de importações por meio da qual a ênfase da produção nacional fosse transferida do setor de commodities para o setor de bens industrializados com inovação tecnológica agregada. Por outro lado, o referido conceito parte da noção de que é preciso distribuição de bens e serviços públicos para garantir a capacidade auto-reprodutiva do crescimento econômico, assim como para consolidar a estabilidade democrática - fundamental para o

desenvolvimento. Sob esse aspecto, é assumida a premissa da correspondência entre aperfeiçoamento do sistema democrático e o desenvolvimento econômico e social (Cardoso Junior; Costa Pinto; Linhares, 2012).

Tal enquadramento teórico adotado pela Diest na definição do neodesenvolvimentismo brasileiro foi inspirado no pensamento econômico e social da *Comissão Econômica para a América Latina e Caribe* (Cepal), em particular nas obras do sociólogo brasileiro Celso Furtado e do economista argentino Raúl Prebisch. Este último assumiu o argumento de John Keynes em *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936) de que a autonomia do mercado não seria capaz de gerir as crises cíclicas do capitalismo no que tange ao desemprego estrutural e à distribuição e renda. Para tanto seria necessário um Estado forte, interventor, que atuasse na formação de um mercado dinâmico e na inovação tecnológica regulando a concorrência, a geração de emprego e a distribuição de renda e riqueza. Contudo, segundo Miguel Couto (2007), Prebisch ressaltaria as limitações da substituição de importações nos países latino-americanos referentes à fraqueza do mercado interno (que impõe limites estreitos à escala de produção) e à baixa poupança interna a ser investida na substituição de importações.

Todavia, quanto ao problema do desemprego estrutural latino-americano, a substituição de importações teria um efeito positivo na medida em que a produção de commodities demonstra baixa capacidade de absorção do crescimento da população economicamente ativa, sobretudo diante da incorporação de inovação tecnológica no setor primário. A expansão do setor industrial cumpriria a função de absorver o crescimento da mão de obra. Nesse sentido, a exportação de bens primários teria o papel de gerar uma poupança ativa a ser investida no crescimento industrial e de corroborar de

modo empírico a tese cepalina de que através da adoção de um modelo de desenvolvimento dependente (baseado no fornecimento de commodities e de altas taxas de mais-valia relativa a países industrializados) seria possível uma mudança gradual para um modelo de desenvolvimento autônomo – gerido por um Estado interventor keynesiano (Prebisch, 1947/1991).

As críticas de Prebisch à autogestão do mercado e aos efeitos do modelo econômico concentrador sobre o desenvolvimento dos países latino-americanos constituíram os fundamentos da ideologia nacional-desenvolvimentista concebida pelos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb). Criado em 1955, como centro de estudos e pesquisas sobre a realidade nacional brasileira, após a eleição de Juscelino Kubitscheck, o Iseb passou a fazer parte do aparelho do Estado e se tornou o principal centro do pensamento nacional-desenvolvimentista brasileiro. Os intelectuais do Iseb foram herdeiros da teoria da transformação produtiva com equidade social e do pensamento nacionalista anti-imperialista defendidos pela Cepal nas décadas de 1940 e 1950 (Toledo, 1982).

A conjunção de ideias keynesianas, nacionalistas, distributivas e de participação democrática defendidas pela Cepal e pelo Iseb foram resgatadas pela Diest/Ipea na construção dos princípios neodesenvolvimentistas. Fundada em 2010, a Diest/Ipea teria como objetivo a realização de estudos e pesquisas sobre a estrutura, a organização e o funcionamento do Estado brasileiro e sobre seus arranjos institucionais, assim como, a realização de pesquisas sobre as relações entre o Estado e a sociedade no que se refere à elaboração de políticas para o desenvolvimento do país. Com este intuito foram definidos três eixos estratégicos para o desenvolvimento nacional: a redução das desigualdades sociais,

o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a adoção de princípios de sustentabilidade para o desenvolvimento.

As atividades desenvolvidas pela diretoria consistem em: estudos e pesquisas aplicadas; assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; treinamento e capacitação; e oficinas, seminários e debates. Seu intuito era de servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Do Iseb e da Cepal, a Diest herdou a tese de que a desigualdade seria o principal entrave ao desenvolvimento nacional e que este só seria possível mediante estratégias de distribuição de renda e de equiparação de condições de preparação dos indivíduos para inserção nas atividades produtivas e intelectuais. Em relação ao aprimoramento do sistema democrático, a Diest resgatou um dos pilares da ideologia desenvolvimentista do Iseb concebido pelo filósofo Álvaro Vieira Pinto: a ideia de tomada da consciência crítica da realidade nacional por parte dos cidadãos comuns que se tornariam agentes de seu processo histórico de transformação (fortemente baseada na perspectiva de Antonio Gramsci de que o cidadão comum pode contribuir para a produção ideológica proletária). Do argumento gramsciano foi derivada a tese de que a construção e ampliação de estratégias participativas estendidas aos cidadãos comuns exerceriam o papel de legitimar a representação democrática e catalisar o desenvolvimento nacional. Neste sentido, foram elaborados mecanismos de conexão entre o sistema representativo e a sociedade civil (políticas de empoderamento) voltados para a implementação de políticas públicas e para o aumento do controle da população sobre a administração pública e sobre os gastos públicos (accountability) (Cardoso Junior, 2011)

Os principais mecanismos de conexão entre Estado e Sociedade promovidos pelo neodesenvolvimentismo

brasileiro correspondem aos Fóruns e Conselhos Nacionais. Nessas instituições, a perda de autonomia dos movimentos sociais ao serem inseridos na máquina estatal pela cooptação de suas elites por parte do Estado seria regulada através de uma estrutura racionalizada que permitisse um controle maior das bases populares sobre o aparato participativo, assim como, permitisse um controle maior da sociedade civil sobre os cidadãos empoderados. No neodesenvolvimentismo traçado pelo Ipea, a morfologia institucional do sistema democrático estaria baseada na interação recíproca entre três dimensões: o sistema representativo, o sistema participativo e o sistema de controles da burocracia. Desse modo, a estrutura do regime democrático brasileiro consistiria em um sistema multidimensional fundamentado em procedimentos eleitorais e regras que organizam a atuação dos partidos políticos e de representantes eleitos, assim como nas instituições participativas e em seus vínculos com a formulação e o controle de políticas públicas, e nos instrumentos de monitoramento e fiscalização da atuação de burocracias públicas. (Machado Lima Jr., 2015)

A expectativa de efeitos positivos da participação da sociedade civil na máquina estatal, no que se refere ao aumento da legitimidade das ações governamentais, se defronta com o caráter “despolitzador” das instituições democráticas participativas. Tal propensão à despolitização causada pelo arcabouço do quadro funcional dos Fóruns e Conselhos estaria baseada na fragmentação das reivindicações (com a perda de centralidade das associações civis e dos movimentos sociais), na elitização da representação dentro das instituições participativas, e na burocratização da apresentação de demandas ao Estado (Machado Lima Junior, 2015).

Defendidos nas publicações da Diest como um dos pilares para o desenvolvimento social e econômico, os

Conselhos e Fóruns Nacionais tiveram seus parâmetros delineados pela Constituição Federal de 1988 e têm sido integrados ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma orgânica e padronizada, através da estruturação de sistemas que articulam instâncias locais, estaduais e nacionais. Assim, a forma encontrada para reduzir os problemas de elitização, cooptação e clientelismo na conexão entre movimentos sociais e a máquina estatal seria a constituição de uma rede de controle sobre a burocracia participativa que, por um lado, interligasse as instituições participativas e representativas a nível nacional, estadual e municipal, e, por outro lado, permitisse um controle maior por parte da população sobre as instituições participativas (Cardoso Junior, 2011).

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, enquanto forma de governança participativa, foram criados durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-45) para conectar os funcionários do governo federal aos profissionais de saúde e à população assistida em todo território nacional por influência do movimento sanitário brasileiro do início do séc. XX. A convocação dos Conselhos é feita, desde então, por decreto presidencial ou ministerial. Porém, a demanda para sua convocação parte da mobilização de agentes do governo e de representantes da sociedade civil. De modo geral, a dinâmica dos conselhos começa em reuniões realizadas simultaneamente em diversos municípios dispersos em território nacional abertas a qualquer cidadão indiscriminadamente. As conferências municipais têm data e local estabelecidos pelo governo e são incumbidas de preparar um relatório final de caráter consultivo com propostas e recomendações de políticas a serem votadas em plenária final. Cada conferência municipal – aberta a todo e qualquer cidadão – é encarregada de eleger delegados para cada uma das 27

conferências estaduais elegerem delegados e propostas para as reuniões nacionais. Nas conferências estaduais e nacionais, estatutariamente, os delegados votantes vêm da sociedade civil. (Pogrebinschi, 2014).

Assim como nas conferências municipais e estaduais, antes da reunião nacional, uma comissão mista da sociedade estatal sistematiza as propostas de todos os relatórios estaduais. A reunião nacional, então, delibera e vota no conjunto de propostas, resultando em um único relatório final contendo recomendações de políticas em nível nacional. O objetivo deste procedimento é fornecer aos agentes de governo as prioridades populares de elaboração de políticas públicas. Este modelo de participação democrática institucional brasileiro é uma estratégia de governança ímpar no cenário internacional. Não se baseia em tecnocracia na medida em que não sobrepõe especialistas às diversas categorias sociais. Por outro lado, não é corporativista, pois o governo não determina quem se senta à mesa e determina conjuntamente a agenda com um conjunto rotativo de líderes da sociedade civil organizada e, mesmo assim, apenas em termos muito gerais e não substantivos. Esse processo foi projetado para garantir que um conjunto diversificado de vozes de todo o país seja ouvido, do nível local ao nacional. (Pogrebinschi, 2014).

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas são o maior experimento do mundo com essas práticas em termos de número de participantes, escopo de políticas e impacto potencial, e seu sucesso demonstra que a participação em larga escala é salutar e viável para obter resultados no nível da macro democracia. Milhões de brasileiros médios participaram e seus esforços moldaram políticas relevantes para milhões a mais. Até recentemente, nenhum país havia tentado implementar programas de governança participativa em nível nacional nos quais a participação em larga escala,

sem coação e ativa molda as políticas em nível nacional. Embora haja uma heterogeneidade quanto ao status dos conselhos – uns consultivos e outros deliberativos – existe uma correspondência entre as propostas dos conselhos e a definição de políticas públicas em nível nacional. Cerca de 26% de todas as propostas dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas foram incorporadas a algum tipo de proposta política a nível nacional (Pogrebinschi, 2014).

Os conselhos nacionais constituiriam cristalizações de processos sociais reivindicatórios de participação democrática, portanto corresponderiam a um produto das relações sociais ao mesmo passo em que apresentam uma estrutura institucional regida por leis, decretos e estatutos. Quanto à área de atuação, os conselhos poderiam ser classificados, por um lado, como conselhos de políticas setoriais (caso dos conselhos de saúde, educação, assistência social, cidades, meio ambiente, etc.), e por outro, como conselhos de proteção dos direitos (caso dos conselhos de defesa dos direitos da pessoa humana, da promoção da igualdade racial e dos direitos da mulher). A heterogeneidade estrutural dos conselhos teria uma influência direta sobre as limitações da atuação de cada um deles sobre os resultados de suas respectivas políticas sociais e sobre as limitações de suas respectivas capacidades representativas. Tal heterogeneidade estrutural se reportaria a aspectos como critérios e formas de indicação de seus representantes, o caráter das decisões (se deliberativo ou consultivo), a divisão em câmaras e comitês técnicos, e a necessidade de homologação. A forma de escolha das lideranças indica a proporção da representação dos segmentos sociais em cada conselho, bem como indica como se dá a relação entre o governo e os representantes na escolha destes, além de indicar a legitimação dos representantes. O caráter decisório, se deliberativo ou consultivo, indicaria

a força do poder decisório de cada conselho. A divisão em câmaras e comitês técnicos dá subsídios para a compreensão do grau de especialização do conselho e de possibilidades de assessoramento e assistência aos representantes não governamentais. A criação dos conselhos nacionais segue o propósito de ampliar e assegurar o exercício das liberdades civis através de estratégias participativas com o objetivo de aperfeiçoar e legitimar o sistema representativo e, dessa forma, garantir o desenvolvimento social e econômico. Este conjunto de ideias definidoras do novo-desenvolvimentismo concebido pela Diest/Ipea, no que tange à reforma do sistema democrático para o desenvolvimento, se fundamenta na teoria sobre a complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa da cientista política Nadi Urbinati (2006), da Columbia University. Segundo a autora, a democracia liberal representativa corresponderia ao modelo baseado na constituição de um grupo de mandatários eleitos por uma determinada população para representar politicamente seus interesses e para governar em seu nome nas condições determinadas para o mandato outorgado a tais representantes.

A este respeito, Nadia Urbinati desenvolveu o argumento de que democracia representativa e democracia participativa teriam uma relação de complementaridade entendendo a democracia participativa como o modelo no qual a sociedade civil dispõe de mecanismos de controle sobre o sistema representativo. De acordo com Urbinati (2006), o modelo eleitoral, que marca a democracia liberal representativa, seria excludente porque espaça e reduz a participação popular. Esta condição episódica da participação popular estaria na base de três problemas estruturais do modelo representativo: a legitimidade, a soberania e a circulação das elites. A legitimidade do modelo representativo seria comprometida

pela intermitência da vontade popular que se tornaria reduzida ao voto. Em virtude desta redução, a vontade popular se limitaria à participação indireta nas deliberações legislativas (Urbinati, 2006).

Para solucionar o problema da legitimidade na democracia representativa seria necessária a adoção de medidas que, por um lado, promovessem a transparência dos procedimentos da administração pública e submetessem tais procedimentos à discussão pública, e, por outro, promovessem a transparência, tanto dos gastos públicos, quanto da aplicação dos recursos do governo (accountability). Todas estas soluções corresponderiam a estratégias de participação democrática como forma de aprimorar e dar sustentabilidade ao sistema representativo liberal. A soberania popular, enquanto ideia de que a vontade popular seria a base do poder político, nas democracias liberais, seria realizada através do voto, que conferiria um mandato a representantes políticos que deveriam governar em prol dos interesses do povo que o elegeu. Os representantes deveriam dar, ao povo, unidade e coesão e concatená-los em uma perspectiva orientada de futuro.

Entretanto, a fiel representação de interesses seria prejudicada pela exclusão participativa causada pela intermitência do voto. O distanciamento entre representantes e representados, que acontece quando a manifestação dos interesses populares se resume ao voto, geraria a formação de uma aristocracia eleita. A concentração de poder pelas elites mandatárias, no sistema representativo, causaria o problema de desempoderamento dos cidadãos. Nadia Urbinati (2006) complementou este raciocínio ao ressaltar que o eleitor tenderia a escolher seus candidatos pelas qualidades pessoais que estes demonstram, em detrimento da avaliação da capacidade política e da orientação ideológica dos

candidatos. Este critério de escolha dos candidatos causaria o esvaziamento do conteúdo político da representação e dificultaria a contemplação dos anseios populares. Quanto a esse aspecto, as estratégias e instituições participativas poderiam funcionar como instrumento de controle das elites mandatárias e tornariam possível a adequação entre os desejos populares e os interesses aristocráticos. Por outro lado, a democracia participativa favoreceria a representação de grupos étnicos e culturais e promoveria a inclusão de segmentos marginalizados da população (Machado Lima Junior, 2015).

O tratamento dado ao tema da distribuição e da redução das desigualdades pela Diest/Ipea, incorre na criação de mecanismos de mobilização democrática dos atores sociais para a aplicação de políticas públicas com caráter distributivo. Este tratamento se deve à herança da premissa cepalina/isebiana de que uma vez realizado o processo de substituição de importações seria necessária ampliação da distribuição de renda, serviços e oportunidades sob o ônus de inviabilizar a continuação do desenvolvimento nacional. Assim, toda a estrutura institucional participativa construída na reforma do sistema democrático estaria diretamente vinculada à definição de princípios distributivos, bem como, à implementação de políticas públicas distributivas.

A adesão popular às estratégias de participação e empoderamento se defronta com o descrédito por parte da população em relação ao sistema representativo em virtude da intermitência do regime democrático no país marcado por sucessivos períodos ditoriais ao longo do século XX. Diante deste fator, segundo dados levantados pela Diest/Ipea, os cidadãos brasileiros apresentariam uma postura ambígua quanto à democracia oscilando entre, por um lado, a convicção de que a democracia seria o melhor regime de governo e,

por outro, a forte desconfiança em relação às instituições democráticas, em particular, em relação aos partidos políticos. Ainda segundo pesquisas da Diest/Ipea, esta avaliação negativa sobre as instituições democráticas poderia ser equacionada por um bom desempenho do governo, seja na área econômica, seja na aplicação de programas sociais. Neste aspecto, a condição de beneficiário direto ou de convededor de terceiros beneficiários de programas sociais como “Bolsa Família”, “Minha Casa, Minha Vida”, ou obras de infraestrutura do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), teriam um impacto direto sobre a opinião dos cidadãos a respeito da legitimidade do regime democrático. Ou seja, os cidadãos que são beneficiários diretos, ou que conhecem beneficiários desses programas tenderiam a fazer uma melhor avaliação do desempenho do regime e a ter maior confiança nas instituições democráticas. O que levaria a pensar nas formas de atuação do Estado que concorreriam para a legitimização do sistema democrático. As análises da Diest/Ipea, neste sentido, indicam um modelo político que concilie mecanismos participativos e políticas distributivas (Machado Lima Junior, 2015).

A concepção da aplicação de princípios distributivos adotada pela Diest/Ipea encontra alicerces na teoria pluralista de David Miller (1998) sobre justiça social e princípios distributivos construída a partir dos princípios de justiça utilizados pelas pessoas em geral. Tal teoria foi produzida a partir de pesquisas de opinião pública e estudos de opinião pública que atestam que o julgamento que as pessoas comuns fazem sobre o que é justo ou injusto na sociedade não depende apenas de princípios universais de justiça, mas, também, da natureza da situação em que haja uma questão de justiça a ser avaliada (um elemento circunstancial). Neste sentido, o critério para a definição do que é justo poderia se basear no mérito (referente ao empenho, à capacidade individual), ou na

igualdade (a cada indivíduo deve ser atribuído o equivalente ao que for atribuído ao conjunto de seus pares). Ou seja, a distribuição de benefícios e recursos numa determinada sociedade, segundo a concepção pluralista de David Miller, deveria ser pautada pelos princípios de mérito e igualdade, o que corresponderia a aspectos ideológicos das democracias liberais. O critério da igualdade se reportaria à perspectiva de que o Estado deveria proporcionar condições equiparadas de competitividade aos indivíduos (starting points), contudo, para além da assistência dos serviços básicos de bem estar social (educação, saúde, habitação, etc.), deveria prevalecer, na distribuição de bens e recursos públicos, o critério do mérito com o intuito de constituir uma força motriz na sociedade (estimulando a livre iniciativa e o empreendedorismo) em favor do desenvolvimento social.

A aplicação desta concepção de justiça distributiva pela Diest/IPEA como elemento constitutivo do modelo neodesenvolvimentista brasileiro mostra que, por um lado, a adoção de uma justiça distributiva baseada no mérito e na igualdade depende do modelo de desenvolvimento econômico e social e, por outro lado, que a adoção de tal noção de justiça distributiva seria incompatível com um modelo de desenvolvimento de caráter dependente como se caracteriza o novo-desenvolvimentismo no Brasil. Ou seja, seria pouco provável a adoção de uma rota de desenvolvimento dependente, do ponto de vista econômico, concomitante à implementação de um padrão de justiça distributiva baseada no mérito e na igualdade entre os cidadãos. O que significaria dizer que seria possível, através da entrada em uma rota de desenvolvimento autônomo, soberano e democrático, ampliar os níveis de justiça social, reduzindo as desigualdades sociais através de mecanismos de participação e empoderamento. Tais premissas, adotadas a partir de pesquisas feitas pela Diest/

Ipea, seriam definidoras do modelo neodesenvolvimentista, no aspecto democrático de tal modelo (Machado Lima Junior, 2015).

## **A DIFUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA EUROPA SOB INSPIRAÇÃO DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA**

Agravada pelo avanço da austeridade neoliberal em escala global no início do séc. XXI, a crise do sistema democrático europeu se reflete no declínio da participação dos eleitores e na perda da confiança da população nas instituições públicas. Paradoxalmente, nesse mesmo período, diversas capitais e centros urbanos importantes da Europa – como Paris, Madrid, Reykjavik, Lisboa, Turim, Londres, Berlim, Milão – têm inovado sua administração pública através da implementação de mecanismos de empoderamento expressamente inspirados no modelo participativo brasileiro defendido pela Diest/Ipea, sobretudo o Orçamento Participativo (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2012).

**FIGURA 1:** Orçamento Participativo na Europa em 2009.



Figura 4. Mapa dos orçamentos participativos na Europa (2010)

Fonte: Sintomer et al., 2012a

Fonte: Sintomer *et al.*, 2012

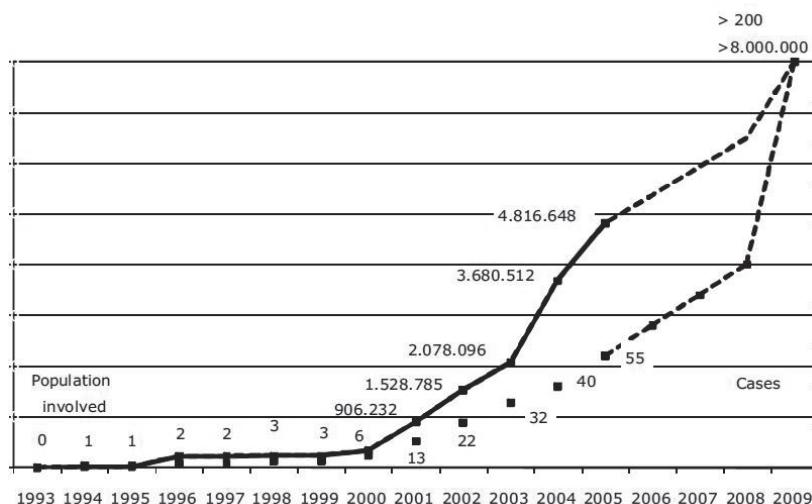
O Orçamento Participativo permite aos cidadãos e aos membros da sociedade civil organizada atuarem em conjunto com a administração pública na gestão da distribuição dos fundos públicos. Existem vários modelos de orçamento participativo em funcionamento no cenário internacional, o que dificulta uma definição universal, entretanto, em termos gerais, este processo deve ser organizado a nível municipal ou distrital/provincial, com representantes políticos eleitos com poder na administração pública. Seu funcionamento deve ter regularidade temporal, prestar contas dos resultados aos cidadãos e incorrer em deliberação pública por meio de encontros/fóruns específicos (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2012).

O modelo de Orçamento Participativo empreendido na cidade de Porto Alegre nos anos 1980 foi o resultado específico da convergência entre as lutas dos cidadãos e dos movimentos sociais pela redemocratização do país durante a ditadura militar que demandavam maior poder deliberativo à população e a criação da Constituição de 1988 que promovia a abertura da administração pública à participação cidadã. A estrutura do modelo de Porto Alegre se baseava na conexão de três níveis: as assembleias populares, abertas a qualquer pessoa, realizadas nos bairros se conectava aos conselhos participativos de delegados nos distritos, que por sua vez, se conectavam ao conselho geral participativo a nível municipal. Nesse contexto, as associações e partidos políticos não têm nenhum privilégio, a despeito de qualquer eventual filiação dos participantes. O Poder Legislativo, apesar de ter a atribuição de aprovar ou rejeitar o orçamento municipal, se mantém à margem dos mecanismos do Orçamento Participativo. Os fundos disponíveis para as diversas áreas sociais (saúde,

educação, habitação, etc.) são alocados segundo a lista local de prioridades que segue o princípio de maioria “um cidadão, um voto” e de modo a priorizar os distritos que apresentam uma infraestrutura mais precária (Pogrebinschi, 2014).

O número de Orçamentos Participativos e de população envolvida teve um crescimento vertiginoso na Europa na primeira década do séc. XXI impulsionado, sobretudo, pelos Fóruns Sociais Mundiais dos quais participaram ativistas de ONGs e representantes de governos de muitos países europeus.

**GRÁFICO 1:** Número de orçamentos participativos na Europa e população envolvida



Fonte: Sintomer *et al.*, 2012

Ao observar os sites de Orçamento Participativo das cidades europeias é possível verificar a influência expressa das estratégias empreendidas em Porto Alegre. Contudo, o caso europeu traz um avanço em relação aos mecanismos participativos no que se refere à inovação tecnológica e à digitalização da participação democrática permitindo que os

cidadãos e os atores da sociedade civil organizada cooperem de modo off-line e on-line. Chatbots, pautas digitais, transmissões on-line ao vivo das plenárias através de mídias digitais e redes sociais estão entre as inovações no cenário europeu as quais ocorrem simultaneamente com procedimentos presenciais. Até o presente ano, foram mapeadas cerca de quatrocentas plataformas e ferramentas digitais na Europa estimuladas por governos e órgãos públicos superiores (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2012).

O uso conciliado de práticas on-line e off-line de participação democrática pretende promover a redução dos custos de consulta popular em larga escala (e consequentemente, a redução de custos administrativos), a melhora na qualidade deliberativa e a ampliação da capacidade inclusiva das instituições participativas concorrendo para o êxito dos seus propósitos originais de aprimoramento da eficácia e da legitimidade das políticas públicas. Porém, uma análise reflexiva sobre tais métodos nos permite questionar sua efetiva capacidade inclusiva. As clivagens de oportunidades de participação por gênero, idade, camada social e escolaridade observadas nos mecanismos presenciais tendem a se reproduzir nos procedimentos digitais.

O consórcio de pesquisa Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations (Empatia) tem por objetivo estudar o impacto das tecnologias colaborativas sobre as inovações na administração pública europeia a nível local. De acordo com as apurações do Empatia, o percentual de participantes com idade inferior a 30 anos e superior a 50 anos são drasticamente excluídos dos processos deliberativos, assim como os cidadãos com pouca escolaridade. Assim, os dados indicam a necessidade da criação de processos participativos híbridos – que mantenham ações coordenadas entre estratégias on-line e off-line – que, contudo, sejam

acompanhados de um sistema de regulação das assimetrias referentes à capacidade de representação dos cidadãos e membros da sociedade civil organizada nas instituições participativas. A criação de dispositivos de equiparação entre os desníveis de poder de representação dentro dos canais participativos evitaria a reprodução no espaço digital dos critérios de segregação participativa que ocorrem no âmbito presencial (Secchi; Allegretti, 2018).

No cenário europeu, a cidade de Paris se destaca pelo montante de recursos destinados ao Orçamento Participativo: em 2016 foram investidos 100 milhões de euros, cerca de dez vezes mais que a cidade de Nova York. Do mesmo modo, a estrutura deste canal participativo em Paris se sobressai pelo alto grau de capilaridade na sociedade e na administração pública. Uma equipe permanente composta de nove pessoas coordena as atividades dos quatro processos do Orçamento Participativo: a etapa no gabinete do vice-prefeito, participação cidadã, associativismo e funcionamento. Essa equipe se conecta a 50 pontos focais em toda a administração pública de Paris que envolve cerca de 50 000 funcionários. (Clavell, 2008)

Cabe aos cidadãos a tomada de decisão sobre os projetos. Existem comissões específicas em cada um dos 20 distritos da cidade. A morfologia dos conselhos e fóruns parisienses difere da experiência brasileira composta essencialmente por delegados selecionados pelos participantes. Em Paris há uma preponderância de representantes da sociedade civil (Clavell, 2008).

## **OS EFEITOS DO MODELO PARTICIPATIVO DA DIEST/ IPEA SOBRE A CRISE DAS DEMOCRACIAS LIBERAIS**

O modelo de participação democrática institucional defendido nas publicações da Diest/Ipea tem se expandido em

escala global, sobretudo na Europa, impulsionado por agentes de Estado e de governança global (como a OCDE), em um período histórico marcado pela crise das democracias liberais. Esta instabilidade é decorrente do avanço da austeridade neoliberal através do sistema representativo – o que resulta em altos índices de concentração de capital e bens sociais, crescimento das desigualdades sociais e desmonte do Estado de Bem Estar. A conjunção desses fatores produz nas bases populares uma percepção de sub-representação política e de que as instituições democráticas liberais seriam ocupadas por elites mandatárias que governam para si próprias – fenômeno que desgasta a legitimidade do sistema democrático liberal (Mounk, 2018).

Nessa conjuntura, é assumido nesse estudo que a perda de legitimidade das instituições democráticas no contexto do avanço global da austeridade neoliberal se estende ao repertório de ações coletivas da democracia liberal enquanto processo histórico. Sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, associações, greves, passeatas herdaram o descrédito atribuído ao sistema democrático como um todo. Subjaz na análise desse pressuposto a noção de repertório de ação coletiva herdada da *Teoria do Confronto Político* a qual se refere a um conjunto de práticas que configuram a forma como as pessoas comuns apresentam suas demandas e reivindicações ao poder constituído em determinado período histórico (Tilly, 1978). De acordo com esse quadro teórico, o modo de produção vigente em um dado período histórico irá fundamentar tanto a estrutura de poder (em conformidade com o funcionamento desse modelo produtivo) quanto os meios pelos quais os indivíduos irão manifestar suas demandas à forma de poder estabelecida. A relação entre modo de produção e composição de poder na *Teoria do Confronto Político* segue a tese de sustentação recíproca entre estrutura

e *superestrutura* no pensamento marxista. Assim, um processo histórico seria marcado pela predominância de um modo de produção que iria concorrer para a conformação de um poder político com o qual estabeleceria uma relação de sustentação recíproca. Nessa reciprocidade seria criado um conjunto de formas e práticas de apresentação de demandas e diálogo como o poder que constituiria o repertório de ações coletivas (Alonso, 2012).

Há exemplos históricos de formas de poder político baseadas em princípios democráticos sem a presença do liberalismo econômico, assim como, existem casos de economias liberais sem democracia. Entretanto, no processo histórico fundado pela relação de complementaridade entre Democracia e Liberalismo Econômico, que se expandiu transnacionalmente a partir do fim da Segunda Grande Guerra Mundial e se consolidou como alternativa global dominante alternativa global após o fim da experiência do *Socialismo Real*, o êxito ou fracasso da democracia repercute no liberalismo econômico e vice-versa. (Mounk, 2018).

Pesquisas mostram que o liberalismo e a democracia podiam, às vezes, ser observados isoladamente um do outro. Na Prússia do século XVIII, um monarca absoluto governava de maneira comparativamente liberal, respeitando (alguns dos) direitos de seus súditos e permitindo (um mínimo de) liberdade de expressão. Por outro lado, na antiga Atenas, a assembleia do povo governava de maneira flagrantemente iliberal, exilando estadistas impopulares, executando filósofos críticos e censurando tudo, desde discurso político a partituras musicais. Mesmo assim, muitos cientistas políticos pensam há muito tempo no liberalismo e na democracia como complementares. Embora reconheçam que os

direitos individuais e a vontade popular nem sempre andam juntos, eles se apegam à crença de que devem. Onde o liberalismo e a democracia se encontram, sustenta a história, eles formam um amálgama especialmente estável, resiliente e coerente. Mas, à medida que as opiniões do povo tendem a ser liberais e as preferências das elites estão se tornando antidemocráticas, o liberalismo e a democracia começam a colidir. A democracia liberal, a combinação única de direitos individuais e regra popular que há muito caracteriza a maioria dos governos da América do Norte e da Europa Ocidental, está se desintegrando. Em seu lugar, estamos vendo o surgimento da democracia iliberal, ou democracia sem direitos, e liberalismo antidemocrático, ou direitos sem democracia. (Mounk, 2018, p. 14)

A falência da experiência do *Socialismo Real* na antiga União Soviética e na sua área de influência geopolítica no Leste Europeu – que tem por marco histórico a queda do muro de Berlim, em 1989 – desgastou o principal contraponto ideológico e político ao capitalismo em escala global. A decadência do bloco socialista abriu espaço para a difusão da ideia de inexorabilidade do liberalismo econômico a qual foi expressa, de maneira exemplar, no slogan *There is no alternative*, da primeira ministra britânica conservadora Margareth Thatcher, bem como na *Teoria do Fim da História*, do filósofo e economista político norte americano Francis Fukuyama (Bringel e Echart, 2010).

O século XX termina com a hegemonia mundial do capitalismo. A crise dos países socialistas, e o fim de muitos deles, colocaram a utopia socialista em crise. Muitos gritaram e escreveram que o sonho tinha acabado,

que a história tinha acabado. O capital passava a reinar soberano em uma economia mundializada. (Arellano; Oliveira, 2002, p. 51).

Fukuyama afirma que a humanidade teria atingido seu ápice com a vitória da democracia liberal sobre o fascismo e o socialismo - os quais eram entendidos por ele como formas de totalitarismo. (Anderson, 1992). Na visão de Fukuyama, a universalização da democracia liberal resolveria os antagonismos entre as classes sociais promovendo de maneira justa e equiparada a distribuição de acesso aos direitos sociais e as oportunidades de sucesso material aos indivíduos. (Fukuyama (1992, p. 197 - p.249)

Dos diferentes tipos de regimes surgidos no curso da história da humanidade, desde monarquias e aristocracias até as teocracias religiosas e as ditaduras fascistas e comunistas deste século, a única forma de governo que sobreviveu intacta até o fim do século XX foi a democracia liberal. (Fukuyama, 1992, p. 80).

O período de ouro do capitalismo (entre o final da Segunda Guerra Mundial e a Crise da Demanda), baseado no fortalecimento das instituições democráticas e em políticas distributivas de modo a conter o avanço do socialismo, foi marcado, no que tange aos repertórios de ação coletiva, por uma cooperação entre sindicatos, setores produtivos e Estado (Mota, 2013).

“os grandes sindicatos se juntaram às grandes empresas como partes integrantes do sistema econômico americano. Não mais mero movimento social, os

sindicatos eram agora componente definitivo do capitalismo democrático, compartilhando com as empresas o mérito e a responsabilidade por garantir a crescente prosperidade do país" (Reich, 2008, p.35)

O modo de produção em larga escala (fordismo) para a conquista transnacional de mercados associado a um Estado Keynesiano forte e interventor requereu um conjunto específico de formas de apresentação de demandas por parte da população junto ao poder político. Tal padrão reivindicativo se baseava na institucionalização da ação e da organização política por meio de sindicatos, partidos e associações diversas com estrutura hierárquica, princípios e papéis funcionais estabelecidos estatutariamente e líderes e quadro funcional definidos através do voto da categoria. A conjunção desses parâmetros de produção econômica, poder político e confrontação coletiva instauraram o processo histórico que se prolongou desde o fim da Segunda Grande Guerra à crise estrutural do capitalismo, ao fim do socialismo real e à ascensão da austeridade neoliberal em escala global.

O esgotamento da capacidade do modo de produção em larga escala em atender à ampla diversificação das demandas gerada por este próprio modelo levou o sistema capitalista a uma crise estrutural – a crise da demanda –, a partir dos anos 1970, a qual cessou a expansão global do fordismo e pôs em dúvida a ideia de auto reprodução do crescimento econômico com equidade social (Offe, 1989). A crise estrutural do capitalismo, que trouxe uma profunda recessão internacional, acompanhada da decadência do *Socialismo Real*, abriu espaço para que a produção discursiva neoliberal adquirisse, a partir dos anos 1980, a preponderância no cenário político global que vinha reivindicando desde o início do pós-guerra contrapondo-se ao keynesianismo e ao Estado de Bem Estar.

“...A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos...” (Anderson, 1995, p.2)

Entre os países capitalistas avançados, o primeiro regime político que adotou tais ideias e comprometeu-se a implementar o programa neoliberal foi o da Inglaterra, com a premier Margareth Thatcher, a qual governou durante três mandatos entre 1979 e 1990. Em seguida, EUA, em 1980, sob o governo de Ronald Reagan, a Alemanha, em 1982, durante o governo de Helmut Kohl, a Dinamarca, em 1983, com o governo Schluter e posteriormente, outros países da Europa

Ocidental também aderiram à onda neoliberal. As ações desses governos neoliberais na Europa convergiram para um conjunto de práticas comuns com destaque para a imposição de uma legislação anti sindical, corte de gastos sociais na área de bem estar, repressão violenta às greves e movimentos sociais, redução drástica dos impostos sobre grandes rendimentos, a rescisão do controle sobre fluxos financeiros e o aumento das taxas de desemprego – considerado positivo para a eficiência das economias de mercado. Tais países deram início, sobretudo, a um processo de reengenharia industrial (com forte inspiração nas inovações produtivas japonesas – toyotismo) que abrangia um amplo programa de privatizações e terceirização da produção industrial. Esse conjunto de medidas políticas e econômicas tinha por objetivo tanto a reinvenção produtiva do capitalismo quanto à retomada do crescimento econômico (através do aumento da taxa de acumulação do capital), estagnado, principalmente, pela crise da demanda, e constituíram o cerne do neoliberalismo dos anos 1980 (Anderson, 1995). Contudo tais inovações não atingiram seus propósitos principais em virtude de alguns de seus próprios princípios constitutivos. Os objetivos mais imediatos tais como deflação, redução de empregos e salários (facilitado pelo enfraquecimento do movimento sindical e demais movimentos sociais) assim como a recuperação dos lucros obtiveram bons resultados. Porém, a principal finalidade, a qual seria a retomada do crescimento produtivo não foi atingida uma vez que a falta de controle sobre os fluxos financeiros – um dos pilares do neoliberalismo – criou condições mais favoráveis para as atividades especulativas do que para as produtivas. (Harvey, 2005). Desse modo, os capitais, por meio das medidas neoliberais, ao invés de dirigirem-se para os setores produtivos migraram para transações monetárias que reduziram o comércio internacional de mercadorias reais.

“... Sem nenhuma dúvida, o fato de que - apesar de todas as novas condições institucionais criadas em favor do capital - a taxa de acumulação, ou seja, da efetiva inversão em um parque de equipamentos produtivos, não apenas não cresceu durante os anos 80, como caiu em relação a seus níveis - já médios - dos anos 70. No conjunto dos países de capitalismo avançado, as cifras são de um incremento anual de 5,5% nos anos 60, de 3,6% nos anos 70, e nada mais do que 2,9% nos anos 80. Uma curva absolutamente descendente.” (Anderson, 1995, p.6)

A implementação de políticas neoliberais austeras nos países europeus (tanto ocidentais quanto orientais após o fim do bloco socialista), desde os anos 1980 até a segunda década do séc. XXI, resultou em uma escala ascendente de desigualdades sociais. Os índices progressivamente elevados de desigualdade se baseiam não apenas no recrudescimento das políticas de bem-estar, mas sobretudo na política tributária sobre a renda que sobrecarrega as camadas médias e populares em detrimento dos setores bancário, empresarial e especulativo. Sob outro aspecto, o crescimento da austeridade neoliberal, em escala global, a partir do declínio do *Socialismo Real* e do fim da bipolaridade geopolítica da Guerra Fria, desencadeou, em reação, uma rede transnacional de movimentos sociais contrários ao avanço global neoliberal a qual originou o movimento antiglobalização. Tal movimento surge como a congregação de redes de movimentos sociais com focos distintos (ambientalismo, gênero, sindicalismo, minorias sociais e étnicas, direitos humanos, etc) que conectam suas ações, ideologias e projetos políticos de

modo dialético entre o local e o global e formam identidades coletivas multirreferenciais unidas contra a globalização do neoliberalismo (Mota, 2013).

Medidas político-econômicas centrais da agenda neoliberal – tais como privatizações, austeridade fiscal e flexibilização das leis de trabalho – vem sendo executadas nos países da Europa desde os anos 1980 tanto por governos de direita quanto de esquerda. Estes fatores somados ao ônus político da impopularidade de tais medidas concorrem para a percepção popular de que todos os partidos são iguais e que as elites políticas governam para si mesmas. Como resultado desta percepção, decorre o desgaste dos partidos políticos e da representação por via eleitoral concomitantemente ao crescimento da ideia de auto representação, da representação direta do povo a despeito das instituições democráticas. A ideia de auto representação subjaz tanto o projeto político dos movimentos antiglobalização quanto dos movimentos de inspiração neofascistas e totalitários que vem paulatinamente adquirindo projeção nos países europeus impulsionados pela crise econômica, pelo ultranacionalismo e pela xenofobia.

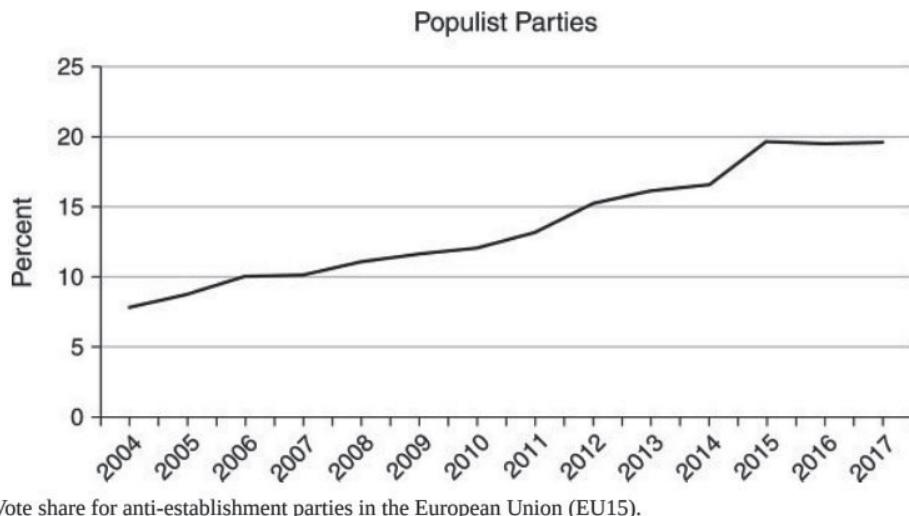
Na Grécia, o Movimento Socialista Panhelênico (PASOK), o principal partido da centro-esquerda, e a Nova Democracia, o principal partido da centro-direita, tradicionalmente obtinham cerca de 80% dos votos entre eles; mas em janeiro de 2015, a Coalizão da Esquerda Radical, ou Syriza, invadiu o cargo sob a liderança de Alexis Tsipras, conquistando uma maioria inesperada. Na Espanha, Pablo Iglesias, um jovem professor de ciências políticas da Universidade Complutense de Madri, que passou seus dias ministrando cursos como “Cinema, identidades políticas e hegemonia”, fundou um movimento de protesto na esteira da crise financeira

de 2008; nas eleições de 2015, Podemos obteve 21% dos votos, tornando-se o terceiro partido mais forte da Espanha. Mesmo na Itália, uma nova geração de populistas está realizando a mesma façanha de transformação que a antiga: Beppe Grillo, um comediante popular, iniciou o Movimento Cinco Estrelas em 2009; enquanto escrevo estas linhas, está liderando todas as pesquisas. A ascensão de partidos de extrema-direita foi ainda mais impressionante do que a de partidos de esquerda, como Syriza e Podemos. Na Suécia, o Partido Social Democrata domina a política há mais de um século, cedendo ocasionalmente o governo a uma coalizão de centro-direita liderada pelo Partido Moderado; mas nos últimos anos, os democratas da Suécia, iniciantes políticos com raízes profundas no movimento neoNazi, aumentaram rapidamente, liderando algumas pesquisas e ocupando o segundo lugar em outras. Na França, o Front National tem sido um elemento fixo do sistema político. Mas, após décadas à margem, Jean-Marie Le Pen venceu inesperadamente o candidato de centro-esquerda no primeiro turno das eleições presidenciais de 2002, qualificando-se para o segundo turno contra o presidente Jacques Chirac; em 2017, sua filha, Marine Le Pen, realizou um feito semelhante, dobrando a parte dos votos que recebeu. (Mounk, 2018, p.28)

Nos casos dos movimentos anti-globalização - de orientação neoanarquista, autonomista, horizontal - a perspectiva da auto representação se manifesta nas assembleias populares, autônomas, apartidárias e independentes do Estado. No caso dos movimentos populistas neofascistas, a representação direta do povo se traduz nas reivindicações pela dissolução das instituições políticas quando estas se contrapõem aos

interesses dos movimentos que se auto proclamam como legítimos representantes do “povo”.

**GRÁFICO 2:** Distribuição de votos para os partidos anti-establishment na União Europeia.



Fonte: Mounk , 2018

Nessa conjuntura de ascensão de movimentos de esquerda e direita que questionam a legitimidade da Democracia Liberal se difunde nas principais cidades da Europa Ocidental, por empenho dos agentes de Estado, um modelo participativo de gestão do orçamento público inspirado na experiência das cidades brasileiras e nas teses sobre participação democrática institucional defendidas pela Diest/Ipea durante a presidência de Pochmann. O Orçamento Participativo, bem como outras estratégias regulares e institucionais de trazer a sociedade civil para dentro dos processos deliberativos do Estado, reaproxima as elites políticas das bases populares, aumenta a capacidade política dos governos e confere maior legitimidade às políticas públicas.

Por outro lado, os modelos de políticas distributivas, equiparação de condições de competitividade social e reconhecimento apresentados nas publicações da Diest/Ipea do mesmo período estão alinhados às propostas indicadas pelo debate acadêmico na Europa e nos EUA (Picketty, 2014; Mounk, 2018; Krugman, 2018; Bellofiori, 2014; Desai, 2014; Wolf, 2019; Levitski, 2018). Tais propostas apontam para a política tributária como um fator chave para a justiça distributiva e, por conseguinte, para a redução das desigualdades sociais – o principal ônus social do neoliberalismo. Sob outro aspecto, as diretrizes de participação inclusiva apontadas pela Diest/Ipea contemplam o conceito de democracia multiétnica, que se refere ao crescimento do multiculturalismo nas sociedades europeias e norte americana e à necessidade de incluir essa pluralidade no sistema representativo de modo a adaptar a democracia liberal à nova conformação das sociedades ocidentais.

... precisamos repensar o que significa ser membro e pertencer a um Estado-Nação moderno. A promessa da democracia multiétnica, na qual membros de qualquer credo ou cor são considerados iguais, é inegociável. Por mais difícil que possa ser para os países com uma concepção profundamente mono-étnica de abraçar os recém-chegados e as minorias, essa transformação é a única alternativa realista à tirania e às disputas cívicas. (Mounk, 2018, p.16)

No que tange à adaptação do sistema representativo ao multiculturalismo social de maneira a incluir e reconhecer a cidadania das diversas etnias constitutivas do tecido social, a Diest/Ipea produz suas teses e propostas de assessoria à elaboração de políticas públicas a partir da *Teoria do*

*Reconhecimento*, de Axel Honneth. O manancial teórico honnethiano é reivindicado para solucionar o problema do não reconhecimento de grupos sociais sub representados em termos políticos e sociais. Segundo a Diest/Ipea o problema do reconhecimento no Brasil, para além da narrativa honnethiana, teria bases específicas fundadas nas práticas sociais despóticas legadas da sociedade escravista colonial as quais estariam na base das desigualdades sociais no Brasil – principal entrave ao desenvolvimento nacional (Machado Lima Junior, 2015).

Para equacionar este problema, a Diest/Ipea propõe a criação de instituições participativas e a adoção de estratégias de empoderamento para trazer as lutas morais por reconhecimento para dentro da esfera pública. A inserção dos indivíduos na esfera pública, através de estratégias e instituições criadas pelo poder representativo, promoveria um reconhecimento induzido, na medida em que tal reconhecimento não partiria espontaneamente dos grupos socialmente desrespeitados já que estes grupos não articulariam as categorias linguísticas próprias dos grupos que tradicionalmente controlam o poder comunicativo no nível da esfera pública. Segundo a interpretação honnethiana, tais grupos desrespeitados seriam rejeitados pela esfera pública, por meio de uma violência simbólica, na medida em que suas reivindicações morais, fundamentais para o seu reconhecimento social e para o seu auto-reconhecimento, seriam expressas através de impulsos não reflexivos ou através de categorias que não são baseadas nos signos compartilhados pelos grupos sociais dominantes. Os grupos sociais dominantes, que representam na esfera pública os sistemas sociais aos quais se relacionam, realizariam a colonização do mundo da vida<sup>2</sup> controlando as categorias linguísticas próprias da esfera

---

<sup>2</sup> Segundo o filósofo Jürgen Habermas, o “mundo da vida” corresponde à esfera privada onde os sujeitos chegam a um entendimento sobre as ou-

pública materializada nas instituições democráticas liberais. Assim, o papel das instituições participativas na sociedade brasileira pós-autoritária seria o de ampliar as categorias linguísticas utilizadas pelo poder comunicativo articulado na esfera pública incorporando os valores e as categorias cognitivas dos grupos desrespeitados socialmente revertendo a colonização sistêmica do mundo da vida e neutralizando a violência simbólica exercida pelos grupos dominantes.

A redução das desigualdades, segundo a Diest, seria focada na equiparação racial e social de condições de inserção política e econômica e nos programas de redistribuição de renda e serviços de bem-estar social. Sem se aprofundar em um conceito de *raça*, por considerá-lo indefinível pelo Direito, a Diest/Ipea adota o conceito de *raça socialmente percebida* para defender a tese de que existe no país uma noção de raça social historicamente construída que classifica, separa e hierarquiza as pessoas, tornando-se um fator fundamental para a análise social, na medida em que o imaginário racista a utiliza como critério para o acesso a benefícios sociais e à participação paritária através dos programas de ação afirmativa implementados no país (Henriques, 2001).

A adoção de programas afirmativos no Brasil trouxe para o constitucionalismo nacional a discussão sobre racismo e a inclusão social da população negra e indígena e fez com que no campo do Direito se elegesse o direito constitucional como vetor da luta política para a conquista e garantia das reivindicações de reconhecimento moral e político destas populações dentro da esfera pública. Neste sentido, foi trazida para o campo político e jurídico a antiga reivindicação identitária dos movimentos negros brasileiros de que a inclusão social passaria pelo reconhecimento de uma especificidade

---

tras esferas do sistema social através da ação comunicativa.

racial, uma negritude, como uma resposta política ao racismo, somada com a possibilidade de vermos instaurado no país um tratamento grupal dos direitos e não apenas individual, como vinha sendo até então. Dessa forma, ao trazer a luta por reconhecimento para o poder comunicativo (Habermas, 1987), concretizado no Direito Constitucional, seria possível transformar a negação de reconhecimento e de uso público da comunicação que sofre a população negra no país em cidadania plena. A Diest/Ipea adota o conceito de raça socialmente percebida para apurar a sobre-representação da pobreza entre os negros brasileiros. A despeito da redução do padrão de pobreza no país durante a década de 1990, de 40% para 43 % da população, a população negra se manteve em torno do patamar de 60% da população pobre. Em relação à maior escolaridade do brasileiro, observada entre as décadas de 20 e 80 do século XX, há que notar que a diferença da mesma entre negros e brancos, sempre superior para estes, permanece inalterada. Portanto, políticas de equiparação racial devem envolver políticas de transferência de renda e ampliação do estado de bem-estar como mecanismo de reconhecimento moral de grupos socialmente desrespeitados (Henriques, 2001).

Com base nestas análises, a Diest/Ipea elaborou a sua crítica à teoria do reconhecimento segundo Honneth, pois o quadro analítico honnethiano parte do pressuposto de uma sociedade bem ordenada, com instituições de grau elevado de previsibilidade em seu funcionamento. Assim, foi possível para Honneth conceber a submissão da distribuição de bens sociais à luta por reconhecimento. O que a Diest/Ipea defende, com base em suas pesquisas, é que na sociedade brasileira, com alto grau de desigualdade social, relacionado à discriminação racial, a política redistributiva teria tanto espaço quanto a luta por reconhecimento (Machado Lima Junior, 2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre a reciprocidade entre os mecanismos participativos regulares institucionais e o desenvolvimento social e econômico nacional desenvolvidas pela Diest/Ipea entre 2007 e 2012 trazem uma contribuição relevante para a transformação das estratégias de governança adotadas em diversos países europeus no sentido de ampliar a transparência e a legitimidade da administração pública. Os resultados destas inovações administrativas têm se mostrado positivos no que se refere aos ajustes necessários no sistema representativo para solucionar a crise das democracias liberais ocidentais. Os mecanismos de empoderamento propostos pela Diest/Ipea contemplam as demandas apresentadas pelos movimentos de esquerda e de direita por maior participação popular nos processos deliberativos governamentais. De acordo com as palavras de ordem das reivindicações populares, “é preciso democratizar a democracia”.

As instituições participativas diretamente ligadas ao Estado nos países europeus – em particular o Orçamento Participativo – configuram um avanço em relação à experiência brasileira na medida em que digitalizam os mecanismos permitindo participações *on-line* e *off-line*. Entretanto, problemas como distanciamento das elites, cooptação de lideranças e clientelismo que se observam nas demais esferas do sistema representativo se repetem nas práticas de empoderamento tanto presenciais quanto digitais. Para resolver este problema, nos termos propostos por Charles Tilly em *Democracy* (2007) não basta criar instituições participativas para identificar e equacionar os problemas das instituições representativas, é preciso criar mecanismos para regular o modo como os indivíduos se relacionam com as instituições para que o sentido destas não seja subvertido. Assim, seria necessário estabelecer procedimentos de regulação da

relação entre os membros participativos e as instituições e uma equiparação de poderes entre os quadros funcionais das instituições de modo a evitar a sub-representação da sociedade civil.

Diante da análise da correspondência entre as propostas definidas pelos Conselhos Nacionais e as políticas públicas implementadas no Brasil é possível observar uma influência positiva por parte dos canais de participação democrática. Tal influência tem base na demonstração da vontade popular indicada pelos conselhos e no princípio de legitimidade democrática.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*. V. 02.03. 2012.
- Anderson, PERRY. (In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995
- BELLOFIORI, Riccardo. *The Great Recession and the contradictions of contemporary capitalism*. 7-26. Edward Elgar Publishing. 2014.
- BRINGEL, Breno; Echart, Enara. Dez anos de Seattle, o movimento antiglobalização e a ação coletiva transnacional. *Unisinos*. 46(1):28-36, janeiro/abril 2010
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. *República, Democracia e Desenvolvimento: Contribuições do Ipea para pensar o Brasil*. Brasília: Ipea, 2011
- CARDOSO JUNIOR, José Celso; Linhares, Paulo de Tarso; COSTA PINTO, Eduardo. *Estado, Instituições e Democracia*. Brasília: Ipea, 2012.
- CLAVELL, Gemma Galdon. *Participatory Democracy in Europe*. Eurotopia. 2008.
- DESAI, Meghnad. *Marx, Keynes and Hayek and the Great*

- Recession of 2008. 50-65. Edward Elgar Publishing. 2014
- FRIEDMAN, John. Empowerment: the politics of alternative development. University of Minnesota Press, 1992.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History and the Last Man. New York: Free Press, 2006.
- HARVEY, David. A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press. 2005.
- HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. Brasília: Ipea, 2001.
- HOROSHOVSKI, Rodrigo. Discutindo empoderamento. Artigo publicado em Movimentos Sociais, Participação e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
- Graber, David. The New Anarchists. New Left Review. 13. JanuaryFebruary, 2002.
- Habermas, Jürgen. The theory of communicative action. Vol 2. Lifeworld and sistem: A critique of functionalist reason. Boston, Beacon Press. 1987.
- KEYNES, John. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural. 1936/1985.
- KRUGMAN, Paul. Capitalism, Socialism and Unfreedom. NYT. Aug. 26, 2018
- LEVITSKY, Steven ; Ziblatt, Daniel. How democracies die: What history reveals about our future. London, Viking, 2018
- MACHADO LIMA JUNIOR, Humberto. A Ressignificação da Dependência no Novo-Desenvolvimentismo Brasileiro. PONTO DE VISTA, Nº 9, setembro 2013.
- MACHADO LIMA JUNIOR, Humberto. Participação Democrática e Justiça Distributiva para o Desenvolvimento: a definição ideológica do neodesenvolvimentismo pela DIEST/ IPEA entre 2010 e 2012 e sua tradução em políticas públicas. PONTO DE VISTA, Nº 6, dezembro 2015
- MIGUEL COUTO, Joaquim. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1

(29), p. 45-64, abr. 2007.

MILLER, David. *Principles of Social Justice*. Harvard University Press, 2008

MOTA, Leonardo de Araújo e. Os movimentos sociais na crise financeira global: questões e polêmicas. *Unisinos*. 49(3):288-296, setembro/dezembro 2013.

MOUNK, Yascha. *The People vs. Democracy – Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press. 2018.

OFFE, C. *Trabalho e Sociedade. Problemas estruturais e Perspectivas para o Futuro da “Sociedade do Trabalho”*. Vol I. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1989

PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press. 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; Samuels, David. *The Impact of Participatory Democracy. Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences*. Comparative Politics April 2014

PREBISCH, Raúl, *Keynes: uma introdução*. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1947/1991.

SECCHI, Michelangelo; Allegretti, Giovani. *Avaliação Crítica das Tecnologias de Apoio à Participação na Europa. Lições de um Projeto Transnacional*. Boletim de Análise Político-Institucional. N. 14. Jan-Jun2014. Ipea.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINTOMER, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja. *Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, no 30, mai./ago. 2012, p. 70-116.

TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Boston: Wesley Publishing Co., 1978.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge University Press. 2007.

WOLF, Martin. *Why rigged capitalism is damaging liberal*

democracy. SEPTEMBER 18, 2019. Financial Times.

---

# **CAPÍTULO 6**

Márcia Pereira Cunha

# TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO APLICADO: A HISTÓRIA DO IPEA SOCIAL<sup>1</sup>

Criado em 1964, há alguns fatos de referência obrigatória quando se trata da origem do Ipea. Sua primeira denominação ter sido Epea – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada –, ter sido idealizado como órgão pensante do governo pelo ministro do Planejamento Roberto Campos e ter recebido a revisão do Paeg, Programa de Ação Econômica do Governo, como primeira incumbência. Até o ano de 1970, a instituição funcionou na cidade do Rio de Janeiro e sua vinculação com o Conselho Consultivo do Ministério do Planejamento do regime militar garantia-lhe prestígio suficiente para que reunisse condições de produzir diagnósticos de abrangência setorial inédita já no início de suas atividades. Documento de 1965 (Ipea, 1965) registra a divisão dos trabalhos em 14 áreas, entre elas a de educação e a de saúde pública e segurança social. A motivação para a empreitada era a elaboração de um plano decenal de desenvolvimento que, após a saída de Roberto Campos do ministério, em 1967, acabou não implementado. Apesar disso, parte dos profissionais mobilizados para os diagnósticos de educação, saúde, demografia, habitação, previdência social e cultura foram reunidos na criação de um centro dedicado à face social do desenvolvimento apregoado pela política de então: o Centro Nacional de Recursos Humanos, CNRH.

A noção de recursos humanos é representativa da perspectiva da instituição sobre os temas sociais nesse período. Em oposição ao precedente tom politizado dos

---

<sup>1</sup>Artigo publicado anteriormente em: Revista Sociedade e Estado, Volume 33, Número 1, jan./abr. 2018

anos Jango, passavam ao enquadramento das necessidades do desenvolvimento, ou, do crescimento econômico com controle da inflação. O Paeg já indica essa compreensão. As políticas de “desenvolvimento social e valorização regional” (saúde, saneamento e previdência) e as que funcionavam como políticas-meio, nomeadas como de “produtividade social” (salarial, educacional, habitacional e agrária) tinham em comum o foco sobre o trabalhador e a relação dele com o processo de desenvolvimento: como mão de obra a ser incorporada e, em momento posterior, como beneficiário do progresso. No caso do CNRH, esse entendimento solidificou-se, de início, com base no tema da educação e da mão de obra, concepção inspirada no Projeto Regional Mediterrâneo da OCDE.

Desenvolvido no início da década de 1960, o objetivo do Projeto Mediterrâneo era planejar ações de educação e qualificação de mão de obra, segundo diagnóstico de necessidades estabelecidas para determinadas metas de desenvolvimento econômico. Foi implantado na Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Turquia e Iugoslávia e a reprodução dessa experiência em outros países era discutida em encontros e comissões com seus representantes (Hughes, 1993; Maddison, 2002; Hollister, 1967). Roberto Campos participava dessas discussões e seu provável interesse pela abordagem foi o que o levou a convidar o autor de um artigo sobre aquele projeto, Arlindo Lopes Corrêa, para comandar o setor de Educação e Mão de Obra do Epea. Foram os pesquisadores deste setor os responsáveis pela elaboração de seção de mesmo nome do Plano Decenal nunca implementado. Crescendo, o Epea passava a Fundação, em 1967, e tinha o nome alterado para Instituto de Planejamento Econômico e Social. É possível supor que a incorporação do termo “social” tenha origem nas negativas repercussões dos períodos recessivos de 1965 e 66

que levaram à substituição de Castello Branco por Costa e Silva na presidência da república. O setor de Educação e Mão de Obra segue o mesmo fortalecimento institucional, dando origem, em 1968, ao CNRH.

Ao falar do trabalho desenvolvido pelo Centro, João Paulo dos Reis Velloso, tido como primeiro dirigente da instituição, o caracteriza como filiado à teoria do capital humano (D'Araújo, Farias, Hippolito, 2004, p. 24). Essa caracterização faz sentido na medida em que, na perspectiva desta teoria, a educação é vista como agregadora de valor econômico ao trabalhador. Também se justificaria por referências ao Projeto Mediterrâneo virem acompanhadas de menções a autores desta escola. Entretanto, alguns elementos contextuais permitem matizar esta definição e, assim, apreender com maior precisão a futura transformação da produção social do Ipea, nosso objeto aqui. A novidade da teoria naqueles anos de 1960 sugere momento mais de aproximação com ela, do que de sua total incorporação. Saída de grupos da Universidade de Chicago (Overtveldt, 2007), é razoável supor que sua implementação em ações concretas fosse adiada pelo encontro com as então assentadas diretrizes de ajuda para o desenvolvimento vindas de acadêmicos da Ivy League, proeminentes no governo Kennedy (Dezalay e Garth, 2002). As memórias de um reconhecido protagonista do Projeto Mediterrâneo vão nesse sentido, ao referir-se à atenção que o pioneiro trabalho de Theodore Schultz despertava nos economistas no início dos 1960 (Maddison, 2002, p. 243). Mais interessantes, no entanto, são os elementos que se referem à recepção da teoria do capital humano no próprio Ipea. Se nos Estados Unidos era o keynesianismo que amortecia a entrada da produção de Chicago, no Brasil, o peso da Cepal entre economistas (profissão ainda em institucionalização) era inegável (Pécaut, 1989; Montecinos, 1996; Velloso *et al.*, 1997).

Em documento que tenta definir a estrutura organizacional e o funcionamento do Centro (Ipea, 1970a, p. 1), discute-se a dificuldade de definição consistente da ideia de “recursos humanos” e, a seu lado, a de “capital humano” aparece, ainda, como seu sinônimo. O entendimento a respeito do que designa a expressão “recursos humanos” e a forma como essa compreensão define o campo de competência do Centro estão determinados pela afirmação do caráter científico de sua apreensão e pela definição dos termos em que se dá sua instrumentalização.

*“Reconhecido [o também denominado ‘capital social’] em suas potencialidades em diversos níveis de interpretação, desde longa data, por sociólogos, antropólogos, educadores e outros especialistas carentes de instrumental metodológico de validade científica ortodoxa, só recentemente surgiram dados objetivos (...) indicadores do valor relativo dos Recursos Humanos entre as variáveis do desenvolvimento. (§) O mesmo contexto observado por economistas aparece sob a forma de vínculo da habilitação da força de trabalho de um determinado grupamento humano com seu ritmo e potencial de desenvolvimento. Por ‘habilitação’ subentende-se, para a situação em pauta, as condições intelectuais e psicológicas, a capacidade científica e tecnológica e o estado de saúde e nutrição”* (idem).

Relatório de atividades do Centro, referente ao primeiro semestre de 1969, reflete esse recorte, com a maior parte dos trabalhos realizados voltada para o que aparece sob o título de “programação de recursos humanos”. A posterior abertura da instituição à teoria do capital humano realça, sob

o olhar retrospectivo, o estágio ainda inicial - nos primeiros anos - de cultivo destas ideias entre seus pesquisadores. Neste momento, o CNRH tinha na superação do atraso e do subdesenvolvimento sua principal referência para o tratamento do tema da formação e qualificação de mão de obra. Atraso e subdesenvolvimento que, por sua vez, designavam e davam sentido ao que se entendia serem os problemas sociais.

## **CONCENTRAÇÃO DE RENDA E PRIVILÉGIO DAS ESPECIFICIDADES DOS PROBLEMAS SOCIAIS**

A nomeação de João dos Reis Velloso para o ministério do Planejamento do governo Médici, em outubro de 1969, deu impulso a um processo já iniciado no ano anterior, de transferência de setores do Ipea da cidade do Rio de Janeiro para Brasília, o que também atingiu o CNRH. Registros sugerem que este movimento não se tenha dado sem desconforto entre pesquisadores instalados na capital carioca, tendo-se cogitado, inclusive, a hipótese de que o CNRH lá se mantivesse, podendo autonomizar-se no futuro, tendo em vista o desenvolvimento que atingira (Ipea, 1970b; 1989). Divergências entre Velloso e o superintendente do CNRH resultaram no desligamento deste último, transferência do Centro para a capital do país e continuidade de sua expansão, já na nova casa.

A divisão entre as unidades do Rio de Janeiro e de Brasília é passagem especial da vida do Ipea. Sendo impossível tratar de suas nuances neste artigo, importa registrar os pontos que mais intimamente se relacionam com o recorte aqui definido. Embora a transferência da sede do Ipea do Rio para a capital federal só tenha sido formalizada em 1976, a instituição já havia sido dividida em dois institutos, Instituto de Pesquisa (Inpes) e Instituto de Planejamento (Iplan) no ano de 1970, criando um imaginário acerca deles facilmente captável em relatos de seus pesquisadores, seja para confirmá-lo, relativizá-lo ou negá-lo:

o Inpes, no Rio de Janeiro, seria um instituto mais acadêmico, com objetivos definidos de forma mais distante das demandas diárias dos governos. O Iplan, ao contrário, privilegiaria o conhecimento aplicado, dedicando-se a desenvolver agenda mais afim às necessidades de planejamento e avaliação de políticas governamentais. Os pesquisadores dedicados aos temas sociais no Inpes preservaram, grosso modo, a linha tradicional de objetos e questões relacionados ao mundo do trabalho, como previdência, formação de mão de obra, educação. Os do CNRH seguiam a tendência de ampliação de temas e abordagens, acompanhando não só a expansão do Ipea, como dito há pouco, mas a atuação do próprio governo federal na área. Nesta tendência, à produção sobre formação de mão de obra foram agregados trabalhos para subsídio de elaboração de programas e políticas na área de saúde e na de geração de emprego. Em 1974, o CNRH passa a ser formalmente dividido em três grupos: educação, trabalho e saúde. Também neste ano é lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, II PND, representativo deste movimento.

A preocupação social do plano (Augusto, 1989; Draibe, 1994; Fagnani, 2005) tinha raízes em uma transformação do cenário de fins dos anos de 1960 e início dos de 1970 que, para a discussão dos problemas sociais, guarda acontecimento significativo: o debate sobre concentração de renda. A repercussão negativa da apresentação de um *paper* sobre a concentração de renda no Brasil (Veja, 1972), ocorrida ao longo da década de 1960 - em uma convenção da Associação Americana de Economia, pelo professor Albert Fishlow (1972) - foi episódio importante do que se começava a configurar como um debate a respeito do modelo de desenvolvimento brasileiro (Tolipan e Tineli, 1975). Fishlow tinha passagem pelo Ipea e jovens pesquisadores que trabalharam com ele engrossaram o coro crítico, em oposição a outro então jovem

pesquisador - Carlos Langoni - que, sob encomenda do ministro da Fazenda Delfim Netto, realizou estudo que não refutava os resultados encontrados por Fishlow, mas dava-lhe interpretação diversa: o problema da concentração de renda resultava das diferenças de qualificação no interior da mão de obra (Langoni, 2005[1973]).

O embate entre Fishlow e Langoni reverberou sobre as produções no interior do Ipea. No primeiro momento, envolveu diretamente os pesquisadores do Rio de Janeiro que haviam trabalhado com Fishlow. Além desta filiação ao professor de Berkeley, tinham formação cepalina. Langoni, diferentemente, defendera sua tese em Chicago em 1970, baseada na teoria do capital humano que, como dito, àquela altura não encontrara recepção amistosa no Ipea (Castro, 1971; Malan, 1974; Malan e Wells, 1973). A segunda onda de repercussão deu-se entre os pesquisadores do CNRH e a divergência foi igualmente explícita: a má formação dos trabalhadores era efeito e não causa de condições materiais precárias.

O cenário de contestação social que caracterizou o II PND como resposta estatal a ela somou-se a este embate em torno da concentração de renda, estimulando pesquisadores do CNRH a buscarem o aperfeiçoamento da discussão sobre o social. A afirmação, no plano, de que os problemas sociais exigiam respostas próprias, reflete o posicionamento destes profissionais. A criação de um Conselho de Desenvolvimento Social (a exemplo do que existia para a área econômica) para pensar e planejar especificamente políticas sociais e a estruturação de um sistema de informações e indicadores com o mesmo espírito são suas manifestações mais evidentes. O CNRH participa ativamente dessas ações, fornecendo informações, realizando estudos e pesquisas, subsidiando planos e programas. Essa atuação realimenta a renovação de sua produção, a mobilização para a construção de novo

embasamento teórico para seus estudos. O aprimoramento conceitual dizia respeito à elaboração de uma noção de política social que escapasse a seu corrente entendimento como sinônimo de política setorial.

*“O núcleo desse novo conceito [de política social] consiste na caracterização dessa política não mais em função do setor de atividade ou área administrativa onde se formulam e executam as medidas de política, mas do beneficiário principal das ações propostas”* (Ipea, 1979, p. 1).

A primeira consequência dessa reformulação foi o tratamento das políticas setoriais como estratégias por meio das quais a política social cumpriria seu objetivo específico de “*eliminar ou reduzir a ‘pobreza crítica’ e melhorar a distribuição de renda*” (idem). A segunda, extremamente relevante do ponto de vista institucional, foi o deslocamento e paulatino abandono da noção de recursos humanos. Disso resulta uma reorganização das relações entre as políticas: a de educação deixa de ser a “*mais importante para o desenvolvimento*”, assim definida no sentido da avaliação de que “*aplicações crescentes de recursos nessa área permitem maiores retornos que em outros setores*” (ibidem, p. 2), tornando-se a política de emprego, como distribuidora de renda, o núcleo da política social. Complementando a política de emprego estariam outras políticas de atendimento às necessidades da população e, todas elas, em suas especificidades, deveriam contemplar medidas de priorização de “*grupos mais pobres*”. A menção à pobreza e à sua redução, assim, aparece, nesse período, como foco de atenção constitutivo de todas as políticas setoriais (agora entendidas como ferramentas de intervenção numa área social mais amplamente delimitada e integrada) e como

complementar ao âmbito mais fundamental da geração de empregos.

## **POLITIZAÇÃO DOS PROBLEMAS SOCIAIS**

Na medida em que se avança no tempo, a mobilização social tende a se intensificar e, com ela, a reformulação dos termos do debate acerca das condições de vida da população pauperizada. As crises econômica e do regime militar na passagem para a década de 1980 incidiram de maneiras diversas sobre a sede carioca do Ipea e sobre o CNRH. A crise da dívida e a crise energética tiveram o efeito de aproximar o Inpes dos centros decisórios de governo, envolvendo, inclusive, substituição de pesquisadores da unidade por especialistas recrutados com o fim de apoiar especificamente a gestão destes problemas. Os pesquisadores do CNRH, por sua vez, tiveram importante participação na produção de conhecimento para a fundamentação de propostas de políticas progressistas no âmbito da redemocratização do país. Os temas mais tradicionais do Centro – educação, trabalho e saúde – apareciam sob novas abordagens. À questão da geração de emprego, por exemplo, somava-se a análise das relações trabalhistas; a política de saúde aparecia circunstanciada pela reflexão acerca do acesso aos serviços na Nova República; a de educação, relacionada às necessidades das populações de baixa renda. Além disso, o aparecimento de temas relativos à organização política, ao “espaço comunitário”, à participação e a grupos específicos (como mulheres e crianças morando nas ruas) remete ao contexto de mobilização daqueles anos.

O tom politicizado da discussão aparece também em trabalhos que relacionavam medidas ou ações governamentais à ideia de justiça social e à retomada do tema dos direitos. A intensificação dessa perspectiva fica evidente em relatório de atividades do CNRH de 1985, em que são eles que balizam a

definição e propostas de condução das políticas sociais.

*"Propõe-se esforço de curto prazo para erradicação da pobreza absoluta, criando condições de expansão e ampliação da cobertura social pública, de modo a permitir o acesso universal, equânime e permanente aos benefícios do progresso e a plena realização dos direitos sociais da cidadania. A educação fundamental, a saúde pública, o saneamento básico, a habitação popular, a alimentação, a provisão adequada de segurança pública e de transporte coletivo urbano e o apoio ao pequeno agricultor associado ao processo de reforma e desenvolvimento agrário são bases desses direitos de cidadania" (Ipea, 1985a, p. 2).*

Ainda que com intensidades variantes, conforme as diferentes áreas setoriais, os pesquisadores do Centro contribuíram para formulações posteriormente incorporadas à Constituição Federal de 1988. Os casos da educação e da saúde são exemplos dessa variação de intensidade. No caso da primeira, a forte presença do Partido da Frente Liberal no Ministério da Educação (Fagnani, 2005, p. 212 e ss.; Faria e Castro, 1989) foi um obstáculo ao diálogo com atores externos e reduziu a colaboração com pesquisadores do Ipea, desde o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Na saúde, diferentemente, a participação foi intensa e remonta aos estudos, discussões e implementações de programas desde os anos de 1970, do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento, passando pelo Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde chegando, finalmente, ao Sistema Único de Saúde (Noronha e Levcoitz, 1994). A coincidência deste momento com o de crise econômica, entretanto, encobre as muitas faces deste vigor.

A narrativa institucional corrente descreve os anos de 1980 como de declínio e perda de efetividade do Ipea: com quadro muito bem formado, perdia profissionais para órgãos da gestão; com a crise econômica, perdia capacidade de remuneração compatível com a qualificação de seus técnicos; a própria função planejamento perdia sentido num contexto de urgências econômicas; a esplanada já possuía quadros muito mais qualificados que na década anterior (quando a diferença com o Ipea era muito maior). O ano de 1987 condensa episódios que caracterizam esse período de transição. No âmbito geral, a insatisfação dos pesquisadores com a não implementação do Plano de Metas, elaborado em 1986, levou a que questionassem a encomenda do Programa de Ação Governamental para o período subsequente, 1987-91. O endosso desta posição pelo superintendente do Iplan culminou em sua substituição, deixando claro o desgaste a que o instituto estava submetido. Pesquisadores recordam-se destes anos como de certa desilusão com as esperanças cultivadas no período de abertura do regime militar, em função da não renovação dos quadros políticos. Observavam, ainda, a incorporação imprópria do discurso e termos progressistas por grupos conservadores.

*“(...) tem-se avolumado a solicitação nesta área, muitas vezes por modismo típico dos dias atuais. Basta lembrar a inclusão de um segmento comunitário no Projeto Nordeste ou nos PDRIs do Acre e do Amazonas, bem como o tratamento de questões comunitárias no Minter [Ministério do Interior], de modo geral. Mas a colocação mais expressiva foi a criação da Seac [Secretaria de Ação Comunitária, criada no governo Sarney e alocada no Ministério do Planejamento], algo que, na verdade, escapou das mãos do Iplan”* (Ipea, 1985b, p. 2).

O Programa de Ação Governamental (1987-1991) confirma a análise presente nesta citação. Na educação, está mencionada a importância das escolas comunitárias; na habitação, a realização de mutirões comunitários; nas ações de assistência, o planejamento participativo. O público a ser atendido no “espaço da comunidade” é pulverizado: boias-frias, favelados, idosos, menor carente, rurais carentes. Passagem importante, por outro lado, diz respeito às causas do agravamento das condições de pobreza: “*recessão do início dos anos 80*” (Brasil, 1987, p. 261). Explicação que também vai se generalizar, sua importância está na dupla descontinuidade que estabelece. A primeira com o passado, por meio do abandono da noção de desenvolvimento como meio de resolução de problemas sociais, tanto no sentido da automática superação do atraso, quanto no de reformulação do modelo que havia levado à concentração da renda. A segunda descontinuidade se dá com a tematização predominante, naquele mesmo contexto, de enunciação dos problemas sociais como manifestações de injustiças sociais (Brant, 1980; Kowarick, 1994; Sader, 1988; Doimo, 1995). A recessão como causa dos problemas remetia à superação da crise como solução. Diferentemente dos anteriores conteúdos do desenvolvimento ou perspectiva da injustiça social que, de forma clara, remetiam a decisões e escolhas políticas diante de diferentes interesses.

O Ipea, como um todo, e suas equipes em seu interior, como não podia deixar de ser, não estavam imunes às turbulências do período. As indefinições e possibilidades abertas pelo momento de instabilidade política e econômica e concomitante mobilização de setores da sociedade traduzem-se na variedade de abordagens e questões levantadas pela produção social daqueles anos. Profusão acompanhada por paradoxal fragilidade institucional. As sucessivas alterações de estrutura representam, igualmente, esse momento. As justifi-

cativas para elas aparecem ligadas a tentativas de reestruturar a equipe e a dinâmica de trabalho, de forma a recuperar a relevância perdida. No que se refere à área social, em 1986, o CNRH deixa de existir, sendo substituído por três coordenações: Educação e Cultura; Saúde e Previdência; Emprego e Salário. Justificativa distinta é a de 1990, com a imposição de enxugamento das instituições públicas iniciada após a eleição de Fernando Collor. Já debilitada, a instituição responde ade-rindo ao discurso da busca por eficiência. A separação entre Inpes e Iplan deixa de existir, o instituto deixa de ser “de planejamento econômico e social” para se tornar “de pesquisa econômica” (denominação atual) e, na área social, reduz as três coordenações à Coordenação de Políticas Sociais. O esforço não impede que o Ipea entre na lista das instituições a serem fechadas, o que, por fim, não aconteceu. A enunciação dos problemas sociais como expressão de injustiças sociais e a afirmação de garantia de direitos como parâmetro para sua resolução pelo Estado, por sua vez, já tinham perdido força.

## **AS FORMAS EXTREMAS, MENSURÁVEIS E LOCALIZÁVEIS DOS PROBLEMAS SOCIAIS**

Concomitante à participação de pesquisadores das coordenações de políticas sociais nos debates para preparação da Constituição, era inaugurada, no Inpes, nova frente de trabalho: a construção de linhas de pobreza (Rocha, 1989). Claro que aqui os contornos gerais dos fatos acabam deixando em segundo plano, pequenos mas significativos, acontecimentos. Como o de que entre os pesquisadores de Brasília também havia, desde meados dos anos de 1980, investimentos em novas técnicas e ferramentas para trabalho mais detalhado com as bases de dados então crescentemente disponíveis. Se quisermos, podemos retroceder até a década de 1970, quando, por determinação do Conselho de Desenvolvimento Social

organizado a partir do II PND, pesquisadores do CNRH se engajaram na construção de um sistema nacional de indicadores sociais (Demo, 1976). A linha de pobreza construída no Inpes merece destaque em meio à evolução cotidiana das rotinas de pesquisa, em função do significado que assume no processo de transformação da produção social do Ipea. Desenvolvida em momento de ebullição e disputas entre entendimentos sobre o que seria a adequada oferta estatal de bens e serviços sociais, a linha de pobreza resultou de encomenda pelo Banco Mundial, em dissonância com o ambiente interno, mas coerente com a atuação do demandante pelo mundo (Mosley, Harrigan e Toye, 1991; Stahl, 1994; Haughton e Khandker, 2009; Pereira, 2010). As relações entre os pesquisadores do CNRH e as missões do Banco chegadas a Brasília nos anos de 1980 são comumente descritas pelos primeiros em termos de negociação e resistência, ao passo que entre os do Rio de Janeiro predominam as noções de inspiração e colaboração. Assim, enquanto havia, entre pesquisadores do CNRH, postura mais prevenida diante desta relação, entre os cariocas a adoção de instrumentos e concepções – compreendida como oportunidade de aprimoramento e atualização, independentemente de questões políticas – levou à acolhida do pedido.

A partir deste período, o emprego de técnicas para localização e medição de manifestações de problemas sociais se desenvolve. A não efetivação das pretendidas e demandadas garantias estatais de direitos sociais, bem como o desgaste deste tema em decorrência do abuso sofrido por sua incessante e inconsequente repetição, provavelmente abria espaço para novas abordagens e havia esta tendência em curso; tendência de que a linha de pobreza é apenas parte. Se a segunda metade dos anos de 1980 foi de transição política e organizacional para o Ipea, o início da década seguinte abriu transição nas formas de tratamento dos temas sociais.

A produção do instituto ilumina duas faces desta transitoriedade. A primeira se mostra no uso de novas ferramentas e tipos de informação que elas disponibilizam. A segunda, que se depreende deste uso, marca o caráter geracional da mudança institucional: pesquisadores com mais anos de casa tendem a empregar os novos recursos analíticos de forma mais contextualizada que os mais jovens, ou, tendem a analisar os dados obtidos a partir de leituras político-históricas que ocupam menos este último grupo. Coletânea publicada em 1993 e dedicada a temas sociais (com ênfase em índices, também novidade naquele então) é exemplo dessa transitoriedade e a comparação entre dois artigos – um sobre desigualdade de renda e outro sobre pobreza – ilustra essas sutis diferenças (Albuquerque, 1993).

No caso do dedicado à desigualdade de renda (idem, p. 135), apesar da tradição de debate sobre o problema da concentração como decorrência do tipo de desenvolvimento implementado no Brasil, a questão não é tratada nesses termos. Diferentemente, a análise centra-se nas características dos atores e do mercado, estabelecendo graus diferenciados de influência de certas variáveis na configuração do fenômeno em discussão. A pobreza (ibidem, p. 189), por sua vez, é relacionada aos acontecimentos de determinado momento histórico – a década de 1980 –, concorde-se ou não com os fatores identificados como centrais. Outro ponto é a ausência de menção, no primeiro artigo, a políticas de geração de emprego (tendo-se em vista aquela tradição) como parte da intervenção em favor dos mais pobres, possibilidade apresentada no capítulo sobre pobreza. Finalmente, o capítulo sobre a desigualdade de renda – exceto pela menção ao “caráter imperioso” do objetivo de alteração de sua concentração, pela política de desenvolvimento (ibidem, p. 135) – concentra-se nas variações de resultados (a desigualdade entre rendas) ob-

tidos pelas combinações diversas das variáveis que são seu ponto de partida e que compõem, também, sua conclusão, ou seja, as características dos indivíduos e famílias na interação com as características do meio (neste caso, do mercado de trabalho e das políticas de estabilização).

É curiosa também a ressalva do organizador da publicação à noção de “humano” que acompanha a de “desenvolvimento”, ao referir-se ao recém-lançado relatório do PNUD e seu IDH (UNDP, 1990). Seu argumento revela o ruído gerado pelo encontro entre o desenrolar de um raciocínio próprio e um ideário pronto, externo ao contexto que é a referência do autor: depois de encadear ideias sobre evoluções históricas e sociais, relações entre indivíduos e coletivos, afirma que o homem “é o ator por excelência do desenvolvimento” e, tendo o PNUD, formulação semelhante, o adjetivo “humano” seria “dispensável” (Albuquerque, 1993, p.12). A incorporação destas novas noções e formas de abordar os problemas sociais tende, como é usual num processo de sucessão entre ideias socialmente predominantes (Hall, 1989; Sikkink, 1991), aparar arestas e normalizar, massificar sua presença no discurso público, o que aconteceria em breve.

Essa transição, apreendida na produção, se processava apesar do risco a que o Ipea estava submetido na primeira metade da década de 1990 e não foi antes da substituição de Fernando Collor por Itamar Franco, na presidência da República, que o instituto encontrou condições para sua recuperação. Adotando estratégia de aproximação e abertura de interlocução com setores organizados da sociedade, Itamar Franco teve na Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida sua principal ação na área social. Para isso, utilizou-se de estudo em fase de desenvolvimento, no Ipea, por pesquisadores da Coordenação de Políticas Sociais de Brasília. O dado de 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha

da pobreza foi extraído do Mapa da Fome (Peliano, 1993) e esteve na base tanto de ações públicas de estímulo à mobilização social, quanto de controvérsias a respeito da metodologia que o gerou. Este segundo caso diz respeito aos debates, no interior do Ipea, que opunham linhas metodológicas das unidades de Brasília e do Rio de Janeiro. Esta polêmica não se tornou pública e no que diz respeito ao cenário externo, o Mapa marcou o que alguns autores apontaram como tendo sido a primeira vez que um problema social extremo como a fome era colocado no centro da agenda de discussão pública (Draibe, 1993; Telles, 1998; Landim, 1998). A repercussão alcançada, por sua vez, colocou o nome do Ipea em evidência de que há muito não gozava, marcando também, desta forma, o primeiro passo em sua recuperação institucional. Garantia de recursos e realização de concursos deram início ao movimento de retomada de investimentos e atribuição de importância à instituição pelos governos federais que se sucederam, dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O trabalho da Coordenação de Políticas Sociais, em Brasília, entrava no governo Fernando Henrique Cardoso fortalecido. Entretanto, as políticas desta gestão para a área social foram alvo de críticas e controvérsias. O debate “focalização *versus* universalização” das políticas sociais dá, em grande medida, o tom do embate então travado. Seu arrefecimento pode ser creditado à proeminência, consolidada na passagem do primeiro para o segundo mandato do presidente Cardoso, ganha por um dos lados da contenda: aquela mais afim à perspectiva da focalização. A nomeação do pesquisador Ricardo Paes de Barros – à frente de grupo numeroso no Ipea-Rio – para a coordenação da agora chamada Diretoria Social do Ipea, em 1999, coroa essa virada no interior da instituição.

Texto para Discussão escrito neste ano (Barros, Mendonça e Santos, 1999) ajuda a ilustrar algumas características

dessa abordagem. Seu objetivo é o de “realizar uma análise descritiva aprofundada da estrutura da pobreza entre os idosos no Brasil em 1997, investigando a incidência e a natureza desta pobreza e o impacto que a presença e a renda dos idosos têm sobre a pobreza dos demais membros da sociedade” (Barros *et al.*, 1999, p. 1). O foco do trabalho detém-se sobre um grupo específico, os idosos, e a pobreza é compreendida como fenômeno igualmente delimitado, portador de natureza própria e descritível, cuja ocorrência é passível de previsão via cálculo. Assim como o idoso é definido por sua faixa etária, a pobreza é definida por linha de pobreza escolhida pelos autores. Idosos e pobreza serão confrontados nesse ambiente hipotético, com a inserção controlada de outras variáveis ou subcategorias, conforme o estudo requeira ou permita. As operações dos autores permitem-lhes, a cada passo, dar informações como as de que até os 60 anos, a renda de um indivíduo cresce para depois, declinar; que a desigualdade de renda é maior entre idosos que entre não idosos; ou que os não idosos sofrem mais “os efeitos da pobreza” (*idem*, p. 12) que os idosos. Cor, gênero e escolaridade também são testados sobre grupos de idosos e não idosos, de modo que se chegue à conclusão de quais variáveis produzem maior ou menor incidência de pobreza sobre cada um deles. Os subgrupos recebem, ainda, mais subdivisões, que, por vezes, apresentam resultados distintos daqueles obtidos com as primeiras divisões. A reunião dessas informações forma as conclusões do estudo, num retrato claro e exato do que seja a pobreza dos idosos.

Beneficiada por ferramentas técnicas cada vez mais sofisticadas, nessa forma de pensar e falar sobre problemas sociais, o indivíduo é a unidade de análise privilegiada. Em lugar de menção a formas diversas de manifestação – como os anteriores objetos de políticas setoriais ou de direitos sociais –, a designação preferencial se dá por formulações mais sinté-

ticas – como pobreza ou desigualdade, fome ou miséria – e o emprego de recursos para medição e cálculos econométricos permite que sejam tratadas como objetos quase palpáveis e de maneira localizada. A ineficiência das políticas tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais justifica a adequação deste tipo de abordagem, segundo seus defensores. A localização de grupos pobres em determinado contexto e a identificação de traços e características individuais que contribuem com maior ou menor intensidade para a condição de pobreza permitem a orientação de políticas para estes grupos e a intervenção sobre essas características, expediente garantidor de eficiência. No Ipea, pesquisadores empenhados nessa linha tendem a ver na teoria do capital humano e nos trabalhos de Langoni suas principais referências. Diferentemente do passado em que essa teoria não encontrou terreno favorável para desenvolver-se, na virada do milênio, as condições para seu acolhimento se mostravam positivas.

O interesse em contrabalançar esta forma de tratamento dos problemas sociais, colocando em circulação termos e argumentos de viés menos focalizados como também representativos da produção social do Ipea, está na origem do boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, idealizado e realizado por pesquisadores da equipe de Brasília, desde o ano 2000. Nesse caso, as referências continuam sendo aquelas afins à afirmação das políticas universais e a ideia de focalização significa mais a garantia de que os mais pobres tenham condições de usufruírem daquelas, do que a otimização de recursos por uma área social ineficiente por definição. Ainda que ferramentas e recursos possam ser comuns àqueles empregados pelos pesquisadores mais identificados com a abordagem desenvolvida na unidade carioca, a contraposição foi construída na preservação da menção a um leque de políticas setoriais, cujo aperfeiçoamento deve ser compreendido

como tarefa estatal de garantia dos direitos dos cidadãos. O contexto de críticas às reformas do Estado e identificação das políticas sociais do governo Fernando Henrique com condições impostas por organizações financeiras internacionais, no contexto do ajuste estrutural, acirraram a contraposição; mais ainda com a proximidade (agora se pode dizer, histórica) entre aquelas instituições e pesquisadores da unidade do Rio de Janeiro.

A questão geracional também se intensifica, neste momento, em torno dos concursos para seleção de novos profissionais. Após o esvaziamento dos anos de 1980 e 90, as características do recrutamento significavam a definição das características do Ipea no futuro. A questão era: o perfil do novo técnico e, portanto, da instituição, deveria ser definido pelo aprofundamento da especialização matemática e sofisticação econometrística ou pelo fortalecimento de compreensão ampla a respeito da gestão pública em meio a cenários historicamente determinados por interesses políticos em constante conflito? Para os defensores da primeira posição, até aquele momento em posição privilegiada no interior da disputa, a crítica à ênfase em determinados conteúdos especializados – principalmente os matemáticos e estatísticos – era incompreensível, na medida em que se tratava de tipo de conhecimento de ponta e reconhecido internacionalmente, fator de alta importância para essa visão. Mais que incompreensão, no entender desses pesquisadores o investimento no recrutamento de profissionais com esse perfil compunha exatamente o conjunto de ações e iniciativas que ajudavam a recolocar o Ipea na linha de excelência de sua tradição. Para os defensores da segunda vertente, era o mesmo objetivo de recolocação do Ipea que levava à defesa de seleção de pesquisadores com domínio técnico, sem prejuízo de capacidade de leitura histórico-social. Embora tal disputa pudesse parecer apenas questão

de ênfase em habilidades desejáveis por ambas perspectivas, as respectivas compreensões dos significados acerca da posse de tais competências ecoam leituras distintas da conjuntura em transição. Tratava-se de abordagem mais liberal de um lado e, de outro, da oposição a ela. Cisão cujas repercussões seguiram produzindo efeitos no interior da instituição – visíveis em acusações de aparelhamento do instituto, de um lado, e na defesa de uma guinada neodesenvolvimentista, por outro – e oferecendo elementos para apreensão ampliada de conflitos sociais atuais, sejam elas figuradas partidariamente ou pelos sentidos diversos atribuídos às políticas econômicas e sociais mais recentes.

## **IPEA, OBJETO SOCIAL**

O Ipea é uma instituição estatal produtora de conhecimento, com missão de subsidiar a elaboração, implementação e execução de políticas públicas. Se considerarmos que todo objeto social ganha corpo em meio a relações e disputas entre agentes diversos e historicamente condicionados, a natureza do Ipea e as relações que estabelece (com outros órgãos do poder público, com instituições internacionais, academia) tornam-no objeto privilegiado para a apreensão e análise da história do país e das áreas de intervenção pública a que seus pesquisadores se dedicaram. O reconhecimento social que define o Ipea como uma ilha de excelência na burocracia brasileira, entretanto, obscurece essa dimensão histórica do instituto, produzindo indesejada confusão entre tomá-lo como parte do cenário de eventos sociais e colocar em dúvida seu rigor, isenção ou qualidade. Esse equívoco é, ele mesmo, efeito dessa construção social: excelência como sinônimo de isolamento dos jogos e visões de mundo implicados nas escolhas de condução do país. Embora defensável pelos atores, no plano da experiência,

tal isolamento é impossível sociologicamente. Este capítulo pretendeu contribuir para a construção do Ipea como objeto de relevância sociológica e, mais especificamente profícuo para os estudos da evolução da política social brasileira pós-1964.

A evolução institucional do Ipea esclarece como certas abordagens e formas de compreensão e tratamento de problemas sociais são construídos no tempo e nas relações, ainda que naturalizados aos olhos do presente. Assim, à periodização estabelecida pela própria instituição (de força, crise e recuperação institucionais), propomos sobrepor outra, relacionada à evolução das formas de compreensão e das políticas dedicadas aos problemas sociais. No primeiro momento, a mão de obra para o desenvolvimento sintetizava a abordagem a informar a política social. Esse entendimento é predominante no início do regime militar e, consequentemente, nos anos iniciais do Ipea. Mantém-se válido até o início da década de 1980. No segundo momento, a partir da virada para os anos de 1990, a pobreza mensurada, localizada, esquadrinhada cumpre esse papel. É por essa via que o nome do Ipea ganha renovada notoriedade e que se dá sua recuperação institucional, mantendo sua produção relevante em diversas áreas da política pública até hoje. Os anos entre um e outro são literalmente anos de transição, mas - desta perspectiva - não de crise. Marcaram o declínio de uma concepção acerca dos problemas sociais, seguida da emergência de outra.

Os pesquisadores de Brasília avançavam na elaboração de uma concepção de política social não fragmentada e em consonância com o momento de mobilização por demandas baseadas em ideias de direitos, cidadania, igualitarismo. Depois de seu auge, na primeira parte da década de 1980, esse entendimento progressivamente perde força, ao passo

que, na unidade do Rio de Janeiro, construíam-se as condições para emergência de outra abordagem, de maneira também paulatina. Os pesquisadores da unidade carioca aproximaram-se da agenda internacional que estimulava a produção dos recursos técnicos que, mais tarde, se disseminariam de forma vigorosa. O avanço técnico, na linha do que já mostrou Desrosières (2000), permitiu a construção de novas formas de representar problemas sociais (destacam-se os temas da fome, da pobreza, da miséria) e, com elas, novos discursos, ideias e proposições de formas de enfrentá-los.

Thelen (2003) defende que se olhe para a história, para apreender como instituições e/ou organizações se transformam ao longo do tempo, tema caro entre institucionalistas e à sociologia das organizações (Powell e DiMaggio, 1991; Dobbin, 1994; Fligstein, 1993). Mas o inverso também é verdadeiro. Quando sociedade e instituições são considerados conjuntamente, os ganhos de compreensão mostram-se dos dois lados. A trajetória do Ipea - aqui, do Ipea social -, oferece rica perspectiva do campo das políticas e suas conformações sociais, valendo, ainda, para as mais recentemente implementadas. Esse objeto pouco explorado pode contribuir muito para a interpretação da gênese e das atuais configurações das intervenções públicas sobre os problemas sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (coord.) (1993) *O Brasil social: realidades, desafios, opções*. Rio de Janeiro: Ipea.
- AUGUSTO, Maria Helena Oliva (1989) “Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate”. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP* Vol.1, n.2: 105-119.
- BARROS, Ricardo Paes; Mendonça, Rosane; Santos, Daniel

- (1999) Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.
- BRANT, Vinicius Caldeira e Singer, Paul (orgs.) (1980) São Paulo: O Povo em Movimento. São Paulo: Vozes/CEBRAP.
- Brasil. Plano de Ação Governamental, 1987.
- CASTRO, Claudio de Moura e (1971) “Investimento em educação no Brasil: uma réplica”. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico Vol. 1, n.2: disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/26>, acesso em 27/04/2010.
- CUNHA, Márcia P. (2012) Do planejamento à ação focalizada. Ipea e a produção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.
- D'ARAUJO, Maria Celina e Castro, Celso (2004) Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso - memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV.
- D'ARAUJO, Maria Celina; Farias, Ignez Cordeiro de; Hippolito, Lucia. (2004) IPEA 40 anos - Apontando caminhos. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), acesso em junho de 2006.
- DEMO, Pedro (1976) Emergência do planejamento social no Brasil, Ipea-*mimeo*.
- DESROSIÈRES, Alain (2000) La Politique des grands nombres - Histoire de La Raison Statistique. Paris: La Découverte.
- DEZALAY, Yves e Garth, Bryant (2002) The internationalization of Palace Wars - Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States. Chicago: The University of Chicago Press.
- DOBBIN, Frank (1994) Forging industrial policy: The United States, Britain and France in the railway age. New York: Cambridge University Press.
- DOIMO, Ana Maria (1995) A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.
- DRAIBE, Sonia (1993) “O redirecionamento das políticas

- sociais segundo a perspectiva neoliberal". As Políticas Sociais no Brasil – Caderno Técnico, n. 18: 21-39.
- DRAIBE, Sônia Miriam (1994) "As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984", in G. Soares, M. C. D'araújo (orgs.), 21 anos de regime militar - balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FAGNANI, Eduardo (2005) Política Social no Brasil (1964 - 2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas.
- FARIA, Vilmar e Castro, Maria Helena Guimarães (1989). Política social e consolidação democrática no Brasil - Caderno de Pesquisa do NEPP, n. 11. Campinas: Unicamp.
- Fishlow, Albert (1972) "Brazilian size distribution of income". The American economic review Vol. LXII, n. 2: 391-402.
- Fligstein, Neil (1993) The transformation of corporate control. Massachusetts: Harvard University Press.
- Hall, Peter (org.) (1989) The political power of economic ideas - Keynesianism across nations. Princeton: Princeton University Press.
- HAUGHTON, Jonathan e Khandker, Shahidur (2009) Handbook on poverty+inequality. Washington: The World Bank.
- HOLLISTER, Robinson (1967) Technical evaluation of first stage of the Mediterranean project. Paris: OECD.
- HUGHES, Gerald (1993) Projecting the occupational structure of employment in OECD countries. Paris: OECD.
- Ipea (1965) EPEA: History, organization, and functions, *mimeo*.
- Ipea (1970a) Consolidação do CNRH: preliminares sobre funções e estrutura organizacional, *mimeo*.
- Ipea (1970b) Nova estrutura para o IPEA (transitório), *mimeo*.
- Ipea (1979) Síntese das atividades realizadas no período 1976-1979, *mimeo*.
- Ipea (1985a) Relatório de atividades, *mimeo*.
- Ipea (1985b) Proposta de trabalho com respeito a política

social participativa, *mimeo*.

Ipea (1989) Literatura econômica. Edição especial – 25 anos – A memória da produção do Ipea. Rio de Janeiro: Ipea.

KOWARICK, Lucio (org.) (1994) As lutas sociais e a cidade – São Paulo passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LANDIM, Leilah. (org) (1998) Ações em Sociedade – Militância, Caridade, Assistência etc.. Rio de Janeiro: NAU/ISER.

LANGONI, Carlos G. (1970) *A Study in Economic Growth: the Brazilian Case*. Tese de doutorado, Universidade de Chicago.

LANGONI, Carlos G (1973) As causas do crescimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: APEC.

LANGONI, Carlos G (2005) Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

LOUREIRO, Maria Rita (1997a) “Formação de quadros para o governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada” in: M.R. Loureiro (org.) 50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos. RJ: FIPE/Vozes.

LOUREIRO, Maria Rita (1997b) Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MADDISON, Angus (2002) “The origins and early years of the centre: a personal perspective”, in J. B. Macedo; C. Foy; C.P. Oman (eds.), Development is back. Paris: OECD Development Centre.

MALAN, Pedro (1974) “Ainda sobre a distribuição da renda”. Revista de Administração de Empresas Vol. 14, n.2: disponível em <<http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=EdicoesAnteriores>>, acesso em 27/04/2010.

MALAN, Pedro e Wells, John (1973) “Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil – resenha” Revista Pesquisa e Planejamento Econômico Vol. 3, n. 4: disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/27>>,

acesso em 27/04/2010.

MONTECINOS, Verónica (1996) “Economists in political and policy elites in Latin America”, in Coats, Alfred William, The Post-1945 Internationalization of Economics-Annual Suplement to Volume 28 History of Political Economy. Durham/ London: Duke University Press.

MOSLEY, Paul; Harrigan, Jane; Toye, John (1991) Aid and power - The World Bank & policy-based lending, vol. 1 – Analysis and policy proposals. London/ NY: Routledge.

Nicolai Filho, Reinaldo (2001). O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA - (1964-1984). A institucionalização de uma burocracia. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

NORONHA, José Carvalho; Levcoitz, Eduardo (1994) “AIS-SUDS-SUS: os caminhos do direito à saúde”, in R. Guimarães, R. Tavares, Saúde e sociedade no Brasil: anos 80. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Overtveldt, Johan Van (2007) The Chicago School - How the University of Chicago assembled the thinkers who revolutionized the economics and business. Chicago: Agate/ B2 Book.

PÉCAUT, Daniel (1989) Os intelectuais e a política no Brasil - entre o povo e a nação. São Paulo: Ática.

PELIANO, Anna Maria T. M. (coord.) (1993) O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea.

PEREIRA, José Márcio Mendes (2010) O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro, 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

POWELL, Walter; DiMaggio, Paul (eds.) (1991) The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.

ROCHA, Sônia (1989) Estabelecimento e comparação de

- Linhas de pobreza para o Brasil – Texto para Discussão n. 153. Rio de Janeiro: Ipea.
- SADER, Eder (1988) Quando Novos Personagens Entraram em Cena – Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SIKKINK, Kathryn (1991) Ideas and Institutions – Developmentalism in Brazil and Argentina. New York: Cornell University Press.
- STAHL, Karin (1994) “Política social en América Latina. La privatización de la crisis” Nueva sociedad, n. 131: 48-71.
- Telles, Vera da Silva (1998) “A Nova Questão Social Brasileira” Praga: Estudos Marxistas, n.6: 106-117.
- THELEN, Kathleen (2003) How institutions evolve: insights from comparative historical research, in J. Mahoney; D. Rueschemeyer (eds.), Comparative historical analysis in the social sciences. New York: Cambridge University Press.
- TOLIPAN, Ricardo; Tinelli, Arthur Carlos (orgs.) (1975) A controvérsia sobre distribuição de renda. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- UNDP (1990) Human Development Report. NY/Oxford: Oxford University Press.
- Veja (1972) “A renda dos brasileiros”. São Paulo. Disponível em < [http://veja.abril.com.br/arquivo\\_veja/capa\\_07061972.shtml](http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_07061972.shtml)>, consulta em 2/2/2010.
- VELOSO, João Paulo dos Reis; Tavares, Maria da Conceição; CHACEL, Julian (1997) “Os institutos de pesquisa, o ensino de economia, a participação dos economistas no governo e outros temas”, in M.R. Loureiro (org.) 50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos. RJ: FIPE/Vozes.

CONTRIBUIÇÕES DA AFIPEA-SINDICAL PARA REFLEXÃO E  
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

---

# **CAPÍTULO 7**

Walmir Barbosa

# DA CRIAÇÃO À FASE DE ESTRUTURAÇÃO DO IPEA: 1964 A 1970<sup>1</sup>

A criação e a fase de estruturação do atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) encontraram-se inseridas em um contexto histórico marcado pelo padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital, que internamente ao país materializava-se no modelo econômico desenvolvimentista. Modelo este que, desde o advento do Plano de Metas, apoiava-se no estabelecimento de um vínculo entre as forças materiais compostas por capitais oligopolistas e bancário-financeiros internacionais e por capitais monopolistas privados e públicos nacionais, e a superestrutura política ordenada sob relações progressivamente autoritárias, cujos desdobramentos político-sociais redundariam no golpe cívico-militar de 1964 e no processo de institucionalização do regime cívico-militar. Vínculo este que configurou modificações no bloco histórico e, consequentemente, na definição do papel que o Estado desempenharia na sociedade brasileira.

Portanto, em minha perspectiva, a investigação de temas como a estrutura administrativa do Estado, os organogramas federais nela configurados, a identificação dos centros e processos de decisões socioeconômicas, a distribuição das funções e dos recursos políticos de governos e a criação de instituições (a exemplo do IPEA), devem ser investigados a partir do supracitado padrão e do referido vínculo.

Este capítulo, que se ocupa da criação e da fase de estruturação do IPEA, no contexto da institucionalização da ditadura cívico-militar, apoiou-se, fundamentalmente, em fontes bibliográficas e em entrevistas conduzidas junto a técnicos do IPEA.

---

<sup>1</sup> Artigo publicado anteriormente em: História Revista, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 24-46, jan./abr. 2015.

## A CRIAÇÃO DO IPEA

A criação do IPEA foi o resultado de diversos processos e influências que vão desde a necessidade de um órgão técnico-científico e profissionalizado, voltado para o desenvolvimento das atividades de fomento, planejamento e coordenação econômica, às necessidades e imperativos impostos pelo modelo econômico desenvolvimentista e por seu padrão de acumulação e financiamento dependente-associado.

A ideia de criação de uma agência governamental de planejamento foi objeto de discussões e encontros envolvendo altos funcionários do governo brasileiro, como Roberto de Oliveira Campos e de Otávio Gouveia de Bulhões, bem como entre estes altos funcionários e dirigentes da Fundação Getúlio Vargas e do governo norte-americano.

Foram mantidos contatos com a USAID<sup>2</sup>, que mobilizaria universidades norte-americanas para incorporar ao novo órgão de planejamento do Estado brasileiro a competência técnica que faltaria ao país. Nessa perspectiva, também foram mantidos contatos com organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (CARVALHO, 1996).

No que tange à influência externa, o surgimento do IPEA usufruiu de uma onda institucional de amplitude mundial, a partir da qual várias agências e instituições com estas características foram criadas. Os fundamentos da referida onda institucional residem no padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital, que se produziu e se reproduziu

---

**2** A *United States Agency for International Development* (USAID) é um órgão do governo dos Estados Unidos encarregado de distribuir ajuda externa de caráter civil. É um organismo independente, embora atue orientado pelas diretrizes estratégicas do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

com base no Acordo de Bretton Woods, proporcionando uma espécie de contexto de partida (ENTREVISTADOS 2, 3 e 5). Esta onda institucional concorreu para um processo de construção institucional ampla no país, onde primeiramente foram criadas instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), sendo posteriormente criadas outras como o Banco Central, o IPEA e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Nesta direção, alguns entrevistados realçaram que o processo de complexificação da economia brasileira, desde a entrada do capital internacional, passou a demandar uma instituição que concorresse para planejar o desenvolvimento econômico que se articulava com base no tripé formado por capitais privados nacionais e internacionais e capital estatal<sup>3</sup>, bem como para contornar os desequilíbrios econômicos setoriais que se intensificavam com a referida complexificação (ENTREVISTADOS 2 e 3). Também foi realçado que a complexidade e desequilíbrios econômicos passaram a estimular determinados economistas a desenvolver modelos macroeconômicos com vista ao desenvolvimento e coordenação da economia brasileira, com destaque para um modelo desenvolvido por Mário Henrique Simonsen, bem como foi acentuada a necessidade de criação de uma instituição centrada na abordagem econômica aplicada (ENTREVISTADO 2).

As origens do IPEA também remontam ao final do Governo Goulart, quando foi criada a Associação Nacional

---

**3** O entrevistado 3 afirmou que a construção institucional ampla, da qual resultou o IPEA, era orientada pelo objetivo de “efetivar o desenvolvimento pela via de um capitalismo industrial consolidado, ampliando as margens de autonomia nacional, mas com a presença do capital internacional – o tripé do desenvolvimento –, no contexto da regulação de Bretton Woods”.

de Programação Econômica e Social (ANPES), em 1964, com o objetivo de realizar estudos para o desenvolvimento de planos de governo. Os objetivos da ANPES coadunavam com a perspectiva de criação de modelos macroeconômicos voltados para o desenvolvimento e a coordenação econômica.

A demanda por uma instituição de pesquisa econômica aplicada, cujo itinerário fosse a concepção de “planos de governo futuros”, compunha as preocupações de empresários e de liberais conservadores à época. Essas preocupações expressam uma espécie de ‘espírito de época’, sobretudo nas perspectivas de altos funcionários públicos, a exemplo de Roberto Campos, e de intelectuais de grande influência política, a exemplo de Mário Henrique Simonsen, que também eram intelectuais orgânicos de funções amplas vinculados ao mundo do capital, qual seja, acentuar a importância do Estado como instituição voltada para o planejamento e coordenação econômica ajustado ao atendimento das demandas articuladas à expansão do que denomino por padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital, em termos mundiais, e do modelo econômico desenvolvimentista, como materialização desse padrão no país.<sup>4</sup>

O surgimento do IPEA também guarda uma relação

---

**4** Nas palavras de Mário Henrique Simonsen: “Antes do IPEA havia uma associação privada chamada ANPES (Associação Nacional de Programação Econômica e Social), financiada por vários empresários, sobretudo de São Paulo, cujo presidente era Roberto Campos, cujo diretor técnico era eu, cujo diretor administrativo era o Vitor da Silva. Essa Associação começou antes do Governo Castello Branco (...), no final do Governo Goulart e nós começamos fazendo cursos para o desenvolvimento de planos de governo futuros, sem realmente a pretensão de que aquilo pudesse dar resultados imediatos. Bom, pouco tempo depois vem a Revolução de março de 1964, alguns dias depois Roberto Campos é nomeado ministro do Planejamento, e poucos dias depois chega com o seu mestrado de Yale João Paulo dos Reis Velloso, que se incorporou imediatamente à ANPES e aos seus grupos de estudos” (GALINKIN, 1989). A ANPES também publicou estudos

estreita com o surgimento e a trajetória histórica do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o primeiro instituto de pesquisa econômica aplicada do país, criado em 1951. Eugênio Gudin e Otávio Gouveia de Bulhões estiveram diretamente envolvidos com o IBRE nas suas primeiras décadas de existência, assegurando prestígio à instituição. Dentre as atividades de maior destaque nesta primeira fase, que se estendeu de 1951 a 1964, pode-se destacar o trabalho de preparação do balanço de pagamentos e as 'contas nacionais'<sup>5</sup>. Dessa forma, o IBRE concorria para o desenvolvimento de instrumentos necessários para a produção de informações e análises econômicas que os órgãos governamentais ainda não possuíam, mas que eram cruciais para a condução de fomento, planejamento e coordenação econômica.

O processo de estruturação e consolidação do IBRE envolveu o estabelecimento de vínculos estreitos com os meios acadêmicos nacionais, em especial com a Faculdade Nacional de Ciência Econômica (FNCE) da então Universidade do Brasil, e estrangeiros, a exemplo da Universidade de Vanderbilt, mas também envolveu vínculos com organismos internacionais, como a Fundação Rockefeller e o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Com relação às universidades norte-americanas, o IBRE assegurou o envio sistemático de seus quadros para estágios nessas instituições. Por outro

---

econômicos aplicados que poderiam balizar “planos de governos futuros”, a exemplo do trabalho intitulado ‘Alguns Aspectos na Inflação Brasileira’, de Antonio Delfim Netto, em 1964.

**5** As ‘contas nacionais’ compõem estatísticas necessárias à implementação das políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana. No tocante aos índices de preços, em especial na economia estruturalmente inflacionária brasileira, estes indicadores permitiram o estabelecimento do instituto da correção monetária, por meio da Lei 4.357, de 16 de julho de 1964.

lado, segundo Maria Rita Durand, manteve-se “recebendo pesquisadores visitantes dos Estados Unidos e Europa, como G. Harlerler, N. Kaldor, G. Myrdal, R. Nurkse, Raul Prebisch e J. Viner” (DURAND, 1997, p. 105). Esses processos permitiram ainda que a instituição assumisse um “caráter marcadamente acadêmico e cosmopolita, definindo-se como centro divulgador das informações científicas e técnicas trazidas de outros países” (DURAND, 1997, p. 105). Portanto, o IBRE constituiu-se em uma referência fundamental para a criação e a fase de estruturação do IPEA (EPEA).

Foi criado então o IPEA, tendo como seu primeiro nome Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), em setembro de 1964, no âmbito do Ministério do Planejamento (BRASIL, 1964), com a “missão” de “pensar o Brasil no médio e longo prazo, fora do dia-a-dia da gestão da economia” (VELLOSO, 2007, p. 193). Esta “missão” seria orientada mediante estudos e pesquisas necessárias ao planejamento econômico.

Os objetivos que deveriam nortear a atuação do IPEA (EPEA) não estavam muito bem definidos, conforme pode-se depreender da seguinte passagem do depoimento prestado por João dos Reis Velloso, no vídeo Comemoração dos 25 anos do IPEA:

Quando eu me apresentei recebi a incumbência de criar algo que ele próprio [Roberto Campos] denominou de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), que a gente não sabia direito o quê que iria ser. Apenas se tinha a ideia do enfoque, ou seja, seria algo que ajudasse o ministro do Planejamento a pensar. Uma espécie de um *brain trust*, um *think tank* para o ministro do Planejamento. (GALINKIN, 1989)

Nesta passagem, João Paulo dos Reis Velloso, em sintonia com Roberto Campos, compreendia que o IPEA (EPEA) deveria ser uma espécie de organização institucional de assessoria do Ministério de Planejamento, concebido para atender elevados padrões de racionalidade e de aplicabilidade de conhecimentos especializados nele demandados. Reis Velloso reafirmou esta compreensão quando disse que “o IPEA foi criado para institucionalmente assessorar o governo. (...) O planejamento em certo sentido deve ser também o órgão de assessoramento” (GALINKIN, 1989). A nova instituição deveria se voltar para a pesquisa aplicada direcionada para a formulação de políticas (*policy*) no âmbito desse ministério.

Segundo Reis Velloso, embora não soubesse direito o que deveria ser o IPEA (EPEA), “nós sabíamos apenas que ele não podia ser uma repetição da Fundação Getúlio Vargas. Quer dizer, ele não ia fazer estudos acadêmicos, seria algo aplicado, daí o nome do Escritório, e voltado realmente para a formulação de *policy*” (GALINKIN 1989). Essa perspectiva convergiu na direção de conceber o IPEA (EPEA) como instituto de pesquisa aplicada de caráter econômico.<sup>6</sup>

A instituição, enfim, foi concebida por Roberto Campos e Reis Velloso, para os quais ela deveria se constituir em um órgão pensante, de caráter plural, desvinculado diretamente das rotinas de governo e que se ocupasse do planejamento

---

**6** Segundo Durand (1997, p. 109): “Aos poucos, a ideia de constituição de um “*think tank*”, isto é, de um órgão pensante dentro do próprio governo, no qual se formularia, através de estudos sistemáticos e debates constantes dos problemas nacionais, a visão estratégica para o País, foi tomando forma e se consolidou com a própria transformação do Epea em Ipea, em 1967, no bojo do Decreto 200 da reforma administrativa. Segundo ainda palavras do próprio Reis Velloso, com o Ipea institucionalizou-se o planejamento governamental no Brasil, mas este era visto menos como uma metodologia e mais como um núcleo provedor de ideias para a sociedade”.

de médio e de longo prazo.<sup>7</sup> Para que o IPEA (EPEA) se transformasse em um “órgão pensante de governo” deveria ser orientado por meio de cinco grandes princípios: criatividade, pluralidade, mérito, protagonismo e relevância.<sup>8</sup>

As preocupações com “a criação e consolidação institucional da administração pública brasileira” refletiam a importância que o Estado e o planejamento estratégico assumiam no modelo econômico desenvolvimentista e no padrão de acumulação e financiamento dependente-associado, tanto por parte das diversas vertentes políticas e ideológicas das elites políticas tradicionais e político-administrativa brasileiras, como também por parte da elite político-administrativa vinculadas às instituições internacionais. A perspectiva de conquista da ‘relevância institucional’ por parte

---

**7** Nas palavras de João Paulo dos Reis Velloso, secretário-geral do Ministério do Planejamento entre 1964 e 1968 (que nessa condição presidia o IPEA) e ministro desse ministério entre 1969 e 1979, “Pretendíamos que o IPEA fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, em uma visão estratégica de médio e longo prazos”. (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 21)

**8** Segundo Reis Velloso: “O primeiro, ter uma visão criativa e global, pensar com inovação, ser uma consciência crítica do governo. O segundo foi o da pluralidade: acolher pessoas que tivessem talento, independentemente de suas preferências ideológicas. O terceiro era construir uma carreira própria, que enfatizasse o mérito e valorizasse a excelência técnica, mas sempre com transparência. Mandávamos nossos técnicos para fazer doutorado no exterior, investíamos neles e queríamos valorizá-los. (...) O quarto, ser um *institution builder*. Nós nos preocupávamos com a criação e a consolidação institucional da administração brasileira – o IPEA criou ou ajudou a criar vários órgãos. (...) Finalmente, o princípio da relevância: se fosse relevante para o governo, o IPEA seria importante. Por isso, estávamos sempre presentes nas questões-chave, fossem do crescimento, fossem da área social”. (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 28)

do IPEA (EPEA) era parte integrante dessas preocupações.

As iniciativas voltadas para “a criação e consolidação institucional da administração pública brasileira” eram permeadas por disputas de espaço e poder institucional em torno de aspectos como as orientações econômicas do Governo Federal e o sentido da construção da arquitetura institucional do Estado. Deve-se ter claro que as disputas entre as elites políticas tradicionais e político-administrativa, transcorridas dos anos 1940 aos anos 1960, contrapondo elites identificadas com projetos de desenvolvimento com ‘acento’ nacionalista e com ‘acento’ internacionalista, foi parte integrante das contradições e conflitos que culminaram no golpe cívico-militar de 1964 e no regime que o sucedeu. Como consequência, ocorreu uma repressão às elites políticas tradicionais e político-administrativa identificadas com projetos políticos com ‘acento’ nacionalista e o afastamento das mesmas das instâncias decisórias e de órgãos e agências do Estado.

O processo de institucionalização do regime cívico-militar acentuava o Estado como *lócus* privilegiado das lutas e disputas políticas, sobretudo por parte das forças políticas vitoriosas diretamente vinculadas ao Estado, isto é, entre as elites políticas tradicionais e a elite político-administrativa e, no âmbito desta, a luta pela afirmação da fração dos economistas técnicos em face das demais frações. Deve-se considerar, ainda, que embora determinadas instituições fossem instrumentalizadas nesta luta, a própria instituição compunha uma força institucional que se somava aos projetos dos seus técnicos individualmente e do seu quadro técnico como um todo. Portanto, mesmo instituições e órgãos da tecnoestrutura da área econômica do aparato de Estado, com grande presença de economistas técnicos, estavam permeadas por disputas por espaço e poder institucional em relação a

outras instituições que compunham a referida tecnoestrutura.

Finalmente, na criação do IPEA (EPEA) era estabelecida, como sua função primordial, o desenvolvimento do planejamento estratégico de Estado<sup>9</sup>. Portanto, esse planejamento, que deveria nortear a atuação da instituição, teria que proporcionar as condições para impulsionar as forças criativas da “sociedade” – um eufemismo dado à iniciativa privada. Assim, o Estado e o seu planejamento estratégico, para o qual a instituição se empenharia, deveriam assegurar uma política econômica racionalizada que impulsionasse a acumulação e o crescimento econômico da iniciativa privada, na direção do desenvolvimento econômico.<sup>10</sup>

---

**9** Segundo Reis Velloso: “Como o planejamento tem que ter essa visão estratégica do país, e visão estratégica que inclui ver o desenvolvimento como a transformação da sociedade, inclusive do ponto de vista político, eu acho que essa ordem de cogitações transcende meramente o Executivo. (...) Quem tem as ideias em geral ganha as paradas políticas. Então é preciso que o planejamento esteja na vanguarda das ideias para o desenvolvimento do Brasil” (GALINKIN, 1989). Ainda nas palavras de João Paulo dos Reis Velloso: “Planejamento, segundo entendo, dentro da concepção de James Tobin, prêmio Nobel de economia, para quem o planejamento era a racionalização da política econômica – ou política de desenvolvimento, no nosso caso. E de Salvador de Madariaga, o grande liberal espanhol, que atribuía ao planejamento a função de liberar as forças criativas das sociedades”. (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 40)

**10** Em outra passagem, João Paulo dos Reis Velloso realçou que a concepção de planejamento que orientou o surgimento e a trajetória do IPEA cumpria uma espécie de etapa necessária para que países não desenvolvidos alcançassem o desenvolvimento: “Trata-se (...) de uma visão estratégica para a economia de mercado, necessária em países como o Brasil, ainda não plenamente desenvolvidos. E, portanto, cheios de falhas de mercado, de mercados imperfeitos (com assimetria de informações, principalmente) e falhas de governo. Países, por isso mesmo, em que os “substitutos históricos” (*à la* Gerschenkron) ainda são importantes – o Estado (na definição de estratégias), os bancos de desenvolvimento, e até mesmo a

## **IPEA, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO CONSERVADOR NOS ANOS 1960**

O IPEA e a questão do planejamento, quando situadas em relação ao núcleo de ações e iniciativas estratégicas do regime cívico-militar, orientado para o que este regime compreendia como ‘desenvolvimento’, proporcionam novos elementos para a compreensão e a análise da criação e da estruturação do IPEA, entre 1964 e 1970. A obra ‘Brasil 2001’, de Mário Henrique Simonsen, é paradigmática nesse sentido, posto que pode ser considerada uma expressão do desenvolvimentismo conservador que informou o crescimento econômico no referido regime.

Simonsen (1969, p. 269-284), ao discorrer sobre diversos modelos (ou estratégias) de ‘desenvolvimento’ - Estados Unidos, União Soviética, Japão, Alemanha e Israel -, procurou identificar o núcleo de ações estratégicas voltados para o ‘desenvolvimento’ em cada país estudado. A perspectiva presente na obra era identificar o núcleo de ações estratégicas comuns aos países (quais sejam: poupança, educação e racionalidade econômica e administrativa) e, à luz do estágio do ‘desenvolvimento’ alcançado pelo Brasil, propor um conjunto de iniciativas estratégicas que as implementasse, tendo em vista dar consecução ao ‘desenvolvimento’ brasileiro em uma qualidade superior, isto é, imprimir qualidade ao processo de modernização e de industrialização cuja expansão, no seu entendimento, tinha sido basicamente quantitativa.<sup>11</sup>

---

ideologia do desenvolvimento (melhor: a idéia de desenvolvimento como valor social)”. (VELLOSO, 2007, p. 193 e 194)

**11** Simonsen chegou à seguinte conclusão: “Os cinco exemplos citados, o dos Estados Unidos, o da Alemanha, o da União Soviética, o do Japão e o de Israel desenvolveram-se em contextos inteiramente diferentes em matéria de dotação de recursos naturais, de estrutura política, de ordem jurídica, e de tradições culturais. Todos eles, no entanto, basearam-se no

Subliminarmente a este núcleo de ações estratégicas comuns aos países estão presentes aspectos como a submissão da política à economia, a identidade entre desenvolvimento e crescimento econômico e a subordinação das políticas sociais às supostas conquistas econômicas. Aspectos que marcaram a trajetória do Estado Brasileiro, que se estendeu inclusive ao próprio IPEA.<sup>12</sup>

A materialização do núcleo de ações estratégicas no país, em prol da política de desenvolvimento proposta por Mário Henrique Simonsen, consistia no cumprimento de uma espécie de ‘regras de passagem’ que permitiria a superação de

---

tripé “poupança-educação-racionalidade econômica e administrativa”. (...) Todo processo de desenvolvimento resulta de uma opção a favor do futuro e contra o presente. Isso torna inviável a tão saborosa ideia do desenvolvimento sem sacrifícios. (...) Para dar um exemplo, um país que deseja expandir-se aceleradamente, não pode cometer prodigalidades em matéria de política salarial, sob pena de ter mutilada a sua capacidade de poupança. (...) Essas observações nos devem pôr em guarda contra aquele tipo de reformismo histérico, muito do gosto de esquerdistas e estruturalistas, segundo o qual o principal obstáculo ao nosso desenvolvimento está nas resistências contra a implantação das reformas de base. É óbvio que o desenvolvimento exige mobilidade social e um conjunto adequado de instituições (muitas delas, aliás, já vêm sendo reformadas desde 1964), mas o tipo de pregação em causa encerra três defeitos básicos: primeiro, o de salientar os aspectos mais fáceis, e omitir os mais árduos da política de desenvolvimento; segundo, o de envolver as reformas em critérios ideológicos, ao invés de orientá-las numa direção pragmática; terceiro, o de recomendar um distributivismo prematuro nocivo ao potencial de poupança e à eficiência do trabalho. Os exemplos citados mostram que o desenvolvimento acelerado é compatível com várias alternativas institucionais. Mas nenhum quadro institucional leva ao desenvolvimento se não estiver apoiado no tripé poupança – educação – racionalidade econômica. (SIMONSEN, 1969, p. 280-284)

**12** Isto fica evidenciado na autocrítica que Roberto Cavalcanti de Albuquerque, técnico do IPEA, realizou acerca da atuação dessa instituição nos anos 1960 e 1970, quando disse: “(...) naquela época a questão social ainda era colocada num segundo plano. E este é um dos equívocos de que a gente tem que se penitenciar” (GALINKIN, 1989).

“cinco grandes problemas”: 1. Aumentar a poupança interna; 2. Elevar os níveis de educação e de domínio tecnológico; 3 conter a explosão demográfica; 4. Expandir as exportações; e 5. Formar uma elite técnica qualificada (SIMONSEN, 1969, p. 284).

O conjunto de iniciativas estratégicas indicado por Simonsen, voltado para o ‘desenvolvimento’, tinha como objetivo criar as condições para a continuidade do ‘crescimento econômico’ sobre outras bases.<sup>13</sup> Daí a preocupação com

---

**13** Os chamados “cinco grandes problemas” e as ações voltadas para a superação dos mesmos consistiam em, primeiro lugar, aumentar a poupança interna por meio da compressão das despesas do governo, do prestígio ao lucro do setor privado e incentivo à sua reinversão, do estímulo aos indivíduos para economizar através da criação de instrumentos atrativos no mercado de capitais e da atração aos capitais estrangeiros. Em segundo lugar, elevar os níveis de educação de modo a erradicar o analfabetismo, generalizar o ensino básico, transformar o segundo grau num valor terminal com a multiplicação dos currículos técnicos, estimular os cursos superiores técnicos de carreiras curtas, desestimular a proliferação das universidades-prestígio, e estimular a incorporação de tecnologia no processo produtivo através da formação de recursos humanos e da condução de política econômica orientada nessa direção. Em terceiro lugar, enfrentar a explosão demográfica inicialmente por meio do reconhecimento oficial do problema e da criação de postos de assistência e instrução sobre a matéria, e da superação da condição semiclandestina dos anticoncepcionais. Em quarto, realizar a expansão das exportações apoiada na manutenção de política cambial realista, na ampliação de incentivos fiscais à exportação, na melhoria dos serviços portuários, na desburocratização dos canais de comércio, na adoção de política comercial externa agressiva, na superação do preconceito de que é indesejável exportar produtos primários, na retificação da estrutura industrial para adequá-la aos índices de produtividade e de competitividade internacionais e na superação da obsessão pelos elevados índices de nacionalização dos bens de capital e dos produtos gerados. Por fim, em quinto lugar e último grande problema e ações voltadas para a superação do mesmo, realçou criar uma educação de elites com vistas à formação de quadros que pudessem conduzir o país à racionalidade econômica e administrativa indispensável ao desenvolvimento e que estes fossem capazes de criar horizontes de programação de longo prazo e cultura pragmática, de

aspectos como o equilíbrio entre os protagonismos do Estado como agente econômico direto e da iniciativa privada, a ação estatal prioritariamente voltada para promover as condições institucionais impulsionadoras da produção e reprodução do capital na esfera privada, a ampliação da exportação de produtos primários, a elevação da produtividade e da competitividade da estrutura produtiva industrial mediante a redução do coeficiente de nacionalidade nela contidos e a condução de políticas de contenção da “explosão demográfica”<sup>14</sup>.

Na perspectiva desse capítulo cabe destacar a preocupação de Simonsen com questões como planejamento, elite técnica e cultura racional-pragmática. Simonsen atribuiu à falta de uma elite técnica racional e pragmática, familiarizada com o planejamento e a programação econômica, nas esferas pública e privada, uma das causas da perda de oportunidades de crescimento econômico e do “atraso” do país. A sua grande preocupação, no que tange aos aparatos administrativos

---

atender a demanda por formação de quadros administrativos necessários para a execução de programas de desenvolvimento e de superar o apego à inflação desenvolvimentista (SIMONSEN, 1969, p. 284-291). Ao discorrer sobre os cinco grandes problemas do desenvolvimento brasileiro, o autor resumiu, a meu ver, o que foi uma espécie de programa informal de atuação do Estado, dos governos cívico-militares e, consequentemente, do próprio IPEA, em uma perspectiva de desenvolvimentismo conservador.

**14** A questão demográfica foi abordada dentro de uma perspectiva neomalthusiana, embora de modo subliminar. Segundo Simonsen, “o que nos deve preocupar não é a possibilidade de expandir o produto real a taxas superiores à da expansão populacional, o que parece bastante viável, mas a recuperação do atraso de nossa renda *per capita* em relação à das taxas de aumento demográfico. Como ninguém cogitará de fechar o país aos progressos da medicina moderna, a solução está em conter as taxas de natalidade. É possível que se trate de um problema difícil, mas essa não é uma razão para que fiquemos de braços cruzados aderindo ao fatalismo demográfico” (SIMONSEN, 1969, p. 288).

do Estado e das empresas privadas, era disponibilizar aos mesmos uma elite profissional capacitada na condução de iniciativas voltadas para o desenvolvimento dentro de uma racionalidade econômica nos termos acima identificados e de conformar progressivamente uma “tradição” de pensar em médio e longo prazo. Para além do fato de ignorar aspectos como a herança colonial, a constituição de uma economia mundial que estabelece países centrais e países periféricos e a deterioração dos termos de troca, bastante em voga nos anos 1960 graças às abordagens estruturalistas e marxistas, ele acentuou a questão do desenvolvimento como eminentemente endógeno, de um lado, relacionado à aplicação da ‘regra de passagem’ representada pela superação dos chamados “cinco grandes problemas”, e, de outro, relacionado diretamente às elites e instituições, respectivamente, educadas e concebidas segundo a racionalidade econômica, capazes de conduzir a política do desenvolvimento (com destaque para a política econômica) coerentemente orientada para a superação dos “cinco grandes problemas”.<sup>15</sup>

---

**15** Segundo Simonsen era necessário a condução de “(...) uma educação de elites que conduza o país à racionalidade econômica e administrativa indispensável ao desenvolvimento. Infelizmente nem temos a tradição de pensar o longo prazo nem de raciocinar pragmaticamente nas questões econômicas. A estreiteza dos horizontes de programação nos levou à perda dos mercados externos pela valorização artificial dos produtos, ao excessivo apego à inflação desenvolvimentista e ao endividamento internacional desordenado, e a uma industrialização quantitativamente brilhante, mas em muitos casos mal dimensionada e excessivamente onerosa. A falta de pragmatismo levou-nos ao desperdício de inúmeras oportunidades de crescimento e ao caos da produção e da moeda por volta de 1963. Ao mesmo tempo ressentimo-nos da falta dos quadros administrativos indispensáveis à boa execução de um programa de desenvolvimento. Isso é verdade no setor privado, onde seria necessário refinar os métodos de decisão dos empresários, e particularmente no setor público, que peca pela excessiva centralização, pelo inútil desperdício burocrático, pela aversão à responsabilidade, e pela mais

O engajamento de Mário Henrique Simonsen com a formação de uma elite e de instituições dentro dos princípios de racionalidade econômica e de planejamento em médio e longo prazo, acima referido, ficou evidenciado na sua participação na criação e direcionamento da ANPES, no final do Governo Goulart, como organização da sociedade civil referenciada no mundo do capital, em grande medida antecessora do IPEA (EPEA). Também ficou expresso nos posicionamentos críticos acerca dos cursos de Economia, que, segundo Mário Henrique Simonsen, não observavam critérios de qualidade, e dos seus graduados, que não eram corretamente avaliados, o que comprometia a formação de economistas em nível elevado, integrados à elite nos termos anteriormente assinalados (SIMONSEN, 1966, p. 19).

O pensamento e as elites liberais conservadoras presentes no Estado, ou mesmo liberais conservadores que individualmente se envolveram na concepção e criação do IPEA, estavam absorvidos na estrutura e dinâmica político-institucional e econômica desenvolvimentista.<sup>16</sup>

---

volúvel descontinuidade das equipes dirigentes. É fora de dúvida que, desde 1964, melhoramos consideravelmente os nossos métodos de formulação da política econômica, a qualidade da administração pública e até a sofisticação dos empresários privados (que tiveram que entender a correção monetária e se preparar para o combate à inflação). Resta saber se alcançamos o equilíbrio estável. Parte de nossas elites ainda se perde em discussões economicamente irrationais e que nenhum proveito trazem ao crescimento do país. E a racionalidade deve emergir como uma atitude espontânea das elites, e não como uma imposição militar". (SIMONSEN, 1969, p. 290 e 291)

**16** Maria da Conceição Tavares expressou, de certo modo, essa realidade quando disse: "Todos eram de alguma maneira desenvolvimentistas, todos tinham consciência de que a coisa tecnológica era complicada, ta lá no primeiro relatório. Que a coisa era complicada e que tinha que completar o processo da industrialização. Então, havia consenso em três pontos: a coisa tecnológica era importante, (...) a coisa da estrutura industrial

Em minha perspectiva, o desenvolvimentismo foi a tônica de desenvolvimento de diversos países periféricos e centrais no âmbito do sistema capitalista mundial, na vigência do padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital e da hegemonia norte-americana. O desenvolvimentismo também foi uma manifestação política e ideológica integrada à teoria do desenvolvimento dos anos 1950 e 1960, com a perspectiva de explorar as margens de crescimento econômico que os referidos padrão e hegemonia consentiam.

Pode-se reconhecer nos altos funcionários e nos intelectuais vinculados ao regime cívico-militar, a exemplo de Mário Henrique Simonsem, a condição de intelectuais orgânicos de funções amplas do capital, que deram continuidade ao processo de convergência entre as determinações da rede internacional de instituições desenvolvidas no âmbito do padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital e os horizontes de consciência possível das classes dominantes brasileiras, dentro das possibilidades e limites que este padrão e a hegemonia norte-americana estabeleciam. Convergência esta que permitiu levar mais adiante o modelo econômico desenvolvimentista e o padrão de acumulação e financiamento que se configurou como dependente-associado desde o Plano de Metas, mediante a criação de políticas e instituições que potencializassem a exploração das referidas possibilidades e limites, a exemplo do IPEA.

---

tinha que completar; e a coisa social era grave e precisava ver e a coisa regional, havia a primeira crítica, os subsídios da SUDENE não tinham dado resultado. Então, a visão global do estado de desequilíbrios era muito claro no IPEA. Quer dizer, todos os técnicos se juntaram e de todas as partes do Brasil, como eu te digo, tinham claro uma visão nacional, quer dizer, era um projeto nacional. Estava-se ainda começando a elaborar um projeto nacional" (GALINKIN, 1989).

## A ESTRUTURAÇÃO E INFLUÊNCIA ACADÊMICA DO IPEA

O IPEA apresentou uma forma de organização pouco complexa e não existia qualquer separação entre as atividades de pesquisa e de planejamento, durante a sua fase inicial de estruturação. A organização interna dos grupos de estudo e pesquisa do IPEA, por sua vez, praticamente seguia a organização dos capítulos dos planos de desenvolvimento<sup>17</sup>.

O núcleo (ou setor) de planejamento geral, com a função institucional de conceber e formalizar a estratégia macroeconômica do Governo Federal, e os vários núcleos (ou grupos) setoriais, com a função institucional de conceber e formalizar as estratégias governamentais setoriais vinculadas às atividades de produção (agricultura e abastecimento, indústria) e de infraestrutura econômica e social (comércio internacional, desenvolvimento regional e urbano, educação e mão-de-obra, energia, finanças públicas, habitação, política monetária, saúde, telecomunicações, transportes, etc.), serviu aos interesses vinculados à permanência na Cidade do Rio de Janeiro e ao deslocamento para a Cidade de Brasília, materializados na criação do Instituto de Pesquisa (INPES) e do Instituto de Planejamento (IPLAN).

O INPES e o IPLAN foram criados na passagem dos anos 1960 para os anos 1970, mais precisamente em julho de 1970. O INPES foi montado no Rio de Janeiro, a partir do setor de planejamento geral, e o IPLAN em Brasília, a partir dos grupos de estudos setoriais então transferidos e/ou estruturados

---

**17** Nas palavras de Tolosa (1989, p. 6): “Havia o núcleo de Planejamento Geral, encarregado de conceber e formalizar a estratégia macroeconômica do governo, e vários setores organizados de acordo com a produção (agricultura e abastecimento, indústria) e com a infraestrutura econômica e social (comércio internacional, desenvolvimento regional e urbano, educação e mão-de-obra, energia, finanças públicas, habitação, política monetária, saúde, telecomunicações, transportes, etc.)”.

em Brasília. A divisão de atribuições no âmbito do IPEA, cuja materialização se configurou no INPES e no IPLAN, com consequente perfil técnico específico requerido por cada instituto, não se fez presente na concepção e na criação da Instituição.

Observa-se que o EPEA foi concebido para reunir as dimensões de planejamento, aglutinando pessoal técnico com competência em projeções proporcionados por modelos macroeconômicos, e de coordenação, com pessoal técnico de perfil executivo. Embora se possa concluir que a primeira dimensão requeresse competência técnico-acadêmica e a segunda técnico-política, elas não foram apartadas no EPEA, nem mesmo quando a entidade foi renomeada para IPEA por meio do Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967).

A divisão de atribuições e de perfil técnico que redundou no INPES, encarregado da pesquisa acadêmica, e no IPLAN, responsável pela assessoria e coordenação das atividades próximas do Governos federal e dos governos estaduais, não decorreu de uma reflexão que redundasse na separação das atividades de pesquisa e de planejamento (TOLOSA, 1989). Esta divisão não decorreu de uma intenção *a priori*, mas da resistência de um grupo de técnicos em se deslocar para Brasília (ENTREVISTADO 2). Entre aqueles mais jovens, de formação acadêmica mais sólida, predominou a permanência no Rio de Janeiro, ou retornaram posteriormente para esta cidade. Entre aqueles mais experientes, oriundos das superintendências de desenvolvimento (sobretudo, SUDENE), das secretarias de planejamento (SEPLAN) estaduais e de outros órgãos federais, predominou a permanência em Brasília. Portanto, a separação foi em grande medida determinada pelas resistências desencadeadas pelo deslocamento do IPEA para Brasília e pelas necessidades de apoio técnico-científico às atividades de planejamento e coordenação, sobretudo econômica, junto

ao Governo Federal em Brasília (ENTREVISTADOS 1 e 2).

Esta divisão induziu a papéis e representações sociais distintos: o IPLAN, ocupado por técnicos graduados em Economia e em outras áreas com funções basicamente ‘técnico-políticas’ de assessoramento e coordenação econômica e social<sup>18</sup>; e o INPES, ocupado basicamente por economistas técnicos com funções ‘técnico-científicas’ voltadas para projeções de longo prazo, com base em modelos macroeconômicos.<sup>19</sup>

---

**18** Em que pese a diversidade das áreas de graduação dos técnicos do IPEA, sobretudo daqueles que integravam o IPLAN, figurando, entre outros, engenheiros, advogados, sociólogos e geógrafos, se deve atentar para o fato de que um grande número destes fizeram cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* em Economia, bem como cursos de Economia aplicada oferecidos por instituições universitárias nacionais e internacionais e multilaterais, o que evidencia que a influência do pensamento econômico no IPEA não pode ser reduzido a uma expressão matemática, representada pelo número de economistas que integravam os quadros da instituição.

**19** O INPES, concebido a partir do núcleo de Planejamento Geral, herdou os estudos e experiências macroeconômicas conduzidos na segunda metade dos anos 1960, voltados para subsidiar a elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e das Metas e Bases para a Ação do Governo. Recrutou a maior parte dos seus quadros nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (ENTREVISTADO 2). Essa realidade estava relacionada ao pequeno recrutamento de técnicos dos ministérios, superintendências de desenvolvimento regional e secretarias de planejamento e fazenda dos governos estaduais, posto que se concentrou em estudos e pesquisas econômicas acadêmicas e aplicadas, e à presença de faculdades e departamentos de Economia de prestígio nesses estados, à exemplo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e da Universidade de São Paulo (USP). O INPES foi formado inicialmente por aproximadamente 20 economistas técnicos jovens, com formação acadêmica consistente, alguns com doutoramento realizado no exterior, em especial nas universidades norte-americanas. Conforme Hamilton de Carvalho Tolosa, o INPES desenvolveu “(...) trabalhos mais na linha macroeconômica, agregada, e outros trabalhos em

A separação acarretou problemas ao INPES quanto à identificação de como fazer os estudos e pesquisas aplicadas, dirigidas, sobretudo para o planejamento. Referindo-se aos “técnicos jovens”, segmento que predominou na constituição do INPES, Hamilton Tolosa constatou que não possuíam uma visão clara acerca de pesquisa direcionada ao planejamento (TOLOSA, 1989, p. 6).<sup>20</sup>

Os vínculos do INPES com a pesquisa fortemente acadêmica também ficaram demonstrados no fato de que uma parte significativa destes economistas acadêmicos e técnicos do INPES eram ou viriam a ser professores da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV e do Departamento de Economia da PUC-RJ. As referências teóricas e pragmáticas do INPES eram buscadas na literatura econômica norte-americana e nos professores da Universidade da Califórnia (Berkeley). Em alguma medida uma consequência da sua estruturação ter ocorrido a partir do núcleo de Planejamento Geral, que havia recebido a assistência de sucessivas missões dessa universidade, com destaque para as lideradas por Benjamin Higgins e por Albert Fishlow. A relação que o núcleo de Planejamento Geral manteve com as missões de Berkeley se desdobrou nas relações que o INPES manteve com esta e com outras universidades norte-americanas, no final dos anos

---

áreas como distribuição de renda, comércio exterior, mercado de trabalho, crescimento, desenvolvimento, questões que normalmente são tratadas com enfoque mais agregado” (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 154).

**20** Segundo Tolosa “(...) o grupo era muito verde, com pouca experiência em pesquisa. Aprenderam fazendo, deram muitas escorregadelas, e hoje são grandes autores, importantes nas suas respectivas áreas: Pedro Malan, Regis Bonelli, Carlos von Doellinger, Edmar Bacha, Claudio de Moura Castro, Wanderly Manso de Almeida, Thompson Almeida Andrade, entre muitos outros” (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 154).

1960 e nos anos 1970.<sup>21</sup>

Hamilton Tolosa (1989, p. 7) salientou que a condição e função institucional de órgão de pesquisa acadêmica do INPES, acarretaram resistências dentro e fora do Governo Federal, inclusive no próprio IPEA. Embora não tenha explicitado, pode-se deduzir que ocorreram manifestações de resistências entre os técnicos vinculados ao IPLAN, que assumiam funções mais executivas de planejamento e coordenação e que possuíam à época uma formação acadêmica menos consistente. Estas resistências, por sua vez, concorreram para a consolidação, segundo Hamilton Tolosa – discorrendo, no final dos anos 1980, sobre o INPES –, de um “sentido de equipe e uma identidade própria responsáveis pela sua sobrevivência até os dias de hoje” (TOLOSA, 1989, p. 7).

Os vínculos do IPEA com o meio universitário, que ocorreram principalmente por meio do INPES, foram diversos e intensos: economistas acadêmicos e economistas técnicos do IPEA trabalhavam em universidades, ocorreu o envio sistemático destes economistas para os programas de doutoramento ou de especialização no exterior, era frequente a acolhida de professores universitários estrangeiros e nacionais

---

**21** A relação entre INPES e universidades norte-americanas envolveu consultoria, pós-graduação e pesquisa interinstitucional, assegurando a consolidação de uma instituição (do Governo Federal) voltada para o desenvolvimento de pesquisa econômica (para o Governo Federal, ou pesquisa econômica como atividade de governo). Os entrevistados 2 e 3 também salientaram que a influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no INPES era expressiva. O entrevistado 3 afirmou que “no INPES, nos anos 1970, também a influência keynesiana e estruturalista era grande, com personagens como Hamilton Tolosa à frente. Mudou nos anos 1980 em diante, com maior presença do pensamento monetarista, neoliberal” (Entrevistado 3). Essas referências também eram buscadas dentro do país por meio das obras de Eugênio Gudin, Otávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005).

para assessorar as pesquisas em curso e foi constante o financiamento das atividades da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) pelo IPEA.

O IPEA, por intermédio do INPES, assumiu grande relevância na implementação de política e de programas de financiamento voltados para a pós-graduação em Economia no país. O INPES cedia instalações para o funcionamento do Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE) e o superintendente do INPES assumia o cargo de secretário executivo desse programa. O PNPE financiou a criação dos programas de pós-graduação em Economia e os encontros da ANPEC.<sup>22</sup>

Dessa forma, o IPEA e a ANPEC assumiram papéis de destaque na formação de economistas nos moldes que Mário Henrique Simonsen propugnava para a elite brasileira, qual seja, capazes de conduzir “o país à racionalidade econômica e administrativa indispensável ao desenvolvimento” (SIMONSEN, 1969, p. 290). O IPEA e a ANPEC também se constituíram em instâncias que desempenhavam o papel de correia de

---

**22** Identificar a relação estabelecida entre o IPEA/INPES e a ANPEC demanda uma breve consideração acerca desta associação. A ANPEC foi criada em 1971, no bojo do processo de regulamentação da pós-graduação e da efetiva criação dos programas de pós-graduação e centros de pesquisa no Brasil. A perspectiva do regime cívico-militar de alcançar um desenvolvimento tecnológico autônomo, presente nos planos nacionais de desenvolvimento do período e fortemente demandado nos períodos do “milagre econômico” e de vigência do II PND, foi determinante para a legislação da reforma universitária de 1969, que instituiu a exigência de pós-graduação *stricto sensu* como requisito para a progressão na carreira docente e a oferta de recursos financeiros para a criação dos programas de pós-graduação e de centros de pesquisa, de modo a impulsionar a pós-graduação no país. Neste contexto, emergiram os programas de pós-graduação e centros de pesquisa em economia e, consequentemente, a ANPEC com o objetivo de promover de forma institucionalizada uma articulação entre pesquisadores, centros de ensino e pesquisa e órgãos governamentais.

transmissão de concepções, doutrinas, metodologias e técnicas de abordagem econômica norte-americanas no Brasil.

## **A FORMAÇÃO DO QUADRO TÉCNICO INICIAL E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**

O IPEA foi composto predominantemente por economistas no seu nascedouro, com alguns engenheiros, advogados e especialistas sociais, raramente graduados nas ciências humanas, selecionados junto aos ministérios e à sociedade de uma forma geral. A seleção do quadro técnico do IPEA consistia de entrevistas, geralmente precedidas de indicações de gestores de órgãos do Poder Executivo Federal, de professores das universidades estrangeiras com quem o IPEA mantinha estreita relações e de técnicos da própria instituição, a partir de avaliação de bom desempenho de alunos em cursos por ela oferecidos.<sup>23</sup> As bases materiais que asseguravam a atratividade da instituição, em termos profissionais, eram os salários elevados<sup>24</sup>, a autonomia relativa para a produção intelectual e o incentivo e suporte financeiro para a pós-graduação remunerada no exterior.

Hamilton de Carvalho Tolosa salientou que estava em curso, a partir de meados dos anos 1960, a conformação de um “novo” tipo de servidor público. Segundo Tolosa:

---

**23** Os cursos oferecidos pelo IPEA eram concebidos e realizados pelo Centro de Treinamento Para Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Voltava-se prioritariamente para a formação técnica de servidores públicos, a exemplo daqueles vinculados às instituições e agências ministeriais e às secretarias de planejamento e da fazenda dos governos estaduais.

**24** Os salários correspondiam aos salários pagos aos técnicos de elevada qualificação da iniciativa privada, permitido pela condição jurídica de fundação que o IPEA usufruía.

(...) foi a época em que se criou praticamente a primeira geração de *public servants* profissionais. Aquela mentalidade de servir ao país, e não a este ou àquele governo, fazendo isso com independência e proficiência. São pessoas que, se tivessem ido para a iniciativa privada, teriam ganhado muito dinheiro, mas foram para o setor público por opção. (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 164)<sup>25</sup>

Essa visão acerca da profissionalização do serviço público e essa representação do técnico do IPEA e de outros órgãos e agências estratégicas do Estado como *public servants* profissionais, guarda coerência com um tipo de perfil de ‘servidor público’ que ocupava carreiras e funções elevadas no âmbito da burocracia, altamente qualificado, profissionalizado e bem remunerado, distinto do ‘funcionário público’ situado na base da burocracia, pouco qualificado, submetido a rotinas administrativas e mal remunerado. Essa visão e representação coadunam com a gestão autocrática, que se pretendia eminentemente técnica, e com a configuração de uma elite técnica, dentro de uma cultura institucional fundada na racionalidade econômica e administrativa e no planejamento de médio e longo prazo, que o regime cívico-militar apregoava.<sup>26</sup>

---

**25** Pode-se chegar também à conclusão da conformação desse “novo” tipo de servidor público por meio do depoimento de Roberto Campos, quando disse: “Eu àquele tempo tinha grandes ingenuidades sobre o poder do Estado, inadequada concepção das limitações do Estado e uma enorme superestimação do tecnocrata. Eu acreditava no funcionário missionário possuído do sentido de missão” (GALINKIN, 1989).

**26** Todavia, deve-se reconhecer que a trajetória dos técnicos do IPEA, sobretudo dos economistas, materializou uma relação profissional distinta em relação à iniciativa privada quando comparado aos economistas

A formação de quadros técnicos em alto nível no IPEA foi um objetivo buscado pelos titulares do Ministério do Planejamento. Havia um empenho de liberação dos técnicos para a realização de cursos de especialização e de pós-graduação em nível de mestrado e de doutorado, sobretudo no exterior.

A formação desse quadro técnico também demandou a realização de cursos de formação técnica e de pós-graduação, respectivamente oferecidos por instituições multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID) ou por agências a elas integradas e por universidades. Eram cursos orientados por objetivos institucionais, tendo em vista o domínio de técnicas econômicas aplicadas, como a elaboração de balanço de pagamento, a condução de política monetária e a elaboração de orçamento monetário.

As universidades norte-americanas exerceram um papel central na formação dos primeiros economistas bolsistas, dentro do programa financiado pela USAID. A maioria dos técnicos do IPEA, sobretudo do INPES, se dirigiu para as Universidades da Califórnia (Berkeley), de Stanford e de Vanderbilt, nos Estados Unidos e, em menor número, para as Universidades de Cambridge e de Kent, na Inglaterra. Poucos técnicos realizaram o doutorado em outros países, ou mesmo no Brasil.

Foram estabelecidas articulações interinstitucionais com a Universidade da Califórnia, de Berkeley, que permitiram

---

técnicos de outros órgãos e agências, a exemplo do BNDES e do Banco Central. Enquanto os técnicos do IPEA, sobretudo aqueles vinculados ao IPLAN, em sua grande maioria, permaneciam por muitos anos na instituição, aposentando-se nela ou mesmo saindo dela para outros órgãos e agências públicas, os técnicos de outros órgãos e agências frequentemente saíam para ocupar cargos elevados nas tecnoburocracias privadas de corporações industriais multinacionais e nacionais e de grandes bancos (ENTREVISTADOS 2 e 3).

o deslocamento de “missões” norte-americanas para o IPEA, compostas por equipes de professores, oferecendo cursos e criando e/ou integrando grupos de estudos e pesquisas.<sup>27</sup> Estas articulações viabilizaram a contratação de consultores internacionais de renome para integrar ou não as “missões”, como Albert Fishlow<sup>28</sup>, Samuel Morley, Joel Bergsman, Benjamin Higgins, entre outros<sup>29</sup>.

João Paulo dos Reis Velloso salientou que “o consultor externo devia ser realmente consultor. Isto é, quem formulava as políticas, quem formulava os planos eram os brasileiros, ainda que eles fossem juniores em relação aos professores estrangeiros” (GALINKIN, 1989). Essa passagem evidencia a preocupação com a formação de uma competência técnica própria à Instituição, de um lado, e que esta competência se apresentasse emancipada em relação aos consultores

---

**27** Nas palavras do entrevistado 3: “Sobre a pós-graduação no exterior, quem quis sair para se pós-graduar no exterior, do IPLAN e do INPES, saiu. Mas, no IPLAN, técnicos saíram para diversas universidades, inclusive europeias e norte-americanas mais “críticas”. No INPES predominou a saída para universidades norte-americanas, em particular as mais tradicionais e conservadoras” (Entrevistado 3).

**28** Albert Fishlow ocupou uma importância singular nesse processo, posto que foi responsável por articulações que asseguraram o doutoramento de um grande número de técnicos do IPEA (ou que vieram a trabalhar nele) nas Universidades da Califórnia e de Stanford, como Pedro Malan, Regis Bonelli, Andréa Calabi, Paolo Zaghen, Paulo Cunha, Ricardo Lima, Paulo Levy (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005).

**29** Com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em 1968, algumas articulações interinstitucionais estabelecidas com universidades norte-americanas foram rompidas em protesto à institucionalização da ditadura cívico-militar no país, a exemplo da Universidade da Califórnia, de Berkeley, com iniciativa direta do professor Albert Fishlow. Mas as relações com o IPEA foram retomadas, inclusive com o professor Albert Fishlow contratado como ‘consultor’ (D’ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005).

estrangeiros, de outro<sup>30</sup>. Portanto, a perspectiva era a de conformação de uma instituição com a capacidade de autorreprodução e de tradução das demandas nacionalmente requeridos pelo Estado brasileiro.

Conforme anteriormente assinalado, as iniciativas voltadas para a formação desse quadro técnico contou com o apoio da USAID que, desde 1961, subsidiava trabalhos de universidades norte-americanas voltados para o planejamento e o desenvolvimento em países que estariam, segundo ela, no início do processo de desenvolvimento<sup>31</sup>. Era comum a presença de equipes de professores universitários norte-americanos participando de processos de planejamento econômico, por exemplo na América Latina.

A pós-graduação de técnicos do IPEA nas universidades estrangeiras, iniciada na segunda metade dos anos 1960 e aprofundada nos anos 1970, culminaria na ocupação, por parte de muitos destes, de postos estratégicos do aparelho de Estado, sobretudo nos Ministérios da Fazenda e do

---

**30** Segundo o entrevistado 5, “a atuação dos estrangeiros foi decisiva e muito forte apenas no início da história institucional do IPEA. Assim que o convênio com Berkeley foi desfeito (acho que em 1970, mais ou menos), o IPEA cresceu e se consolidou sobre suas próprias pernas. Eu desconheço ter havido participação estrangeira mais forte ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000. Nessas décadas ela foi pequena e assessoria, jamais ligada à coordenação ou qualquer outra coisa de importância estratégica interna” (Entrevistado 5).

**31** Estas equipes proporcionavam conhecimentos e informações sobre estes países, úteis para a construção da imagem dos Estados Unidos como país colaborativo, a geração de informações e conhecimentos políticos e econômicos utilizados pelos órgãos e instâncias de Estado e de governo responsáveis pela elaboração e condução da política externa norte-americana, a orientação de investimentos financeiros e corporativos norte-americanos e a formação de instituições e seus corpos tecnoburocráticos e de uma legião de tecnocratas nos países periféricos dentro das concepções teóricas e metodológicas e da pragmática de planejamento e desenvolvimento econômico estadunidense.

Planejamento (SEPLAN), a partir da transição do regime cívico-militar nos anos 1980.

## A PARTICIPAÇÃO DO IPEA NOS PRIMEIROS PLANOS ECONÔMICOS

A instituição, ainda como EPEA, teve grande participação na elaboração da política econômica, entre 1964 e 1967<sup>32</sup>. Assumiu destaque na elaboração de programas básicos que subsidiaram a criação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG 1964-67)<sup>33</sup>, que buscava, formalmente, estabelecer o crescimento econômico com inflação baixa. Também assumiu destaque a condução dos diagnósticos macroeconômicos e setoriais voltados para a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976)<sup>34</sup>. Esses diagnósticos eram produzidos em parceria

---

**32** A relação estabelecida entre os núcleos (ou grupos) setoriais IPEA (EPEA) e os grupos de trabalho setoriais dos ministérios, inclusive do Ministério de Planejamento, embora de caráter colaborativo, foi eventualmente marcado por contradições e tensões.

**33** O PAEG foi um plano econômico do Governo Castello Branco, que tinha como objetivos reduzir a taxa de inflação e retomar o crescimento econômico. No que tange ao combate à inflação, apoiou-se no aumento de impostos e no financiamento da dívida pública por meio da venda de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), declinando de realizar novas emissões monetárias. A redução inflacionária conseguida foi acompanhada da elevação da carga tributária e da redução dos gastos públicos, desencadeando um processo econômico recessivo. Segundo entrevista de João Paulo dos Reis Velloso, o PAEG, ao conciliar “crescimento” e “estabilidade de preços”, teria criado um “desenvolvimentismo soft” no Brasil (VELLOSO, 2007).

**34** O Plano Decenal foi elaborado, em 1966, tendo à frente Roberto de Oliveira Campos, Ministro do Planejamento. Embora tenha sido abandonado, em 1967, com a ascensão de Antônio Delfim Netto, ministro da Fazenda, e de Hélio Marcos Pena Beltrão, ministro do Planejamento, estabeleceu as principais diretrizes da política de crescimento econômico do governo brasileiro, pelo menos até a primeira crise do petróleo. Partindo

com os grupos de trabalho setoriais do próprio Ministério do Planejamento, cuja existência precedia ao IPEA (EPEA).

O desenvolvimento dos estudos conduzidos pelo IPEA (EPEA), que ficariam conhecidos como 'Diagnósticos da Economia Brasileira', foram fundamentais para a afirmação da instituição no âmbito da tecnoestrutura da área econômica do aparato estatal, bem como foram determinantes para a contratação de economistas técnicos e a estruturação dos temas e grupos de estudos que perduraram durante um longo período na instituição. O texto 'Industrialização brasileira: diagnósticos e perspectivas', que integrava o 'Diagnósticos da Economia Brasileira', ao lado da obra 'Da substituição de importações ao capitalismo financeiro', de Maria da Conceição Tavares, foram dois marcos em termos de diagnósticos e de direcionamento do processo de diversificação da estrutura produtiva industrial.<sup>35</sup>

---

de um diagnóstico da economia nacional realizado pelo EPEA, previa que a política de substituição de importações deveria ceder lugar ao incentivo para o crescimento do mercado interno, e a política de combate à inflação deveria ser articulada a uma política fiscal orientada para o 'desenvolvimento', dando fim à recessão econômica. Os investimentos deveriam se voltar para a infraestrutura, indústrias básicas, agricultura, sistema de abastecimento, educação e habitação. Previa, ainda, que a empresa privada nacional deveria ser fortalecida por meio do Estado para atuar em condições de igualdade ao lado do capital estrangeiro, bem como que assumiria gradativamente o papel desempenhado pelo Estado na economia (SANDRONI, 1999).

**35** Conforme Regis Bonelli: "Na época, o Ipea era estruturado de uma forma muito diferente da atual. A divisão era por áreas setoriais ou temáticas, seguindo mais ou menos uma estrutura que foi se formando a partir da fundação do instituto, em setembro de 1964, para fazer os diagnósticos setoriais da economia - aliás, o nome da coleção é *Diagnósticos da Economia Brasileira*. Esses textos cobriam os setores da economia - agricultura, pecuária, indústria, serviços - e outros temas como educação, habitação, saúde etc. Era uma coleção enorme, o primeiro trabalho realmente de peso do Ipea, e um dos mais importantes. Acho que foi esse

O Plano Decenal, primeira experiência de planejamento de longo prazo no Brasil, foi abandonado.<sup>36</sup> Mesmo assim, os estudos que redundaram neste plano foram incorporados na elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED 1968-70)<sup>37</sup>, que buscava conduzir o crescimento com a inflação o mais reduzida possível<sup>38</sup>. O abandono do Plano

---

trabalho que tornou o Ipea conhecido, lá na sua origem" (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 70 e 71).

**36** Mário Henrique Simonsen afirmou: “(...) o atual governo cuidou de arquivar sob uma capa de silêncio o Plano Decenal (que de fato era mais quinquenal do que decenal) que lhe fora legado pelo seu antecessor. O planejamento só se torna efetivamente útil quando se substitui a concepção editorial pela operacional. E para chegar a esta última etapa, dois requisitos se fazem indispensáveis. De um lado, um espírito de continuidade administrativa que conduz o Governo a tomar a sério os seus planos, encarando-os como um compromisso impessoal de execução, e não apenas como livros para publicação. De outro lado, que os planejadores se submetam a objetivos compatíveis, por mais ásperos que estes pareçam, e não tentem esconder a sua inconsistência por meros artifícios aritméticos de apresentação”. (SIMONSEN, 1969, p. 194 e 195)

**37** O PED foi baseado nas diretrizes que orientaram o Plano Decenal 1967-76. Propunha-se expandir as exportações e o mercado interno e reduzir os custos de produção das empresas privadas nacionais mediante a adoção de uma política monetária com baixas taxas de juros reais. Para tanto, o Estado deveria ampliar os investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia, sem expansão da carga tributária e limitando a dívida pública. No âmbito do PED previa-se a realização das reformas administrativa e educacional, tendo em vista a modernização do Estado. O PED desencadeou o chamado “Milagre Econômico” brasileiro (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005).

**38** Um dos estudos realizados e que contribuiu para a deflagração do PED foi a pedido de Antônio Delfim Netto, Ministro da Fazenda, que consistia no diagnóstico e apresentação de diretriz para o setor industrial. Este estudo envolveu técnicos do IPEA e do Ministério da Fazenda. Pelo IPEA participaram Pedro Malan, Régis Bonelli e Albert Fishlow, e pelo Ministério da Fazenda Afonso Celso Pastore, Carlos Antônio Rocca, Carlos Eduardo Carvalho, Paulo Iokota, Akihiro Ikeda e Paulo Cipollari. Dentre as recomendações do documento final destaca-se a possibilidade de

Decenal em favor do PED revela contradições no âmbito da elite político-administrativa quanto à orientação econômica do país. De fato, contrapunha elites políticas e econômicas quanto à extensão e amplitude do planejamento de longo prazo, a exemplo de Roberto Campos e de Antônio Delfim Netto.<sup>39</sup>

Os estudos macroeconômicos do PED realizados por Albert Fishlow, voltados para a questão da inflação, demonstrou ser possível crescer economicamente e conter a inflação, em uma clara contraposição às posições do FMI, segundo o qual a condução de uma política de controle da inflação devia preceder uma política voltada para o crescimento. A participação dos economistas técnicos do Ministério da Fazenda na concepção do PED foi especialmente intensa e importante na elaboração do documento que proporcionaria as diretrizes econômicas do plano.<sup>40</sup>

---

expandir a oferta de crédito e de flexibilizar a política monetária, posto que a retomada da atividade econômica, à medida que ocorreria inicialmente por meio da ocupação da capacidade ociosa existente, não acarretaria, em curto prazo, pressão inflacionária (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005).

**39** Essa contraposição pode ser confirmada por meio da seguinte passagem de entrevista concedida por Pedro Sampaio Malan: “Em fins de 1966 e início de 1967, estávamos começando a trabalhar em planos decenais, olhando a economia brasileira 10 anos à frente, algo que o ministro Roberto Campos, com razão, estimulava muito. Quando Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda, em março de 1967, Afonso Celso Pastore, Eduardo Carvalho, Carlos Antônio Rocca vieram de São Paulo para o Rio e ficaram algum tempo no Ipea trabalhando conosco. (...) O trabalho com planos decenais foi substituído pela elaboração de um programa estratégico de desenvolvimento para o triênio 1968/70. (...) só foi retomada em outros termos (e em condições nacionais e internacionais radicalmente distintas) pelo ministro Reis Velloso em 1974, quando assumiu o Ministério do Planejamento no Governo Geisel”. (D'ARAUJO, DE FARIAS e HIPPOLITO, 2005, p. 61)

**40** Nas palavras do ex-ministro do Planejamento Hélio Beltrão: “Então houve

O Ministério do Planejamento procurou assegurar respaldo político ao PED junto às elites políticas por meio de debates e incorporação de proposições. Assim teve curso o envolvimento técnico-científico e político de economistas técnicos do IPEA junto aos economistas técnicos do Ministério da Fazenda e a membros do Poder Legislativo durante os processos, respectivamente, de concepção e elaboração do PED e da sua apreciação e aprovação.<sup>41</sup>

---

um diagnóstico que foi feito inicialmente no IPEA e depois um trabalho em conjunto com os técnicos do Ministério da Fazenda, e diagnosticamos que a inflação era naquele momento, a inflação recente, era predominantemente de custos e que era preciso criar incentivos para a demanda para promover o revigoramento imediato da economia e tirar o país daquela situação. Foi um trabalho importante que se fez e esse diagnóstico foi um diagnóstico muito importante. Ao mesmo tempo criamos incentivos à demanda e provocamos uma política de redução de custos e de insumos básicos e isso acabou dando certo" (GALINKIN, 1989). Essa passagem do ex-ministro do Planejamento Hélio Beltrão evidenciou a participação do IPEA na preparação do PED, com realce para o diagnóstico da forma predominante em que se manifestava a inflação – "inflação de custo" –, o que permitiu a adoção de ações de retomada do crescimento econômico, a exemplo de incentivos à demanda, sem que esse crescimento redundasse em aceleração da inflação e em desequilíbrio fiscal, permitindo convergir as propaladas 'responsabilidade fiscal' e controle da inflação, caro aos monetaristas, e a aceleração do crescimento econômico e industrial, caro aos desenvolvimentistas. Essa passagem também evidenciou a interação entre os economistas técnicos do IPEA e os grupos setoriais do Ministério do Planejamento, sob a gestão do ministro Hélio Beltrão, de um lado, e os economistas técnicos do Ministério da Fazenda, sob gestão do ministro Antônio Delfim Netto, de outro, na concepção do PED. Tão importante quanto a convergência entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento foi a participação do IPEA em atividades de coordenação econômica do Governo Federal.

**41** Segundo Kandal: "Nesse ano de 68, eu me lembro de duas coisas que marcaram muito a minha memória. Uma foi um trabalho coletivo feito entre a Fazenda e o IPEA. Pelo IPEA participavam o Fishlow que tinha voltado chefiando a segunda missão (...), eu, Malan, Bonelli e Marcelo Paiva. E pela Fazenda era Pastori, Rocca, Ykeda e Cipollari. Nós tivemos um mês para preparar um documento de diretrizes econômicas. E o Delfim, tinha

A dimensão desse envolvimento concorreu para a sedimentação de certas características às representações institucionais do IPEA e aos papéis sociais desempenhados por seus técnicos em torno da função e importância social dos mesmos, como a superestimação da importância da instituição e dos seus técnicos na construção do país e das instituições e políticas de Estado, a postura acrítica quanto ao conteúdo tecnocrático e autoritário das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, a compreensão do “subdesenvolvimento” como etapa em processo de superação no país e a atuação do economista técnico do IPEA como um “funcionário missionário possuído do sentido de missão”.<sup>42</sup>

Em resumo, o PED partiu de uma estratégia de desenvolvimento que deveria contemplar uma fase de aceleração do crescimento (ou de transição) e uma fase de trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo (ou alto crescimento) (VELLOSO, 2007, p. 194 e 195). Com base nesta estratégia indicou a necessidade de expandir as exportações

chegado com aquela sede de poder que o caracteriza (...). Esse documento foi um documento muito simples até pela exigüidade do tempo. Eu ainda tenho um exemplar desse documento, é um documento muito pouco conhecido. Isso foi a inflexão da política econômica (...), foi o início do Milagre. Esse documento é a reversão da estagnação, ou do ajustamento nº 6.466 Roberto Campos/Bulhões, e entra na fase pré-Milagre. (...) Eu tive muito pouca confiança nas conclusões de um estudo tão temerário, mas o fato é que ele saiu melhor do que a encomenda” (GALINKIN, 1989).

**42** Maria da Conceição Tavares identificou estas características nos papéis sociais desempenhados pelos economistas técnicos do IPEA nos anos 1960 e 1970, quando disse: “Meteu-se na cabeça de uns meninos progressistas adoradores de um autoritário que eles tinham poder, que eles iam fazer o Brasil, isso é que é o mau, e eu bem que avisei, não vai fazer Brasil nenhum, não é assim. Mas a malta acreditava. Muitos foram meus alunos, partiram das minhas ideias progressistas, mas nunca das minhas ideias realistas, eu jamais disse que um corpo de técnicos faz o Brasil. Há mais de 10 anos tenho dito isso, e entra por aqui e sai por aqui” (GALINKIN, 1989).

e o mercado interno e de reduzir os custos de produção das empresas privadas nacionais, com a adoção de uma política monetária apoiada em taxa de juros reais baixas. O PED acentuou a necessidade da ampliação do investimento público em infraestrutura econômica (energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações) por meio da expansão das empresas estatais. Tinha em vista a transformação destas empresas em conglomerados, e era orientado por uma política fiscal baseada, sobretudo, na capacidade já existente, sendo vedado o aumento da carga tributária e limitada a expansão da dívida pública. Também foi realçado o crescimento agrícola pela via da modernização, incorporando a mecanização e a quimificação nas atividades agropecuárias. O PED destacou, por fim, o desenvolvimento científico e tecnológico, em grande medida uma consequência da colaboração entre o IPEA e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) no processo de elaboração do Programa.

É possível afirmar que o envolvimento destacado do IPEA com a concepção e implementação do PED ocupou grande importância na legitimação da instituição recém-criada na estrutura administrativa do Estado, na ampliação de seus quadros técnicos e instalações, na complexificação da sua estrutura institucional e na edificação dos fundamentos da sua identidade institucional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O IPEA foi concebido e efetivamente criado a meio caminho do processo de consolidação das mudanças no bloco histórico, em curso, entre o Plano de Metas e a institucionalização do regime cívico-militar. As atribuições de coordenação das ações de planejamento estratégico de Estado, de formulação de políticas econômicas e sociais e de criação de instituições públicas demandadas pela expansão

do sistema do capital no Brasil, direcionadas ao IPEA, o converteram em uma das instituições-chave do processo de expansão dos interesses hegemônicos no bloco no poder que haviam direcionado as mudanças em curso no bloco histórico.

Concebido e criado como parte integrante da construção da estrutura administrativa do Estado, por intelectuais orgânicos de funções amplas, vinculados ao mundo do capital e integrantes da alta cúpula do regime cívico-militar, tinha como objetivo central concorrer para a viabilização de processos de tomada de decisões com eficiência e eficácia no que tange ao planejamento econômico. Na sua fase de estruturação, em curso entre 1964 e 1970, foi se qualificando como um dos instrumentos estratégicos para o exercício do autoritarismo burguês no Brasil, sob regime cívico-militar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Walmir. *Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): planejamento e reprodução do capital (1964-2004)*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA). Portaria nº 81 (10-9-1964). DO de 17-9-1964.
- \_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA). Decreto-Lei 200 (25-02-1967).
- CARVALHO, W. A. *Fundação do IPEA: formação, desenvolvimento e impasses*. IPEA: Brasília/Rio de Janeiro, 1996.
- D'ARAUJO, Maria Celina, DE FARIAS, Ignez Cordeiro e HIPPOLITO, Lúcia (Orgs). *IPEA - 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.
- DURAND, Maria Rita G. Loureiro. *Formação das elites*

político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública* - v.1, n.1 (nov. 1937) - Ano 48, n.1 (jan-abr/1997). Brasília: ENAP, 1997.

ENTREVISTA 1, 2, 3, 4 e 5. Entrevistas conduzidas a técnicos do IPEA. Brasília, 2011.

GALINKIN, Maurício. *Comemoração dos 25 anos do IPEA. Depoimentos acerca da trajetória do IPEA*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social, 1989. 30 minutos. VHS.

LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e Elites Dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 7(20): 47-65, out., 1992.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SIMONSEN, Mario Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: Editora APEC, 1969.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. IPEA - Uma Instituição para Pensar o Brasil. In: COÊLHO, Francisco da Silva, SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs). *Ensaios de História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo: Athas, 2007.

VERSIANI, Flávio Rabelo. Intercâmbio, Verbas e Pluralismo: a ANPEC na Evolução do Ensino e da Pesquisa em Econômica no Brasil. In: COÊLHO, Francisco da Silva, SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs). *Ensaios de História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo: Athas, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOLOSA, Hamilton Carvalho. O Papel da Pesquisa Econômica nos Vinte e Cinco Anos do IPEA. In: IPEA. *A memória da produção do IPEA (edição comemorativa dos seus 25 anos)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.

---

## **CAPÍTULO 8**

Cláudio Roberto Amitrano  
Ronaldo Coutinho Garcia

# O IPEA E A CAPACITAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

O objetivo deste capítulo consiste em avaliar a trajetória das estratégias de capacitação levada a cabo pelo Ipea ao longo de sua história. Na primeira seção, descreve-se o início desse movimento, a partir do Grupo Misto CEPAL/BNDE e seu desdobramento no Ipea, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC), assim como seu período de apogeu até sua extinção no final dos anos 1990. Ao longo da seção, procura-se mostrar o papel do CENDEC na capacitação de técnicos e servidores do Ipea, sobretudo, na formação para o planejamento governamental da administração pública brasileira, tanto em nível federal como das unidades subnacionais. A segunda seção, trata da retomada recente da estratégia de capacitação do Ipea, agora sob a forma do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Nesta parte, procura-se evidenciar o contexto histórico-institucional de criação do Mestrado, as atividades que deram origem à sua criação, assim como suas principais características, resultados e relevância para o Ipea.

## O CENDEC/IPEA E A FORMAÇÃO EM PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Muitos planos de governo, setoriais ou globais, foram elaborados no país desde 1930. Mesmo sem o manejo das teorias, métodos e técnicas de planificação, seus autores estavam imbuídos do que é fundamental para planejar: buscar conhecer a realidade que não se encontrava como desejavam;

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi especialmente escrito para este livro, mediante convite por parte dos organizadores, a quem agradecemos pela iniciativa e oportunidade.

saber o porquê e construir o caminho que pudesse levar, mediante ações adequadas, à situação almejada.

A capacitação formal em planejamento governamental pode ter a sua data de nascimento associada à assinatura do acordo de colaboração entre a Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, em outubro de 1952, quando foi criado o Grupo Misto de Estudos CEPAL/BNDE, com o objetivo principal de avaliar o ritmo de crescimento do país e traçar programas de desenvolvimento para um período de dez anos, bem como realizar cursos de capacitação técnica.<sup>2</sup>

Com o acordo, a CEPAL passou a enviar à sua sede em Santiago do Chile profissionais brasileiros das mais diversas áreas para que fizessem os cursos de planejamento e programação econômica, tidos à época como dos mais avançados. A partir de 1960, o Centro CEPAL-BNDE passou a oferecer cursos no Brasil, trazendo os seus especialistas sediados no Chile e envolvendo os brasileiros lá formados, agora mais experientes e conhcedores destacados da realidade nacional.

As concepções e o ferramental cepalino serão largamente assimilados por técnicos governamentais, profissionais do setor privado, professores universitários, políticos, dedicados a conceber e operar as transformações socioeconômicas condutoras à superação do subdesenvolvimento.

Os grandes formuladores das teorias, métodos e técnicas da CEPAL – Raul Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Pedro Vuscovic, Jorge Ahumada, Pedro Paz, Octavio Rodríguez, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro, Carlos Matus, Arturo Nuñez del Prado, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, José Medina Echavarria,

---

**2** Para CEPAL no Brasil ver: A cooperação técnica da Cepal nos 40 anos do Ipea, IPEA/CEPAL, Brasília, 2004.

Fernando Fajnzylber, entre tantos outros – inovavam ao insistir na necessidade de tratar apropriadamente a interação entre economia, política e sociedade.<sup>3</sup> Esta era uma perspectiva não cultivada pelo planejamento praticado no mundo socialista e endossada apenas por alguns economistas heterodoxos de países que construíam seus Estados de Bem Estar Social.

Para que a CEPAL pudesse dedicar-se principalmente à pesquisa sobre a realidade regional e ao desenvolvimento de teorias, métodos e técnicas de planejamento (global, regional e setorial), em 1962, é criado junto à Comissão o Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social - ILPES, com as atribuições precípuas de assessoramento e capacitação nos países da região.<sup>4</sup>

Quadros técnico-políticos formados na CEPAL e nos cursos CEPAL/BNDE irão dar materialidade aos projetos do Segundo Governo Vargas, ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e, sob a liderança de Celso Furtado (como ministro-extraordinário do Planejamento), conceberão o Plano Trienal, durante o governo João Goulart.

Assim, quando da criação do Ministério Extraordinário do Planejamento, após o golpe militar que depôs o presidente Goulart, em 1964 e, posteriormente, do Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA (nascido Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - EPEA), existia uma base não desprezível para erguer o que viria a ser conhecido como o Sistema Nacional de Planejamento.

Ao receber a atribuição de organizar o IPEA e o sistema

---

**3** Tavares, Maria da Conceição – Homenagem a Aníbal Pinto, Folha de São Paulo, 14.01.1996.

**4** Franco, Rolando – La Invención del ILPES. CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 2013

federal de planejamento<sup>5</sup>, João Paulo dos Reis Velloso, recém chegado da sua pós-graduação em economia nos EUA, pensou em tripulá-los com um profissional de novo tipo - Técnicos de Planejamento e Pesquisa - TP<sup>6</sup>. Algo que não existia no setor público nem no setor privado e nem nas universidades.<sup>7</sup> Reis Velloso seria o primeiro presidente do IPEA.

Os TP, independentemente de sua formação acadêmica, com a capacitação proporcionada passariam a ter uma visão geral sobre a situação do mundo, conhecer a história econômica do Brasil e os principais problemas socioeconômicos e regionais, os desafios para superá-los e as potencialidades a aproveitar, dominar as mais avançadas teorias, metodologias e técnicas de planejamento, programação e projetamento, ser capazes de avaliar a viabilidade técnico-econômica de propostas diversas, de coordenar equipes e de negociar em situações marcadas por conflitos de interesses. Essa formação é que iria permitir que economistas, engenheiros diversos, sociólogos, sanitários, advogados, educadores, físicos, biólogos, geólogos, etc. tivessem uma linguagem comum, uma lógica compartilhada e um mesmo objetivo (desenvolvimento nacional). Exigia-se que estivessem permanentemente informados sobre a sua área de atuação e a par dos principais

---

**5** Sobre a evolução do sistema de planejamento no Brasil ver: Garcia, Ronaldo C. - A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão 726, Brasília, maio de 2000 e Resende, Fernando - Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Texto para Discussão CEPAL/IPEA nº 4, Brasília, 2010.

**6** Informação prestada em conversa pessoal, acontecida no ano de 1987, em São Paulo.

**7** Muitos dos primeiros contratados para o Ministério e para o IPEA eram egressos dos cursos da CEPAL/BNDE (e da própria CEPAL) de onde trouxeram competência técnica e uma rede relacional que seria útil para novos recrutamentos.

problemas e oportunidades nelas existentes. Os TP teriam de ser, necessariamente, analíticos, críticos e propositivos.

Formar esse novo profissional passa a ser uma das atribuições do IPEA. Absorvendo a proposta teórico-metodológica e pedagógica, a estrutura disciplinar, o material instrucional e os colaboradores da CEPAL/ILPES, o IPEA criou o seu Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social - CENDEC<sup>8</sup>.

O CENDEC tinha um corpo de professores-pesquisadores integrantes dos quadros do IPEA e exercitava intenso intercâmbio de técnicos com a CEPAL/ILPES. Pesquisavam os avanços na teoria e na prática do planejamento governamental, formulavam novas propostas teórico-metodológicas, desenvolviam técnicas de planejamento, programação, orçamentação, elaboração e avaliação de projetos de distintas naturezas e para as diversas áreas setoriais. O quadro de professores não era todo permanente, existia um núcleo fixo e os demais eram resultante de um rodízio com os outros institutos do IPEA (que funcionava como uma *holding*, integrada por: Instituto de Planejamento-IPLAN, Instituto de Orçamento-INOR, Instituto de Pesquisa-INPES).

O curso de formação de planejadores demandava nove meses em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, combinando teoria e intensa prática. Cursos de mais curta duração (um a três meses) buscavam atender as especificidades setoriais (planejamento industrial, agrícola, de transportes, energia, comunicações, educação, saúde, etc.) ou

---

<sup>8</sup> Em conferência proferida no IPEA, em 1997, Roberto Campos afirmou que entre tantas instituições que criou, as que ele considerava das mais importantes e das quais tinha maior orgulho eram o Banco Central e o IPEA/CENDEC. No seu entender a formação de centenas de técnicos de planejamento e pesquisa foi crucial para levar a cabo o projeto de desenvolvimento nacional então concebido.

transversais (planejamento regional, rural, urbano, de ciência e tecnologia, etc.). Cursos de atualização ou para a difusão de inovações em planejamento, programação, elaboração e execução orçamentária, elaboração e avaliação de projetos e programas governamentais eram ofertados regularmente com carga horária condizente com a necessidade.

O CENDEC, mais à frente, também se incumbiu de formar planejadores para governos estaduais e de grandes cidades, com vistas à constituição do sistema nacional de planejamento. Ofertando cursos em Brasília ou nas Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUDESUL) e, até mesmo em algumas capitais de estados. Em relativamente pouco tempo criou-se uma comunidade nacional de planejadores que falava uma mesma linguagem e manejava recursos teórico-metodológicos compartilhados.

O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social recebeu em seus cursos número significativo de funcionários governamentais de quase todos os países latino-americanos. Com a libertação dos países africanos lusófonos do jugo colonial, a partir de 1975 o CENDEC foi requisitado para formar os planejadores governamentais necessários à construção nacional, ministrando cursos em Brasília e nos países demandantes.

Com a crise do planejamento governamental, cujo começo podemos associar à crise econômico-financeiro-monetária inaugurada com o segundo choque do petróleo, em 1979, instala-se uma corrida para encontrar medidas eficazes no curto prazo, abandonando as perspectivas mais abrangentes e integradoras que orientavam as formulações estratégicas do governo federal e presidiam o cotidiano do sistema federal de planejamento. Até então, a perspectiva adotada não implicava em desprezar os problemas conjunturais, as dificuldades encontradas na execução dos planos e programas mais

transformadores nem deixar cuidar das surpresas e ameaças identificadas no dia-a-dia. Eles eram partes indissociáveis do fazer planejamento (algo muito distinto da simples elaboração de planos). Fazer planejamento é levar o plano à prática e atualizá-lo constantemente para que não perca pertinência à realidade a qual se destina).

Há de ser adicionado que a referida crise não caminhava sozinha. Era acompanhada da progressiva perda de legitimidade do regime militar, do esgotamento do processo de substituição de importações em simultâneo ao desabrochar da nova revolução tecnológica (microeletrônica, informática, biotecnologia, etc.) nos países centrais, o início da ofensiva neoliberal liderada pela dupla R. Reagan-M. Thatcher, o crescimento da insatisfação popular e entre segmentos expressivos da elite empresarial, entre outras muitas.

Durante primeira metade da década de 1980, o CENDEC insistiu com alguns dos seus cursos mais renomados (planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos) por haver demanda por eles, principalmente oriunda de governos estaduais, que em 1982 haviam realizado eleições livres para governador. E os novos governantes sentiam necessidade de poder contar com técnicos capacitados para empreenderem os seus programas mais transformadores ou reformistas. Não se descuidou, todavia, de dar continuidade à oferta de cursos inovadores em planejamento setorial, modelagem estatística avançada, planejamento do desenvolvimento regional, etc., iniciando, também um programa voltado a tratar da emergente problemática ambiental e de sua interação com as demais políticas setoriais.

A Nova República (1985) trouxe perguntas novas sobre qual o fazer do planejamento governamental em regimes democráticos. Foi um período de seminários de alto nível (trazendo os mais renomados estudiosos do Brasil e do

exterior)<sup>9</sup>, debates incessantes, propostas variadas, sugestões operacionais e organizacionais, tudo muito comprometido e relativamente avançado, mas quase sempre ignorado pelos altos dirigentes que poderiam dar consequência a eles.

Havia uma visão, algo nebulosa, entre políticos, acadêmicos, técnicos, militantes, imprensa (e sob o bombardeio da ideologia neoliberal, que apregoava ser o mercado o deus supremo e o Estado e seu planejamento o belzebu a ser evaporado) que associava o planejamento público praticado até meados dos anos 80 à ditadura, ao autoritarismo e ao militarismo. Desprezavam ou desconheciam a vasta literatura sobre as novas modalidades de planejamento governamental de cunho democrático e as experiências exitosas acontecidas em outros países.<sup>10</sup>

Por essas e outras causas, o arranjo de planejamento governamental saído da Assembleia Nacional Constituinte (a nova Constituição é promulgada em outubro de 1988) é bastante precário<sup>11</sup>. Mas, a instituição do PPA, da LDO e do OGU, irá posteriormente abrir uma janela de oportunidade para o CENDEC.

Durante o período da Constituinte foram formados, no IPEA, diversos grupos de estudos setoriais e transversais para o apoio informal aos constituintes com os quais tivessem

---

**9** Ver, a propósito, o livro Estado e Planejamento: sonhos e realidade – Brasília, IPEA/CENDEC, 1988, coletânea dos trabalhos apresentados no seminário comemorativo dos vinte anos do CENDEC, acontecido em 1986.

**10** Entre outros, DROR, Yehezkel. - Razonamientos Pertinentes a Políticas Avanzadas para Gobernantes. FCE. 1988 e La Capacidad de Gobernar. Fondo de Cultura Económica. 1996. NELSON, Michael (org.). - A Presidência e o Sistema Político. Alfa-Omega Ed, 1985. MATUS, Carlos. - Política, Planificación y Gobierno. OPAS. 1977, desse livro existe versão em português, Política, Planejamento e Governo. IPEA, Brasília, 1993, que foi objeto de três edições.

**11** Ver Garcia, op.cit. páginas 6 a 9.

maior afinidade. Quase sempre reunidos no CENDEC, um grupo dedicado à problemática do planejamento e orçamento congregava técnicos do IPEA, da SOF e de órgãos setoriais e produziu variadas propostas para alguns constituintes. Praticamente nenhuma mais substantiva vingou<sup>12</sup>. Mas nesse processo estudamos e discutimos sobre inúmeras experiências internacionais, subsidiados pela CEPAL e o ILPES que nos forneceram uma vasta bibliografia e um sem número de documentos oficiais<sup>13</sup>. Como resultado, chegamos à conclusão de que a mais consistente, contemporânea, operacional era a proposta do Planejamento Estratégico Situacional (PES) desenvolvida por Carlos Matus, o ex-ministro do Planejamento do Presidente Allende, que se encontrava exilado na Venezuela e atuava como consultor do ILPES/CEPAL, do qual tinha sido funcionário por décadas.

Convidamos Matus para colaborar com o CENDEC. Tendo aceitado, passou duas semanas conosco discutindo suas formulações, a situação do Brasil e as possibilidades de difundirmos o PES. Em havendo aceitação imediata, os termos da colaboração foram rapidamente definidos e contrato assinado poucas semanas depois. Em novembro de 1988 foi ministrado por Matus o primeiro curso de Governo e

---

**12** Entre os integrantes da Comissão de Tributação, Orçamento e Finanças, a quem equivocadamente coube as matérias referentes ao planejamento, tinham posição de destaque e liderança incontestada, principalmente os ex-ministros Roberto Campos, Delfim Netto e Francisco Dornelles os ex-secretários estaduais de planejamento ou fazenda, Osmundo Rebouças (CE), José Serra (SP), Waldeck Ornellas e Benito Gama (BA), César Maia (RJ). Todos traumatizados por escaladas inflacionária, déficits públicos, endividamentos excessivos, entre outros processos problemáticos que infernizaram suas gestões. Não tinham, portanto, concepções endereçadas aos projetos de construção de futuros em horizontes alongados.

**13** Tal apoio foi proporcionado pelo esforço de um ipeano que ocupava o cargo de diretor-geral do ILPES, Alfredo Costa Filho e que foi extremamente solidário com o nosso trabalho.

Planejamento, voltado para ocupantes de cargos elevados em diversos ministérios e um grupo significativo de técnicos do IPEA.

Diante do sucesso alcançado, elaboramos um documento, “Planejamento em Novos Tempos”<sup>14</sup>. Com ele realizamos reuniões/seminários em todos os setores do IPEA (naquele tempo, o que eram as atuais diretorias dividiam-se em setores bem delimitados em suas competências e atribuições). Em continuidade, dez cursos foram feitos, cobrindo a quase totalidade dos técnicos do (IPLAN)/IPEA. Já entrando no Governo Collor, outros vinte cursos tiveram lugar em Brasília, nas Superintendências de Desenvolvimento Regional (para as secretárias de planejamento dos estados integrantes de cada uma delas) e em uns poucos estados selecionados do Sul/ Sudeste. Ou seja, conseguimos uma considerável difusão do proposto pelo PES.

O governo Collor aprofundou a desestruturação do sistema de planejamento<sup>15</sup>, mas não impediu que prosseguíssemos na tentativa de divulgar o PES. Tentativa infrutífera, pois o desentendimento reinante sobre a importância do planejamento estratégico público e o lugar que deveria ocupar no processo de governar era inalcançável por parte da Alta Direção do Governo. E assim foi até o impeachment do presidente.

No governo de Itamar Franco a SEPLAN/PR foi recriada, mas sem dispor dos instrumentos e do poder requeridos para o exercício de suas atribuições. Ademais, a sucessão quatro

---

**14** Carlos Matus, Maurício Galinkin, Ronaldo C. Garcia, Brasília, IPEA/CEN-DEC, nov./88.

**15** A desastrada reforma administrativa então promovida, entre outras barbaridades fundiu a SEPLAN/PR com os Ministérios da Fazenda e o da Indústria e Comércio e subordinou a função planejamento a uma secretaria diminuta, ocupada por um acadêmico sem expressão e experiência.

de ministros, que não permaneciam no cargo nem por um ano, não possibilitou a consolidação de qualquer proposta estruturadora. Continuava assim a desorganização progressiva da função planejamento, embora a Constituição Federal de 1988 contivesse vários dispositivos inorgânicos e não hierarquizados referentes ao planejamento governamental, a requerem organização e regulamentação.

Em tal ambiente, o CENDEC pouco podia, senão acompanhar as transformações que aconteciam na Administração Pública Federal, descobrir alguma lacuna importante em termos de novas capacidades exigidas e não satisfeitas e ofertar propostas que pudessem ser pertinentes ou atender demandas tópicas dos ministérios por alguma capacitação em área que pudesse atender com qualidade. Tinha, é verdade, uma programação de cursos consolidados com demanda ininterrupta: Elaboração e Execução Orçamentária; Elaboração de Projetos; Avaliação de Projetos e alguns cursos com organismos internacionais - OIT, FAO, UNESCO e com o ILPES/CEPAL.

O governo Fernando Henrique Cardoso não teve um início que pudesse ser considerado favorável às atividades de planejamento e de capacitação, ainda que prometesse uma reforma radical do aparelho do Estado (proposta Bresser Pereira), o que supostamente iria requerer profundas reciclagens dos servidores em exercício. A inclinação fortemente neoliberal do governo não condizia com o aperfeiçoamento das capacidades de governar nem reconhecia a necessidade de uma burocracia estatal dotada de competências para lidar com uma sociedade cada vez mais complexa, submetida a uma nova dinâmica econômica, política e sociocultural, à qual deveria corresponder um aparato governamental de uma natureza não convencional. Ou seja, tripulado por um corpo técnico-burocrático que dominasse conhecimentos e

*expertises* operacionais suficientemente potentes para lidar com a nova realidade complexa, cambiante, submetida a processos de transformações aceleradas, entre outros traços inusitados.

Essa circunstância não impediu que o CENDEC produzisse uma quinada em sua programação, passando a ofertar novos cursos sob forte inspiração do PES. Em 1996 foi ofertado o primeiro curso de Planejamento Estratégico Público, concebido inteiramente pelos técnicos em função no Centro e ministrado pelo seu próprio corpo técnico, ainda que contasse com alguns colaboradores advindos da academia brasileira e de experientes ex-funcionários do ILPES/CEPAL pertencentes aos quadros do IPEA. A aceitação foi enorme e forte demanda por novos cursos surgiu. Desse curso derivaram vários outros, como o de Técnicas de Negociação, Formação de Equipes, O Indivíduo e a Organização, Programação Estratégica, Análise de Problemas e Desenho de Programas e outros.

No entanto, uma circunstância muito peculiar (derivada da convergência de concepções e interesses dos secretários de Planejamento e Avaliação, de Orçamento e o apoio decisivo do ministro em exercício, construiu viabilidade para uma proposta de reforma da metodologia para a elaboração do PPA, fortemente influenciada pelas postulações de Carlos Matus e coincidentes com a nova programação do CENDEC (suportada, é importante frisar, pelas reflexões e elaborações de seus técnicos, sob a base teórico-metodológica do PES<sup>16</sup>).

O CENDEC foi intensamente demandado pelo Ministério

---

**16** Uma das mais marcantes, por antecipar o que seria a reforma metodológica propiciada pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e as portarias nos 117 e 51, respectivamente, de 12 de novembro e 16 de novembro de 1998, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi “Avaliação de Ações Governamentais: tópicos para um início de conversa”. Brasília, IPEA/CENDEC, novembro de 1997, de autoria de R. C. Garcia.

do Planejamento para proporcionar capacitação na nova metodologia para o PPA e também pelos ministérios setoriais que se sentiram despreparados para dar conta do que passou a lhes ser exigido (diga-se, de passagem, que a SPI subestimou os requerimentos teórico-metodológicos e o tempo necessário à capacitação para o eficaz desenho de programas para o PPA sob a nova conceituação, plano por problemas/programas).

Em 1999 o CENDEC teve um primeiro semestre de trabalho ultra intensivo para atender, ainda que parcialmente (por total indisponibilidade de ampliar a capacidade operacional) a demanda incessante. Mas não deixou de cooperar, mesmo que de forma não suficiente, com todos que o demandaram. Desde o final de 1997, a ENAP organizava e presidia encontros regulares entre as “escolas de governo”<sup>17</sup>, naquela ocasião envolvia a ESAF, o Instituto Rio Branco (IRB), a Fiocruz, a Universidade dos Correios, a FGV/Bsb e o CENDEC. Todas reconheciam a excelência do CENDEC e sua singularidade, pois todos os seus cursos eram concebidos internamente e ministrados por seu corpo técnico, sempre inovadores e abrindo novos rumos para o planejamento e a gestão governamentais. Nada disso bastou.

Em julho de 1999, por decisão do então presidente do IPEA, o CENDEC foi extinto sob a alegação de o que fazia o Centro as universidades teriam maior competência para fazer. Nenhuma universidade brasileira jamais ofereceu qualquer curso, em graduação, extensão ou pós-graduação minimamente próximo daquilo feito pelo CENDEC. E até hoje não há quem o faça. Em seus quase trinta e três anos de existência formou cerca de 35.000 alunos.

---

<sup>17</sup> A rigor, nenhuma delas se enquadraria nessa categoria, pois não passavam de escolas de administração setoriais, à exceção do IRB que proporcionava bastante mais aos seus alunos, mas ainda assim restrito aos assuntos relativos às relações internacionais.

## O MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DO IPEA: HISTÓRICO, RELEVÂNCIA E CARACTERÍSTICAS

Mais de dez anos após a extinção do CENDEC e do encerramento das atividades de capacitação do Ipea, o Instituto voltou a mobilizar seus recursos, sobretudo sua experiência acumulada na análise de políticas públicas e no assessoramento governamental, para a capacitação de servidores públicos.

Parte desse retorno reflete a conjuntura política nacional do período que se inicia em 2003, marcada por uma atenção redobrada aos problemas sociais brasileiros como pobreza, desigualdade e o baixo e assimétrico provimento de bens e serviços públicos. Além disso, reflete o entendimento de que o enfretamento desses problemas requereria ações coordenadas pelo Estado por meio do planejamento, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas.

Após um período de recomposição da estrutura administrativa do Estado brasileiro, da experiência acumulada na elaboração de políticas públicas, assim como da adequação e amadurecimento dos mecanismos de planejamento, diversas instituições públicas voltaram suas atenções à necessidade de uma capacitação mais profunda para os estudos sobre desenvolvimento e para análise de políticas públicas.

O Ipea não estava, evidentemente, imune a esse processo de reestruturação da ação estatal e, desde o início de 2003, reforçou seu engajamento nas atividades governamentais. Todavia, é apenas a partir de 2007 que o Instituto estabeleceu com mais vigor a sua própria reestruturação. Esse processo culminou, em 2009, com a redefinição de sua estrutura organizacional (que passou a contar com seis diretorias temáticas, além da administrativa) e a contratação de novos

profissionais com formação mais variada que a de economia, a mais comum no Instituto. A nova organização das atividades de pesquisa e assessoramento passou a contemplar, além de temas clássicos, como macroeconomia, pobreza e desigualdade de renda, políticas sociais, regional, rural urbana e setoriais, assuntos que ou não eram tratados ou o eram apenas marginalmente pelo Ipea. Dentre as temáticas novas ou reforçadas estão Democracia, Estado e Participação Social, Economia e Política Internacionais, Território e Meio Ambiente, dentre outras.

É nesse momento que o instituto também passa a refletir sobre a possibilidade de restabelecer as atividades de capacitação. Apesar do governo federal já contar com escolas bastante consolidadas àquela época, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), parecia claro que, a despeito do bom trabalho por elas realizadas, seu foco estava voltado para administração pública, sobretudo em seus aspectos operacionais, havendo uma lacuna no campo de análise de políticas públicas e de estudos sobre desenvolvimento.

Foi com esse espírito que a partir do segundo semestre de 2009 três iniciativas ganharam corpo no Ipea: 1) a parceria Ipea-Fiocruz; 2) os cursos de formação Ipea-Centro Celso Furtado; 3) o Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

## O RETORNO DA CAPACITAÇÃO NO IPEA E AS PRIMEIRAS INICIATIVAS

A parceria com a Fiocruz representou um marco na retomada das atividades de capacitação do Instituto. Primeiro, porque reunia num esforço conjunto duas instituições com longa tradição de pesquisa em políticas públicas, assim como larga experiência em assessoramento governamental. Segundo porque permitiu a mobilização de técnicos das mais variadas diretorias, com formações acadêmicas distintas e de diferentes gerações da instituição na implementação de um curso totalmente voltado para os problemas do desenvolvimento e a análise de políticas públicas. Por fim, porque alterou a forma tradicional de capacitação do Ipea, tal como implementada pelo CENDEC, uma vez que se estabeleceu, de imediato, como um curso de Pós-graduação *stricto sensu*<sup>18</sup>.

O legado do CENDEC nesse movimento de retomada das atividades de capacitação não foi, todavia, totalmente negligenciado. Por um lado, a própria parceria com a Fiocruz e o escopo do curso dialogavam muito com o que o CENDEC havia promovido em termos de formação. Por outro lado, os cursos ministrados conjuntamente com o Centro Celso Furtado parecem ter resgatado, em alguma medida, parte daquilo que o CENDEC fazia: capacitação de curta e média duração, voltada para o planejamento governamental, ofertada para funcionários públicos em escala nacional, incluindo nesse público-alvo, os servidores das unidades subnacionais<sup>19</sup>.

---

**18** Lamentavelmente, essa parceria foi extinta em meados de 2013.

**19** Infelizmente, essa parceria também foi descontinuada em 2012.

## **SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO DO IPEA**

Por fim, a iniciativa mais perene desse novo ciclo de capacitação foi o Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Essa iniciativa partiu diretamente do então Presidente do Ipea, Márcio Pochmann em meados de 2011 e tinha como ponto de partida as experiências relativamente exitosas das parcerias com a Fiocruz e o Centro Celso Furtado, assim como parte da memória institucional do CENDEC ainda preservada. No entanto, dois outros elementos serviram de motivação para a criação do mestrado.

Em primeiro lugar, havia uma lacuna de capacitação para análise de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Àquela altura, nenhuma das escolas do governo oferecia cursos de pós-graduação com essas características. Mesmo as universidades públicas davam passos muito tímidos nessa direção, uma vez que o chamado “Campo de Públicas” ainda não estava totalmente consolidado<sup>20</sup>. Ademais, apenas o Ipea possuía a característica de ser uma instituição com elevada capacitação acadêmica e forte penetração no Estado.

Em segundo lugar, criar uma pós-graduação voltada para os temas definidos acima e tendo como público-alvo analistas e gestores de políticas públicas teria o benefício de aprofundar a inserção do Ipea nas ações do Estado brasileiro. Além de transmitir o saber acadêmico estabelecido e o conhecimento produzido dentro do Instituto, o Mestrado abriria as portas para maior articulação com as burocracias públicas, assim como para prospecção de novos temas de pesquisa e assessoramento governamental.

O processo de construção do Mestrado não foi,

---

**20** Veja a este respeito: Gonçalves (2014) e Pires et al (2014).

todavia, uma iniciativa de cima para baixo. A presidência do Ipea determinou que se fizesse um amplo debate com os pesquisadores da casa para colher suas opiniões sobre a viabilidade do programa, suas características curriculares, assim como as formas de implementação.

Diante desta determinação, diversas reuniões foram realizadas com este fito. Os formatos foram os mais variados, contemplando desde reuniões com pesquisadores específicos, interessados em contribuir com a proposta, passando por reuniões formais por diretoria, assim como encontros gerais, em formato de assembleia, em que os servidores das distintas diretorias puderam debater e confrontar opiniões.

Longe de ser consensual, a proposta era, na verdade, bastante controvertida. Por um lado, havia os adeptos de primeira hora, que não só apoiavam a construção de uma pós-graduação, mas também uma espécie de reedição do CENDEC, ainda que adaptado às novas características da Sociedade e do Estado brasileiros. Por outro lado, havia aqueles que se opunham frontalmente à ideia, baseados no argumento de que a implementação de uma pós-graduação no Ipea desviaria o Instituto de sua missão fundamental, a saber, a produção de pesquisas sobre políticas públicas e o assessoramento governamental. Por fim, havia um terceiro grupo que, embora simpático à ideia, entendia que seu desenho e implementação deveriam ser muito cautelosos e modestos, tendo em vista a novidade da tarefa, a perda relativa de memória institucional para capacitação e os riscos associados ao desvio da missão do Ipea.

Após alguns meses de debates, foi possível elaborar uma proposta curricular mínima e submetê-la à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Originalmente, a proposta foi enviada à área transdisciplinar. Porém, antes mesmo de sua apreciação, a área de economia

reivindicou a submissão da proposta do Ipea ao Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC) daquela instituição, razão pela qual o Mestrado foi avaliado e aceito por essa área em abril de 2012.

É possível dizer que, no embate entre os diversos grupos sobre a criação da pós-graduação, a proposta final aprovada estava alinhada a dos defensores da moderação e do comedimento. Voltado fundamentalmente para funcionários públicos, o mestrado teria como objetivos: 1) formar servidores para o desenho e a avaliação de políticas públicas; 2) capacitá-los no uso de técnicas de pesquisa (quantitativa e qualitativa) aplicada; 3) habilitá-los para a elaboração de diagnósticos e estratégias de desenvolvimento<sup>21</sup>.

Uma vez superadas as disputas pela pertinência e pelo desenho da proposta, havia que se avançar sobre a fase de implementação. Teoricamente, o Ipea reunia condições excepcionais para essa tarefa. Primeiro, porque possuía saber técnico-científico consolidado, com servidores qualificados com pós-doutorado, doutorado e mestrado em áreas como Economia, Ciência Política, Sociologia, Ecologia, Planejamento Urbano, Direito, Administração Pública, dentre outras. Segundo, porque dispunha de conhecimento profundo sobre o funcionamento do Estado e das políticas públicas, obtido por meio de suas atividades de pesquisa, de assessoramento governamental, da participação de servidores do Ipea na gestão de ministérios, assim como da atuação de servidores qualificados de outras carreiras no próprio Ipea.

Todavia, como afirma Pires (2017), a implementação é a fase crítica de uma política pública. E não foi diferente com a pós-graduação do Ipea. Primeiro, porque é nessa fase que os obstáculos orçamentários, organizacionais e administrativos

---

**21** Vide Resolução nº 01, de 16 de maio de 2016. Mestrado Ipea.

se manifestam com maior vigor. Segundo, porque há que se sobrepujar ainda alguns óbices de natureza política.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, é importante notar que havia uma enorme incerteza jurídica sobre essa atividade, uma vez que ela não se encontrava devidamente regulamentada nos instrumentos normativos do Ipea. Mais do que isso, ela não havia sido contemplada no planejamento estratégico do Instituto, dispunha de capacidade de gestão específica limitada, bem como não contava com programação orçamentária própria. Há que se notar, adicionalmente, que os pesquisadores do Ipea não haviam sido capacitados para a docência profissional, assim como havia escasso material didático para um curso com as características pretendidas<sup>22</sup>.

No que tange ao segundo aspecto, a mudança na Presidência do Ipea fez reaparecerem as dúvidas sobre a pertinência, o desenho e a capacidade de implementação do Mestrado. A chegada do Presidente Marcelo Neri em 2012 se deu em meio a uma nova descrença sobre a proposta, cogitando-se até a sua não implementação. Todavia, após novos debates, ajustes e o auxílio da Capes, conseguiu-se, por meio de uma parceria com a Esaf, dar-se início ao Mestrado do Ipea.

A parceria com a Esaf foi fundamental para o processo de implementação, não só porque assegurava uma infraestrutura invejável, mas também porque oferecia uma expertise em administração escolar que o Ipea não possuía.

O primeiro processo seletivo foi realizado entre 2013 e 2014 e trouxe consigo uma marca do Mestrado Ipea até hoje: o envolvimento e a participação de muitos técnicos da instituição. Essa participação se deu na montagem do edital, na elaboração e correção das provas, assim como na análise

---

**22** Todas essas questões têm sido equacionadas ao longo dos anos, restando, todavia, pendências até o momento da redação do presente texto.

dos projetos e nas entrevistas para a escolha dos alunos.

Ao final da primeira turma, o Mestrado iniciou as discussões para um novo processo seletivo, agora sob a presidência de Sergei Soares. Porém, as mudanças políticas no comando do Ipea em 2015 colocaram novos desafios a esse processo. Se por um lado a presidência do Instituto, já sob o comando de Jessé de Souza, não questionava mais a pertinência da pós-graduação, por outro, tecia dúvidas sobre a grade curricular e as características que o programa havia assumido em sua primeira edição. Neste sentido, foram feitas novas alterações na estrutura do curso, ampliando sua conexão com a análise de políticas públicas. Além disso, uma nova parceria se estabeleceu, sendo agora a Enap a ofertante de infraestrutura e de expertise administrativa. Essa nova parceria permitiu um duplo florescimento. De um lado, o Ipea consolidou algumas práticas administrativas, assim como desenvolveu novas habilidades nesse campo. De outro, a Enap pôde criar seu próprio programa de pós-graduação com base em seu aprendizado com o Ipea.

É possível dizer que a partir da segunda edição, o Mestrado do Ipea alcançou uma maturidade mínima necessária ao seu funcionamento e no Instituto já não havia grandes questionamentos quanto à sua legitimidade. Por sua vez, as alterações políticas na instituição, assim como as mudanças no quadro normativo da Capes foram os principais motores de sua transformação.

A chegada do Presidente Ernesto Losardo em 2016 representou outro desafio para o programa. Entusiasta da proposta, injetou recursos financeiros no Mestrado, tendo inclusive construído um andar para abrigar o curso, com excelente infraestrutura de salas de aula, laboratório de informática e sala de estudos. Tal fato foi de suma importância, pois os normativos da Capes já não permitiam mais a oferta do

curso fora de sua sede. Com a nova infraestrutura, a parceria com a Enap foi desfeita e as aulas do Mestrado passaram a ser ministradas dentro das dependências do próprio IPEA, aumentando a integração dos alunos com as demais atividades do instituto.

Por sua vez, o Presidente Losardo pretendeu que o Mestrado se transformasse em escola de governo, oferecendo cursos de curta e média duração, assim como ensino à distância (EAD). O desafio era grande, pois era algo que ia de encontro à tese vencedora nos debates que deram origem ao programa. Mais do que isso, sua implementação era complexa e arriscada. Primeiro, porque os recursos à sua consecução eram escassos. Segundo, porque passaram a existir fortes concorrentes, tanto no segmento de pós-graduação em políticas públicas *stricto sensu* (Enap, FGV, Insper, etc.), quanto nos segmentos de curta curta/média duração (Enap, FGV, Insper, etc.) e de EAD (Coursera, MIT, Harvard, entre outras). Embora todos os preparativos para esta conversão tenham sido feitos ao longo de sua gestão, o projeto não logrou êxito.

Os fatores exógenos têm sido, em geral, os elementos de transformação e, com a o novo governo após as eleições de 2018, novos ventos mudaram os rumos do Mestrado. Ao contrário de seu antecessor, o Presidente Carlos Von Dollinger, não identificou a pós-graduação como uma atividade chave do Instituto, preferindo a moderação à estratégia de expansão! Tendo em vista as mudanças pelas quais passa o governo brasileiro, optou por interromper a criação da escola de governo e manter os objetivos originais da pós-graduação do Ipea.

Evidentemente, muito mais poderia ser dito sobre criação e consolidação (ainda em curso) da pós-graduação do Ipea. No entanto, a história densa dessa organização singular, inscrita na história de sua mantenedora, demandaria um

olhar mais profundo sobre a dinâmica do próprio Ipea, seus fatores exógenos e endógenos de mudança, seus conflitos e contradições, assim como sua interação com os atores que em certo momento do tempo atuaram como protagonistas da construção do Mestrado. Porém, tal empreendimento foge ao escopo desse trabalho.

## **CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DO MESTRADO DO IPEA**

O que se pode pretender na parte final deste breve relato é descrever, de forma sucinta as características que, afinal, acabaram por conferir alguma identidade ao Mestrado do Ipea. Neste caso, três elementos merecem destaque: 1) a estrutura do curso; 2) o perfil dos alunos atendidos; 3) os resultados obtidos até o momento.

No que diz respeito ao primeiro elemento, cabe notar que embora o curso tenha mantido boa parte das características originais, sua grade curricular foi bastante modificada ao longo do tempo. Contudo, o sentido das mudanças parece ter sido sempre o mesmo. Por um lado, buscou-se conferir maior ênfase à relação entre desenvolvimento e políticas públicas. Tal fato fez com que o foco da aprendizagem se tornasse paulatinamente mais centrado na análise de políticas públicas. Por outro lado, procurou-se aprofundar a ideia de que as políticas públicas e os indicadores de desenvolvimento têm características multifacetadas. Neste sentido, os conhecimentos teóricos necessários à sua compreensão se originariam de disciplinas distintas, como economia, sociologia e ciência política, conferindo ao curso um caráter multidisciplinar. Por fim, diante da necessidade de nortear a ação governamental, e tendo em vista a enorme massa de informação à disposição no período atual, o curso orientou-se para o uso de técnicas de pesquisa (quantitativas e qualitativas), assim como para os estudos de

caso.

A ênfase e o foco da aprendizagem, assim como o caráter multidisciplinar e aplicado, culminaram em um processo de ensino estruturado em quatro módulos: básico, metodológico, aplicado e específico.

No módulo básico ministram-se as disciplinas teóricas de economia, ciência política e políticas públicas. Na parte metodológica, estão as técnicas elementares de pesquisa quantitativa e qualitativa, assim como seus desdobramentos mais avançados. No módulo aplicado, os alunos são expostos aos estudos sobre políticas públicas setoriais e transversais. Por fim, o módulo específico confere ênfase a alguns estudos de caso, assim como a outros elementos atinentes a análise de políticas públicas. Todos estes módulos podem ser visualizados na grade curricular atual, conforme o quadro 1.

#### **QUADRO 1.** Estrutura curricular do Mestrado Ipea em 2020

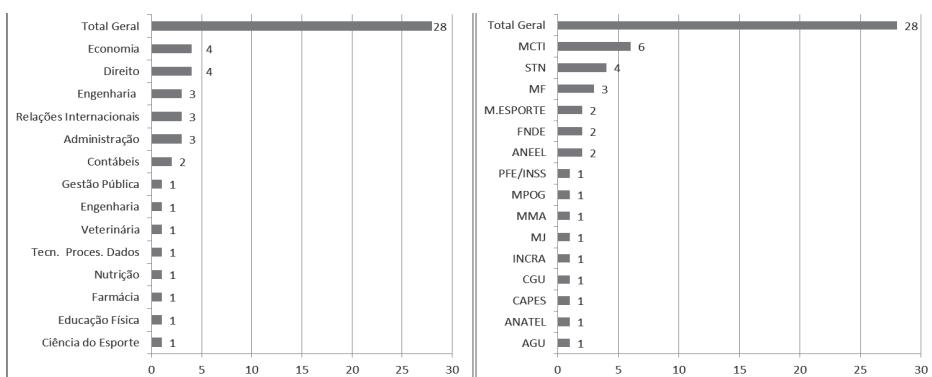
Básico	Estado e Políticas Públicas* Estratégias de Desenvolvimento*
Metodológico	Pesquisa Aplicada e Projetos de Intervenção* Métodos Quantitativos* Métodos Qualitativos* Seminários de Pesquisa* Econometria <sup>+</sup>
Aplicado	Desenvolvimento Produtivo e Inovação <sup>+</sup> Política Social <sup>+</sup> Território e Meio Ambiente <sup>+</sup> Globalização e Inserção Internacional <sup>+</sup> Finanças Públicas <sup>+</sup> Infraestrutura e Regulação <sup>+</sup>
Específico	Avaliação de Políticas Públicas <sup>+</sup> Planejamento Estratégico Governamental <sup>+</sup> Tópicos Especiais 1 <sup>+</sup> Tópicos Especiais 2 <sup>+</sup>

Notas: 1) \* Obrigatória; 2) + Optativa

Fonte: Ipea/Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

No que diz respeito ao perfil dos discentes atendidos, cabe notar que o Mestrado conseguiu atingir um amplo espectro do funcionalismo público, pelo menos de Brasília. Por um lado, os alunos são provenientes dos mais variados Poderes da República e Ministérios do Executivo, conformando um mosaico de experiências em políticas públicas. Por outro lado, ainda que haja uma pequena preponderância, do ponto de vista acadêmico, na área de economia, os estudantes tem formação bastante variada, conformando uma miscelânea de visões de mundo.

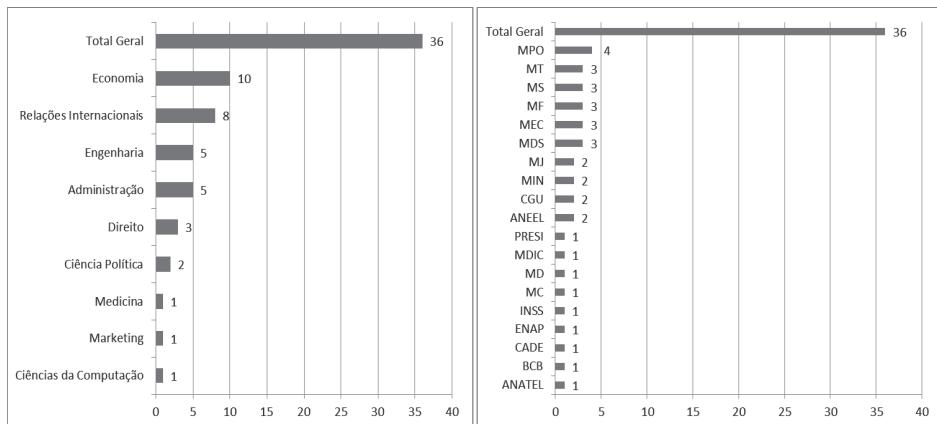
**GRÁFICO 1.** Perfil dos alunos – 1<sup>a</sup> turma



Fonte: Ipea/Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

## GRÁFICO 2. Perfil dos alunos – 2<sup>a</sup> turma

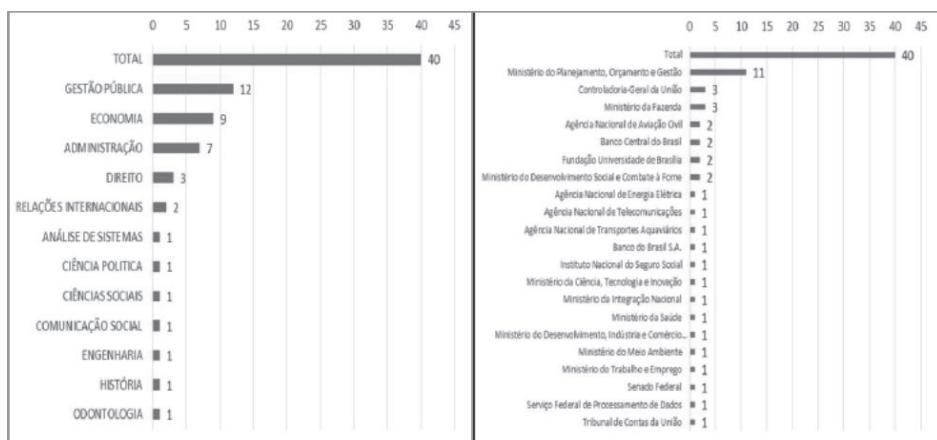
### Formação Acadêmica (a)      Órgão de Origem (b)



Fonte: Ipea/Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

## GRÁFICO 3. Perfil dos alunos – 3<sup>a</sup> turma

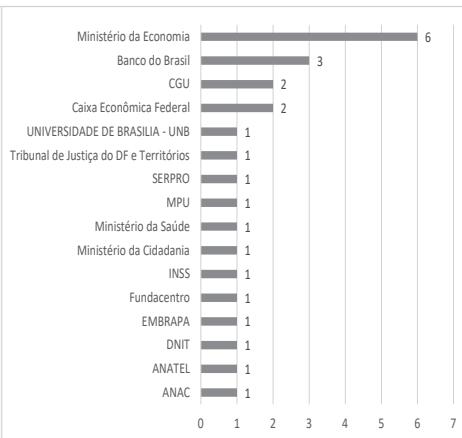
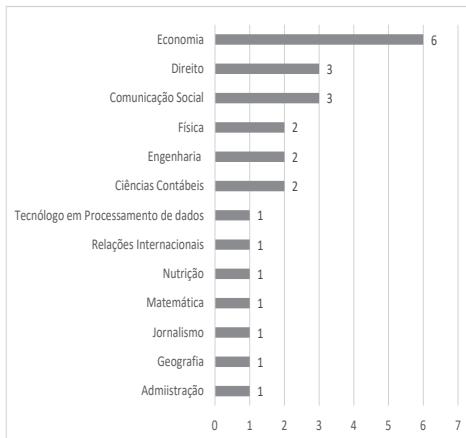
### Formação Acadêmica (a)      Órgão de Origem (b)



Fonte: Ipea/Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

**GRÁFICO 4.** Perfil dos alunos – 4<sup>a</sup> turma

Formação Acadêmica (a)



Fonte: Ipea/Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

As origens variadas e as formações distintas têm permitido aos alunos um convívio rico, marcado, simultaneamente, pela curiosidade e o estranhamento. Estes elementos têm sido fundamentais para a compreensão das diferenças e semelhanças que cercam as diversas políticas públicas. Some-se a isso o fato de que essa multiplicidade se conecta de forma muito oportuna com o perfil variado de professores, disciplinas e diretorias temáticas do próprio Ipea, possibilitando uma combinação proveitosa de interesses, expertises e projetos de pesquisa.

Do ponto de vista dos resultados, dois aspectos merecem destaque. Primeiramente, os trabalhos de conclusão de curso estão totalmente focados na análise de políticas públicas. Esses trabalhos finais têm assumido dois formatos preferenciais: dissertações e projetos de intervenção. As dissertações tradicionais têm enfatizado os diagnósticos de problemas e, com base no referencial teórico e no material empírico disponível, elaborado algumas proposições gerais de políticas. Por sua vez, os projetos de intervenção, como o

próprio nome sugere, têm centrado suas considerações em propostas imediatas de ação, seja no conteúdo de políticas específicas, seja na estrutura normativa e/ou operacional das unidades de desenho e implementação de políticas públicas.

Em segundo lugar, cabe destacar o impacto que o Mestrado do Ipea tem tido sobre a trajetória profissional dos alunos. Ainda que as informações sejam preliminares, há evidências de que os egressos tenham assumido papéis de destaque nas unidades de planejamento e elaboração de políticas públicas.

Por fim, cabe destacar que ao longo da existência do Mestrado, mais de 60 Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP) do Ipea estiveram envolvidos com as atividades desse programa de pós-graduação, que conta atualmente com 18 docentes permanentes, 3 docentes colaboradores, todos servidores de carreira. Quatro processos seletivos foram realizados durante sua existência. Ao todo, cerca de 1000 servidores federais estiveram inscritos para as provas de seleção. Nas três primeiras turmas, 113 alunos foram matriculados no curso e 101 dissertações foram defendidas, enquanto 12 alunos foram desligados, seja por vontade própria seja por não atenderem os requisitos acadêmicos necessários ao cumprimento do programa. A quarta turma, ingressante em setembro de 2019, contou com 25 alunos e já realizou o primeiro trimestre letivo. O Mestrado do Ipea se prepara, agora, para o novo processo seletivo (5<sup>a</sup> edição) com possibilidade não só de abrir uma turma em Brasília, como também em sua unidade do Rio de Janeiro. Tal possibilidade está associada à enorme demanda pelo curso em ambas as cidades, manifesta pelos inúmeros contatos telefônicos, via e-mail, assim como por meio das redes sociais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A história da capacitação no Ipea é longa e permeada por períodos muito distintos na vida do Instituto. Como boa parte dos empreendimentos do Estado brasileiro, tem sido marcada por elevada instabilidade, tendo apresentado momentos de ascensão, declínio e renascimento. Iniciada pelo CENDEC, essa história vive um novo tempo, de reconfiguração face às estruturas contemporâneas do Estado e à compreensão do papel que a instituição pode ter na formação da burocracia e de todos aqueles interessados na compreensão das ações governamentais voltadas para o desenvolvimento. Longe de estar consolidado, o Mestrado do Ipea é um projeto em construção que pretende fazer jus à bela trajetória de capacitação do Instituto, fundada pelo CENDEC, e almeja ser uma referência na formação para análise de políticas públicas e nos estudos sobre desenvolvimento, assim como um instrumento de articulação do Ipea com as ações estratégicas do Estado brasileiro.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

GONÇALVES, S. F. C. Movimento Campo de Públicas: Estudo sobre sua constituição à luz do conceito de identidade e da percepção de integrantes graduados em Administração. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Alfenas, Campus Varginha, 2014.

PIRES,V.; MIDDLEJ e SILVA, S. A.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F., S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. APGS, v. 6, n. 3, p. 109-167, jul.-set. 2014.

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO. Resolução nº 01, de 16 de maio de 2016.

PIRES, R. R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - BIB, v. 81, p. 5-24, 2017.

---

# **PRESSÁGIO**

Aécio Gomes de Matos

# CONTRIBUIÇÕES PARA UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO IPEA<sup>1</sup>

A análise institucional que nos propomos apresentar a seguir é fruto de nossas observações na Diretoria Executiva do IPEA e de opiniões recolhidas através de entrevistas com pessoal das equipes técnicas e administrativas, e tem o objetivo precípua de trazer à reflexão dos dirigentes e do corpo funcional algumas considerações que poderão ser significativas para a formulação de uma política de recuperação e desenvolvimento do órgão.

Como referências teóricas complementares, foram incorporadas às análises, algumas conclusões de cunho genérico, fruto de uma pesquisa em fase de conclusão sobre a “Gestão Pública e o Comportamento do Servidor”<sup>2</sup>.

Duas constatações, em particular, mobilizaram-nos a realizar esse trabalho: a primeira foi a de uma apreensão generalizada entre os funcionários sobre os destinos do IPEA,

---

**1** O presente documento contém algumas contribuições a uma análise institucional do IPEA, elaboradas com base em informações colhidas pela observação participante dos próprios analistas e por entrevistas não diretrivais, realizadas com funcionários e dirigentes entre os meses de agosto de 1993 e fevereiro de 1994, período em que o autor exerceu o cargo de Diretor Executivo do órgão. O conteúdo do texto incorpora contribuições da pesquisa do autor sobre a gestão e o comportamento do servidor às análises específicas do contexto IPEA, desenvolvidas em trabalho conjunto com a psicóloga Márcia de Alencar, que, à época exercia a assessoria como analista institucional junto à Diretoria Executiva do IPEA. Antes de concluir esta versão final, as análises e conclusões aqui apresentadas foram expostas aos coordenadores e dirigentes do IPEA em Seminário Organizado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, em abril de 1994.

**2** GOMES de MATOS, Aécio. “Gestão Pública e o Comportamento do Servidor” UFPE/CNPq. Recife, 1994.

esvaziado e desprestigiado pelo Governo Federal; a segunda foi a degradação crescente das instituições de planejamento do Governo Federal, num processo evidente de desmonte do aparelho de Estado, nas suas funções normativas e de coordenação.

Desde o início das nossas observações, consideradas as implicações da hierarquia e o fato de sermos agentes “de fora” dos quadros da organização, tivemos a atenção mobilizada por uma dinâmica institucional que se revelava operacionalmente descoordenada, no conjunto da organização, desmobilizante nas relações interpessoais e neurotizante para os agentes envolvidos. Esse quadro parecia agravado por um sentimento generalizado de impotência e anomia do corpo funcional diante da perspectiva de irreversibilidade do quadro.

Após elaborarmos esta síntese, estamos seguros que a sobrevivência do IPEA está ameaçada e depende da ação articulada dos dirigentes e dos funcionários, sem o que pouca esperança haverá. A nossa análise investe em facilitar uma tomada de consciência institucional e uma articulação coletiva. A ação dos dirigentes que pretendem salvar o sistema de planejamento, com o IPEA, deveria começar, segundo pensamos, pelo investimento no processo de conscientização dos funcionários da sua própria realidade organizacional, a começar pela análise da subjetividade em que implica essa dinâmica institucional, foco central do presente trabalho.

Chamamos a atenção dos que pretendem ler este texto para o caráter impessoal e histórico da análise institucional. É verdade que os processos internos ao IPEA têm suas próprias singularidades; não obstante, é necessário alertar os leitores sobre um componente de universalidade dos processos analisados quando comparados com outras organizações do mesmo contexto do Governo Federal. É indispensável que se considere esse caráter universal das análises para que

não se pretenda debitar as patologias analisadas às pessoas diretamente envolvidas no quadro organizacional atual; há que se considerar que os processos institucionais têm um caráter histórico e, por isso mesmo, precisam ser compreendidos numa perspectiva impessoal, sem julgamentos de valores, nem recriminações.

## **NATUREZA ESQUIZO-PARANÓIDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo a pesquisa sobre Gestão Pública (id. *ibid.*), a administração pública brasileira sofre de uma complexa patologia que atinge as organizações, como um todo, e os funcionários, em particular. Uma patologia que chamaremos de esquito-paranóide<sup>3</sup>, face aos sintomas crônicos, típicos das estruturas desagregadoras, que aparecem com muita evidência nas relações funcionais e, mais explicitamente, em nível dos dirigentes e dos extratos superiores das equipes técnicas e administrativas do setor público. Esquito, pelo nível de incoerência e dissociação entre o discurso e a realidade e pela ambivalência das identidades organizacionais; paranóide, pelas ansiedades persecutórias e “delírios de grandeza” que se alternam na prática política que enquadram as organizações públicas. Para além de crônicas, essas patologias tendem a deteriorar progressivamente os sistemas organizacionais, as instituições e a qualidade de vida psíquica dos agentes envolvidos.

---

**3** Terminologia de origem Kleiniana (Melanie Klein. Contribuições à Psicanálise. Editora Mestre Jou. São Paulo. 1970) que designa uma posição psíquica caracterizada por vivências intensas de ansiedades relacionadas à libido e à agressividade na relação com a uma mesma realidade objetal, clivada em objeto “bom”, que dá prazer, e objeto “mau”, que persegue e destrói. Associamos aqui essa posição esquito-paranoide à relação com o mundo político-institucional, enquanto objeto ambivalente, ao mesmo tempo, prazeroso e persecutório.

Para aprofundar a análise desse quadro patológico, examinaremos seis problemáticas onde esses sintomas aparecem com clareza: a ambiguidade dos compromissos, a instabilidade institucional, as relações persecutórias, um modelo de administração reativa, o estresse organizacional e a natureza do poder.

## **AMBIGUIDADE DOS COMPROMISSOS**

Observa-se, de uma maneira mais ou menos generalizada, na administração pública, em todas as esferas e, mais fortemente na esfera federal, uma grande ambiguidade com relação aos compromissos funcionais do servidor, no que diz respeito aos objetivos do seu trabalho: a quem servir e a quem prestar contas. As referências concorrentes nessa ambiguidade são: o Estado, como instância universal e momento instituído da sociedade, o cidadão, seus direitos e suas particularidades, momento instituinte da sociedade e, finalmente, o governo, instância mediatizante e síntese singular de representação da cidadania nas instituições sociais.

Na prática, os modelos e estilos de gestão da administração pública no Brasil servem a interesses dos grupos hegemônicos no governo, em detrimento das verdadeiras funções do Estado democrático definido pela constituição face ao compromisso com o cidadão. Neste jogo de poder, os dispositivos e processos administrativos contribuem para desenvolver atitudes de autodefesa do servidor que correspondem a um alinhamento preferencial aos governantes e aos seus interesses, mesmo quando em contradição às normas do Estado ou aos direitos do cidadão.

Os dois dispositivos mais importantes para induzir esse alinhamento perverso da Relação governante x servidor são: a instituição dos cargos de confiança (FG, DAS,...) e a hipertrofia das gratificações desses cargos, em relação aos

baixos salários de carreira. O servidor sabe que, dependendo da simpatia do governante, o seu salário pode ser multiplicado algumas vezes com a concessão de um cargo de confiança. Em contrapartida, os aumentos salariais por progressão funcional, com valores insignificativos, quando comparados às gratificações de função, dependem dos burocráticos sistemas de crédito previstos nos planos de carreira, onde o fator tempo e os diplomas obtidos têm mais significado do que o desempenho e a competência efetiva em função. Para completar o processo de indução das atitudes adesistas do servidor, desenvolve-se uma prática clientelista, mais ou menos generalizada na administração pública, que distribui os cargos de comissão em função de relações pessoais e de alianças políticas, mesmo em prejuízo da eficiência. É a figura do servidor que condensa a distância construída na história da administração pública do Brasil entre governo e Estado.

É, portanto, o servidor, como funcionário e como cidadão, que vivencia, mesmo inconscientemente, uma contradição importante entre essas atitudes movidas pelos interesses próprios e a consciência social do direito da cidadania e os deveres do Estado; contradição que se reflete em múltiplas manifestações de ambivalência, nas atitudes explícitas de adesão, no cinismo dos jogos políticos, nos sentimentos de culpa e até mesmo na revolta recalcada que se expressa nos momentos de crise contra a autoridade, como analisaremos mais adiante.

## **INSTABILIDADE INSTITUCIONAL**

A segunda problemática a denunciar o quadro patológico da administração pública brasileira é a instabilidade das instituições. Se limitarmos nossa observação apenas aos últimos 30 anos, podemos concluir, sem sombra de dúvidas que a República viveu sob uma permanente transição. Foram

20 anos com as instituições flutuando ao sabor da lógica e do comando militar até a transição democrática, que culmina com as mudanças constitucionais de 1988, que já se autocondenava a uma reforma, em 1993. Sob os auspícios da frustrada Nova República de Tancredo, o “destino” desenha para nosso País, dois longos governos de transição: o primeiro, durante a administração Sarney e a preparação das eleições diretas como panacéia de todos os males; o segundo, após a decepção “collorida”, uma nova transição com Itamar e uma nova espera pela legitimidade e pela estabilidade, com horizonte em 1995.

A instabilidade já faz parte da nossa identidade política; se não é genética, já integra a herança cultural, se reproduzindo e se ampliando exponencialmente à medida que descem os níveis da hierarquia. Ministérios e órgãos a eles vinculados são criados e extintos em cada novo governo ao sabor da receita do dia, às vezes para abrigar um novo aliado, conforme nos revela o 3º relatório do “Diagnóstico e Perspectivas da Administração Pública no Brasil”<sup>4</sup>

*“em 1985 criou-se o Ministério da Desburocratização apenas com a finalidade de acomodar no primeiro escalão uma corrente política do Nordeste que apoiara Tancredo Neves em seu pleito à presidência da República; logo se criou o Ministério da Administração, conferindo status ministerial a um cargo que, até então, era considerado de assessoramento direto da Presidência (a direção Geral do DASP), com o objetivo de atender a outra conveniência política circunstancial. Desaparecida a conveniência política, extinguiu-se, mais uma vez o Ministério da*

---

**4** CEDEC/ENAP. Estrutura e Organização do Poder Executivo Frente à Opção pelo Sistema de Governo. Projeto. ENAP/PNUD/CEDEC - BRA/90/017 - 3º Relatório. Brasília - 1993, Parte II. p. 187.

*Desburocratização, cujas funções passaram para o Ministério da Administração. Criou-se, dentro da mesma lógica, o Ministério da Ciência e Tecnologia, para servir de nicho às forças nacionalistas de apoio ao governo; um pouco mais tarde o novo ministério foi extinto e suas funções, em parte, foram assimiladas novamente pelo Ministério da Indústria e Comércio, este último extinto na reforma de 1990”.*

A instabilidade cresce muito com a redemocratização. O mesmo relatório, analisando um índice de instabilidade (número de órgãos que não sofreram modificações e o número de órgãos que sofreram modificações), apresenta o seguinte quadro nos últimos governos<sup>5</sup>

PERÍODOS	ÓRGÃOS	MODIFICAÇÕES	ÍNDICES
Castelo Branco	13	5	0.722
Costa Silva/ Médici	23	0	1.000
Geisel	23	2	0.913
Figueiredo	24	2	0.917
Sarney	24	10	0.583
Collor	25	25	0.000

O *turn over* dos ministros, no compasso das alianças político-partidárias, supera a instabilidade das instituições. Equipes dirigentes passam pelos órgãos com as mudanças ministeriais e, muitas vezes, num mesmo mandato de um ministério, gerando mudanças, expectativas e frustrações em administrações meteóricas, tão curtas quanto as alianças que lhes dão sustentação.

De uma maneira geral, o funcionalismo público e, em particular, os dirigentes, vivem em um permanente clima de

---

<sup>5</sup> Id. ibid. p. 192.

tensão, com os sinais de alarme sempre ligados à espera de mudanças; o órgão onde trabalham vai ser extinto, o ministro está sendo fritado, o secretário está em desgraça, o diretor entrou em rota de colisão.

## **RELAÇÕES PERSECUTÓRIAS**

A terceira instância que expressa a patologia esquizoparanóide da administração pública no Brasil é a natureza persecutória de relações institucionais estabelecidas com base no corporativismo e no clientelismo das alianças que se estruturam em todos os níveis, como pano de fundo das instituições. Essas alianças se articulam em complexas redes de interesse, sem maiores compromissos estruturantes, sem bases ideológicas, sem relações pessoais francas e duráveis. Naturalmente, a dinâmica dessas alianças está sujeita à instabilidade das instituições, na esteira de fatores conjunturais decorrentes dos jogos políticos e da utilidade imediata que tenham. São alianças cambiantes e, muitas vezes, cambiais.

Sendo a base do poder político-institucional, essas alianças, pela sua própria natureza, mobilizam permanentes investimentos individuais e coletivos de caráter tático com objetivos de defesa e ataque, indispensáveis à estabilidade dos agentes: quanto maior for a instabilidade institucional, maior será o nervosismo dos agentes. No clima de instabilidade em que vive o Governo Federal, essas alianças terminam por assumir duas características psicológicas importantes: primeiro, um caráter compulsivo porque se instalam como condição de sobrevivência, depois uma vivência neurotizante impregnada de tensões e conflitos fantasmatizados pela própria instabilidade que as caracteriza.

## **ADMINISTRAÇÃO REATIVA**

Para completar o quadro patológico descrito acima, a administração pública brasileira desenvolve uma síndrome de adaptação, cuja característica básica é a permanente emergência de situações aleatórias, com reduzido investimento pró-ativo. Em consequência, vive-se em permanente estado de alerta e trabalha-se sob a pressão do tempo, com prazos exígues e tarefas urgentes, sempre em atraso. Prevalece a improvisação e o descaso com a eficácia organizacional, reforçando o descompromisso com os deveres do Estado e os direitos do cidadão.

A moderna racionalidade organizacional recomenda a elaboração de planos estratégicos, partindo de objetivos institucionais para determinar prioridades, projetos e linhas de atuação consequentes, fixando metas objetivas, regularmente avaliadas, estruturas operacionais, processos e políticas gerenciais estrategicamente alinhados.<sup>6</sup>

Mas, essa não é a prática dos órgãos da administração pública brasileira. As incertezas geradas pela instabilidade institucional e pela natureza persecutória das relações leva o administrador a se fixar em perspectiva de horizontes de curto prazo. Cada um procura marcar sua passagem pelos cargos no pouco tempo que pensa dispor e termina administrando sempre com programas emergenciais, por mais que dure sua gestão. *“Se não fizer hoje, talvez amanhã eu não esteja mais aqui para tentar”.*

## **ESTRESSE ORGANIZACIONAL**

Observam-se duas consequências importantes desse quadro institucional sobre os indivíduos. Em primeiro lugar, os servidores se sentem “abandonados” pelo Estado, suas

---

**6** MILES, Reimond e SNOW, Charles. Organizational Strategie, Struture and Process. Mc Graw Hill. NY. 1978

organizações entregues a dirigentes com os quais não têm parcerias, nem compromissos. Sentimentos de invasão e alienação suportam e justificam comportamentos improdutivos e uma rejeição, sem insubordinação às figuras de autoridade. O funcionalismo no Brasil é sistematicamente oposição ao governo; *“antipatia à primeira vista”*. O mais grave é que, sem fazer uma distinção mais precisa entre Governo e Estado, os funcionários terminam por assumir um comportamento sistemático contra o Estado, em detrimento do serviço público e do cidadão.

Em segundo lugar, do ponto de vista do dirigente, toda essa situação tem também consequências graves. De fato, a natureza perversa das alianças a que se submete inibe o estabelecimento de relações interpessoais mais consistentes, com o fundamento afetivo necessário à estabilidade do equilíbrio psíquico de qualquer indivíduo. Essa tendência agravada pelas posturas paranóico-defensivas da vivência do dia a dia das relações de poder, impedem o desenvolvimento de atitudes abertas de confiança mútua. O estresse decorrente dessas vivências, além de submeter os indivíduos a níveis elevados de excitação tem também consequências somáticas significativas no médio e longo prazo. Embora não tenha sido objeto de nossas análises, os próprios sujeitos desse processo falam de envelhecimento precoce (*“os cabelos brancos vieram rápido”*), de tensões (*“estou tomando remédio para conseguir dormir”*) e de doenças psicossomáticas (*“úlceras”*, *“tensão alta”*).<sup>7</sup>

## NATUREZA DO PODER

Além dos efeitos da desregulação organizacional e do estresse, da instabilidade institucional e da natureza perversa

---

<sup>7</sup> Ver a propósito do estresse organizacional, AUBER, Nicole e PAGÈS, Max. *Le Stress Professionnel*. Éditions Klincksieck. Paris. 1989.

e persecutória das alianças, existem graves consequências no quadro político-institucional, particularmente no que diz respeito à natureza do poder político.

Não se ascende a um poder efetivo e legítimo pelo fato de estar investido de um cargo; tudo depende das alianças de que participa. Mesmo os que poderiam se considerar mais poderosos, como ministros e dirigentes de órgãos públicos estão submetidos às alianças. Ao contrário do que ocorre nas organizações privadas, onde a propriedade do capital legitima o poder das decisões ou com os coronéis do interior, mitificados pela falta de consciência política dos seus “afilhados”, os quadros tecnocráticos “*nomeados pelo poder dos DAS*”, precisam lutar arduamente para garantir algum reconhecimento do espaço que legalmente lhes é conferido pelo cargo ou função que “*ocupam*”.

Em síntese, pode-se dizer que, imerso nesta situação esquito-paranóide da administração pública, o poder se nega a si mesmo, por não ser legítimo, por não sustentar nenhum projeto consistente e duradouro, não ter estabilidade institucional, e pouca capacidade de produção. Os símbolos dão aos quadros dirigentes uma aparência de poder real: os gabinetes pomposos, equipamentos sofisticados, fax, celular, processos “*urgentes*”, “*confidenciais*”,... Tudo uma grande fantasia de poder, delírio de comandar batalhões e divisões de servidores, que, frequentemente, não lhes reconhecem legitimidade, boicotam e ridicularizam suas ordens nas conversas de corredores.

## **PROJETO DE DESMONTE DO ESTADO**

A história do Estado brasileiro, desde o fim da fase colonial, sempre teve percalços dignos de uma epopéia. Das lutas libertárias aos movimentos republicanos, das quarteladas às resistências populares, das ditaduras militares

às redemocratizações. Muitas vezes tivemos governos fortes, mas nunca um Estado forte.

Na história recente, o País vive uma verdadeira gangorra política. Após a democratização de 1946, experimentam-se momentos de fortalecimento das instituições políticas e a própria economia se moderniza. Em 1964, o golpe militar reverte as instituições em detrimento das liberdades democráticas, enquanto o surto de modernização e crescimento econômico se mantém em ritmo acelerado por mais alguns anos, até a falência do chamado “milagre brasileiro”, no início dos anos 70, quando os governos militares começam a perder o controle da situação econômica e, em consequência, o domínio político do País: é o início do longo processo de redemocratização, consolidado com a Constituição de 1988.

Novos rumos para a administração pública. A primeira tendência, a partir da abertura nos anos 80, está na crescente rejeição dos modelos e dos instrumentos de administração centralizados, particularmente nos meios intelectuais, incluindo o IPEA. Surge daí um fenômeno significativo para a crise de identidade do IPEA: o exorcismo do planejamento. As origens desse fenômeno estão na crescente identificação da sociedade com os novos paradigmas da nascente democracia e na necessidade das equipes técnicas se diferenciarem do governo para explicitar a rejeição aos modelos autocráticos que ajudaram a construir. Essa tendência leva a radicalismos de rejeição do planejamento, como função, como se não houvessem modelos de planejamento descentralizados, participativos e comprometidos com a democracia. Mais ainda, desenvolve-se nos círculos intelectuais uma resistência ativa às funções de governo. Irrompem por todos os recantos do País organizações não governamentais e desenvolvem-se, mesmo nas organizações públicas, focos de resistência sistemática aos governantes. A rejeição ao governo tende a

se transformar na rejeição ao Estado.

Neste contexto, o processo de identificação no IPEA sofre um duro golpe com esse fenômeno que implica na negação de uma identidade anterior, caracterizada pela onipotência e por valores positivos, que estavam agora sendo rejeitados e considerados como valores negativos. Do ponto de vista psicológico significa a rejeição de si mesmo, situação angustiante que mobiliza mecanismos inconscientes de defesa, com a clivagem da instituição. Rompe-se a unidade. Há construção de guetos dentro do próprio IPEA e o êxodo de parte da equipe, formando dois IPEA's (o interno e o externo) que não mais se reconhecem entre si e se disputam, agravando a crise.

Essa situação fica mais complexa quando surge outra tendência, de inspiração ideológica antagônica, em defesa dos interesses capitalistas, mobilizando, desde os modernos oligopólios internacionais, até os mais negros rincões do nosso capitalismo selvagem; todos beneficiários dos governos militares, que ganham dinheiro com a crise e com a inflação, temerosos de perder o lucro fácil com o advento da nova ordem institucional. Montada nas ideologias liberais, essa segunda tendência defende a redução do papel do Estado, culpabilizado por todos os males da sociedade.

Estrutura-se entre essas duas tendências uma estranha e surda aliança de forças antagônicas, em prejuízo das instituições públicas. De um lado, os intelectuais e os funcionários públicos, em oposição serrada ao governo e à autoridade (confundida com o autoritarismo); do outro, os empresários, a direita liberal e seus representantes políticos, contra a função normativa do Estado. Uma aliança que enfraquece o governo e desaparelha o Estado, começando pelo desmonte dos instrumentos de coordenação e terminando por sucatear a própria máquina operativa dos órgãos públicos, particularmente do poder

executivo.

## **DESMONTE DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO**

O IPEA e todo o sistema nacional de planejamento são vítimas desse sucateamento. Parece esquisito, mas é fato que o sistema de planejamento perde importância com o advento da democracia, passando uma mensagem política e ideologicamente equivocada, que o planejamento é, em si, antidemocrático. Na prática, inviabiliza-se o modelo centralizado de planejamento, sem que se proponha outro modelo capaz de responder às exigências da democracia. Em contrapartida, perde-se a perspectiva do longo prazo, perdem-se as referências estratégicas, vive-se de administrar a crise.

Como já nos referimos, a identidade do IPEA, como órgão de planejamento, recebe os rescaldos dessa rejeição. A identificação com o poder que embalou os primeiros anos do órgão dá lugar à falta de referência institucional que legitime as suas ações, enquanto o poder se transfere para os administradores da crise.

Na prática, a negação das funções do Estado e a rejeição ao planejamento reforçam o modelo de administração por crises, hipertrofiando as funções do Ministério da Fazenda, numa perspectiva tática, em detrimento das funções de planejamento, naturalmente voltadas para horizontes mais longos e, portanto, mais estratégicos.

A década de 90 começa com reformas administrativas que reforçam essa tendência e implementam a teoria minimalista, à medida que imprimem uma grande contração da máquina administrativa, desativando órgãos de planejamento e deixando a economia cada vez mais caudatária da área financeira. O governo Itamar recria a SEPLAN, mas não consegue reverter

esse quadro: além do poder centralizado na administração do caixa, agora já faltam estruturas organizacionais com capacidade para dirigir e garantir os produtos e serviços críticos da função de planejamento, e mais, faltam modelos alternativos para o planejamento descentralizado e democrático.

Para além da erosão natural do longo processo de destruição do Estado, essas estruturas sofreram um golpe de misericórdia no governo Collor, desarticulando suas capacidades produtivas, desmotivando as equipes pelos baixos salários e pela falta de condições de trabalho e até mesmo destruindo parte significativa da frágil base de dados que o planejamento dispunha.

Além do desmonte, ou em consequência dele, os órgãos remanescentes atropelam-se a si mesmos por superposição de funções e disputas de espaços institucionais. SAE, SEPLAN, cada uma a seu turno, vêm tentando definir planos estratégicos desarticulados dos planos setoriais, enquanto o IPEA, com 2/3 de sua equipe dispersa em outros órgãos do governo, faz análises de conjuntura e de políticas públicas com baixíssima audiência no governo. A crise de identidade do IPEA se amplia pela disputa dos papéis.

## **DESMONTE DO IPEA**

Já a partir da década de 80 começa uma tendência de esvaziamento do IPEA, contraditoriamente, na esteira do sucesso institucional do órgão e da competência da equipe nos anos precedentes. O êxodo da equipe foi estimulado, de fora, pela demanda de competências e, de dentro, pela rejeição da identificação com os modelos autoritários de planejamento (*“faltam programas de trabalho estimulantes”*), sendo, também, um processo reforçado por constantes perdas salariais. Essa situação agrava-se progressivamente e, hoje, com a metade dos seus quadros técnicos trabalhando

em outros órgãos (227, de um total de 440 ativos), o IPEA interno (485) é menor do que o IPEA externo (537, cedidos e inativos).

Paralelamente à redução do quadro funcional, o número de funções gratificadas e DAS foi reduzido de 265, em 1980, para pouco mais de 100, em 1993.

Em termos salariais, os rendimentos dos funcionários do IPEA, em julho de 1993, estavam reduzidos a pouco mais de 25% do que eram em janeiro de 1990. E as perspectivas não são boas, as diversas tentativas de recompor os quadros técnicos via aumento do número de DAS ou de recuperação salarial têm esbarrado na falta de apoio das autoridades da República.

O projeto com uma nova estrutura para o IPEA que previa a ampliação do quantitativo de DAS para número ainda inferior aos que já existiam em 1980, está sendo mantido em “banhomania” há mais de um ano, enquanto os planos de carreira e de incorporação de gratificações parecem definitivamente rejeitados pela SAF e pelo Ministério da Fazenda, a quem caberia a decisão.

Nos últimos anos, essa fragilização estrutural e financeira do IPEA foi parcialmente compensada por financiamento estrangeiro compreendido no projeto do GESEP, que deu suporte significativo a bom número de atuações. Esses financiamentos, algo em torno de um milhão de dólares/ano, permitiram ao IPEA produzir complementarmente trabalhos essenciais ao exercício de suas finalidades. Em termos objetivos, o IPEA produziu quase tanto quanto se dispusesse de sua equipe completa. No entanto, isso não fortaleceu a organização: a produção, com base em contratação de serviços agregou muito pouco à memória técnica e ao fortalecimento da identidade da instituição, já que a competência humana não fica na instituição. Em alguns casos, particularmente quando

os consultores externos ganham mais e trabalham menos que os técnicos da casa, o efeito sobre a autoestima é negativo.

Talvez, para compensar essa falta de apoio, mas certamente contribuindo para enfraquecer ainda mais a instituição, a Presidência da República e, mais especificamente, a SEPLAN, têm pouca demanda para o IPEA. Quando ocorrem, essas demandas são ocasionais, assistemáticas e mobilizam mais os técnicos específicos, em caráter pessoal, do que a organização, enquanto instituição de Governo, com uma missão e uma estratégia definida institucionalmente.

## **E O IPEA RESISTE**

Apesar do desmonte, o IPEA resiste, mesmo que para isto tenha tido que desenvolver complexos e estranhos mecanismos de defesa, incorporando, de alguma forma, as patologias do sistema político-institucional já analisadas neste texto. Defende-se estratificando e adaptando-se à alienação imposta pelo modelo instituído na administração pública federal. Como as pessoas ficam descompensadas e se alienam para se defenderem de realidades sociais traumáticas, o IPEA, como sujeito social<sup>8</sup>, desenvolveu uma espécie de neurose institucional para garantir sua sobrevivência, como organização singular, síntese institucional do Estado brasileiro.

Três movimentos complementares caracterizam o processo de defesa que foi possível ser mobilizado para garantir a sobrevivência do IPEA:

- i) segmentação da estratégia organizacional;
- ii) excelência da produção intelectual;
- iii) estabelecimento de alianças externas.

---

<sup>8</sup> A compreensão da organização como entidade de outra ordem que o indivíduo foi desenvolvida por BARUS-MICHEL, Jacqueline. *Le Sujet Social*. Dunod-Bordas. Paris. 1987.

## **SEGMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL**

Diante da ausência de demandas sistemáticas que possam caracterizar a definição clara da sua missão institucional pelo governo, restou às equipes técnicas do IPEA definir suas próprias estratégias de sobrevivência, desenvolvendo-se como mecanismos de defesas como as “repúblicas independentes” e os guetos isolados de competência. Não há unidade de ação nem projetos coletivos, existem espaços cativos, ilhas de competências guardadas com xenofobia face às possíveis concorrências internas.

Na prática, tudo funciona como se fosse estabelecido um pacto entre os agentes para se ignorarem mutuamente, incluídos neste pacto os que exercem as funções de coordenação e direção. Pacto implícito e nunca reconhecido como tal, motivo de queixas generalizadas entre as equipes, das equipes contra os dirigentes, dos dirigentes contra as equipes. Pacto real que serve para legitimar os projetos isolados de uns e de outros, contra os quais todos se queixam. Pacto que, apesar das queixas, não pode ser denunciado sem correr o risco de ser desmontado, com prejuízos generalizados para todos.

É bom que se diga que, no Brasil de hoje, esse fenômeno não é privilégio do IPEA. Temos observado situações semelhantes em outros organismos de produção intelectual deserdados pelos governos, como nas universidades, onde é praticamente impossível se estabelecer processos eficazes de coordenação.

## **EXCELÊNCIA DA PRODUÇÃO INTELECTUAL**

Uma situação institucional caótica como a que se apresenta para o IPEA não teria sustentação, não fôra a qualidade de suas equipes técnicas e de sua produção intelectual. Apesar de desfalcado pelo êxodo, estimulado pela falta de demanda institucional e pela desmotivação dos baixos salários, o IPEA

continua produzindo regularmente.

São produções isoladas, é verdade, mas cada equipe e, em alguns casos, cada técnico, garante a realização de estudos e pesquisas respeitáveis que permitem a inserção do órgão com destaque em campos tão variados como conjuntura e políticas de desenvolvimento econômico, indústria, transporte, fome e abastecimento, saneamento, saúde, educação, previdência e outras especialidades, qualificadas com doutorados e com um reconhecimento entre as elites intelectuais da economia e das políticas públicas.

A produção do IPEA, nestas circunstâncias, além do reconhecimento de uma qualidade incontestável, tem sido motivo de exclamação de ministros e jornalistas pela exuberância dos números.

Para se ter uma idéia mais precisa deste aspecto, é preciso quantificar. Com menos de 100 técnicos envolvidos em atividades fins, o IPEA deve produzir em 1994 mais de 100 atividades significativas (estudo, pesquisa, fórum,...), além de manter regularmente a publicação de duas séries de livros (IPEA e PNPE) com cerca de 2.000 exemplares, 5 revistas regulares com mais de 3.000 exemplares e mais de 3.000 exemplares de outros documentos mimeografados. Finalmente, além de garantir a informatização do orçamento através do CIPEA, o órgão dispõe do CENDEC como instrumento com grande capacidade de formação técnica de recursos humanos, ainda que pouco explorado pelos órgãos do governo.

## **ESTABELECIMENTO DE ALIANÇAS EXTERNAS**

É importante lembrarmos aqui que, ao longo dos últimos anos, a SEPLAN tem sido o menos atento cliente do IPEA, aquele que menos reconhece seus méritos como organização. Como nos referimos acima, mais frequentemente se contenta em mobilizar algum especialista para uma assessoria de última

hora.

A falta de atribuição de um objetivo institucional e de uma missão estratégica é vivida pela equipe como um descaso com relação à capacidade de produção do órgão e induz a busca de alianças externas que, apoiadas na competência, garantam a sobrevivência das equipes e, em consequência, do próprio IPEA. São alianças que dão suportes às estratégias segmentadas das equipes, reforçando a base da patologia organizacional, mas salvando o conjunto.

O reconhecimento da qualidade da produção do IPEA junto a parceiros importantes dentro e fora do governo, no Brasil e no exterior, permite efetivamente uma sobrevivência honrosa, apesar dos cortes orçamentários e dos salários humilhantes de seus técnicos, em detrimento de uma função mais efetiva que o órgão poderia ter como suporte ao Sistema de Planejamento Nacional, houvesse uma articulação mais efetiva com as estruturas de governo.

Na prática, o IPEA trabalha numa vasta rede que inclui organismos internacionais (BIRD, o BID, CEPAL), entidades privadas nacionais (FIESP, DIEESE), organismos de governos estaduais (secretarias de estado, associações municipais), órgãos setoriais do governo federal (ministérios setoriais). Todos se articulam isoladamente, mas sistematicamente, com suas equipes de especialistas.

Essas alianças completam o processo de defesa que garante a sobrevivência do IPEA à medida que viabilizam as estratégias segmentadas pelo reconhecimento da qualidade e da capacidade de produção da equipe, na ausência de uma demanda e de uma coordenação articulada.

Não poderíamos deixar de destacar um paradoxo digno de reflexão. A qualificação técnica das equipes do IPEA responde simultaneamente pelo fracasso e pelo sucesso da organização, à medida que o êxodo e o isolamento das equipes, os dois

principais problemas operacionais do IPEA, têm origem na mesma competência que garante a qualidade da produção, o reconhecimento externo e a sobrevivência do órgão.

## **ALINHAMENTOS POSSÍVEIS DA ESTRUTURA E DO PROCESSO**

Segundo os pressupostos da racionalidade gerencial, as estruturas e os processos deveriam estar alinhados às estratégias previamente definidas com base em processos sistemáticos de planejamento integrado, articulando os propósitos institucionais às oportunidades objetivas de realizá-los. No caso do IPEA, como desenvolver uma estrutura que sirva a estratégias tão diversas?

## **ESTRUTURA DESCOORDENADA**

Este tipo de “instinto de sobrevivência institucional” parece ter levado o IPEA a deformar sua estrutura organizacional para alinhá-la às exigências operacionais de estratégias isoladas entre si. Na prática, observa-se a estratificação de uma estrutura operacional em núcleos isolados entre si, onde as coordenações técnicas não têm função técnica, operam e são reconhecidas apenas nos espaços das funções burocráticas, protegendo-se para exercitar suas próprias estratégias de manutenção dos seus próprios postos.

Essa estrutura “oportunisticamente” descoordenada serve de mediação às contradições entre as estratégias isoladas, mas pode servir como analisador, denunciando as incongruências institucionais desse estranho pacto que une, num mesmo barco, passageiros com destinos tão diversos. O uso comum das instalações e, sobretudo, das funções de apoio administrativo, é objeto de queixas sistemáticas de todas as equipes e da inventividade das engenharias organizacionais que se completam sempre pela acomodação

e pelo conformismo geral face à precariedade a que todos se submetem. Na prática, é necessário reconhecer que o IPEA atua no limite operacionalmente suportável e essa situação se mantém, ou mesmo se agrava, com o corte do orçamento de 1994.

Uma nova proposta de estrutura apresentada, em 1993, à SEPLAN, elaborada com a participação dos coordenadores e dirigentes, não atenta para a falta de coordenação da estrutura do IPEA, ao contrário, tende a consolidá-la, tornando-a mais horizontal. A nova estrutura oficializa o desmonte do núcleo central de coordenação, à medida que deixa para a presidência apenas as funções de normatização de procedimentos internos, de representação e articulação externas e não estabelece nenhum cargo de direção geral, até então exercida pela Diretoria Executiva, semiclandestina.

Uma situação insólita, vivida na minha experiência à frente da Diretoria Executiva, poderia ser mencionada aqui, a título de exemplo das dificuldades do alinhamento estrutural do IPEA, no que diz respeito às funções de coordenação. Tive certa relutância em narrar essa experiência nesse texto, para evitar o risco de transparecer indevidamente uma reivindicação de caráter pessoal, mas decidi fazê-lo pelo significado objetivo que tem para o tema em análise.

De início, para minha surpresa, descobrimos que o cargo de Diretor Executivo não existia no Estatuto, nem no Regimento Interno do IPEA. Segundo, para maior surpresa, constatei que havia uma nomeação do Presidente da República, publicada no Diário Oficial da União, para o cargo que não existia oficialmente. Para completar esse surto esquizóide, descobri, finalmente, uma delegação de competências, privativas da Presidência do IPEA, para o Diretor Executivo, cargo inexistente mas com um ocupante efetivado e, a partir de então, com funções efetivas.

Na prática, o funcionamento da estrutura hierárquica do IPEA se complica à medida da necessidade de alocar os poucos DAS que restaram do desmonte gradual do órgão à equipe que, efetivamente, administrava. Assim, o cargo do Diretor de Políticas Públicas foi alocado ao coordenador do CENDEC, enquanto as funções correspondentes eram assumidas informalmente pelo Diretor Executivo que, como vimos, não tinha funções próprias. Para complicar ainda mais esse quadro, o Presidente da República designa, em caráter permanente, para substituir a Presidente do IPEA, o funcionário que exercia a função de Coordenador do CENDEC (ocupante, pró-forma, do cargo de Diretor de Políticas Públicas), desautorizando a delegação de competência que havia sido dada ao Diretor Executivo.

Tudo isso, sem sombra de dúvidas, descaracteriza cada vez mais o IPEA, na sua integridade. Resta saber se há consciência dos funcionários (aparentes beneficiários de um maior nível de autonomia), que essa fragilidade estrutural, em última instância, reforça o “projeto” de desmonte do IPEA, contra o qual todos se queixam.

## **ALINHAMENTO DOS PROCESSOS**

Da mesma forma que as estruturas precisariam estar alinhadas com as estratégias, a racionalidade dos processos organizacionais exige seu alinhamento às estruturas e às estratégias. Observamos, no caso do IPEA, que a estrutura se deformou para se alinhar a estratégias dissociadas entre si, em detrimento da racionalidade e da organicidade. Analisaremos agora o que se passa em nível dos processos organizacionais, particularmente no que diz respeito às relações funcionais. Começaremos pelo sintoma indicado na análise da estrutura, no plano dos serviços de apoio administrativo.

Como vimos, enquanto as patologias institucionais

introduzidas na estrutura de coordenação gerencial servem à mediação das contradições entre as múltiplas estratégias, as estruturas administrativas funcionam como analisador e como tela para projeção dessas contradições. Isto porque, é justamente nessas relações operacionais, submetidas às condicionantes normativas da burocracia, que elas se revelam da forma mais explícita.

Na prática, observamos que as dificuldades aparecem, sobretudo, em nível das relações entre as equipes técnicas e as equipes de apoio administrativo, pórtico para esse emaranhado mundo da burocracia, que a todos submete, inferniza e imobiliza.

O sintoma mais evidente dessas dificuldades, além do recorrente conflito operacional sobre pretexto da ineficiência do apoio administrativo, é a comparação valorativa que diferencia e inferioriza as equipes e as funções administrativas na relação com as equipes e funções técnicas, pelo próprio fato daquelas não serem atividade fim, como estas (mesmo quando os fins não são claros). Não é, pois, sem razão que todos se queixam da administração. Os administrativos são percebidos como os que “emperram” porque apontam os limites institucionais (as normas) e as restrições da estrutura financeira e orçamentária do IPEA, porque, em última instância, denunciam a fragilidade institucional. Por isso mesmo, esse quadro é um bom analisador (no sentido dado pela análise institucional), ao qual recorremos muitas vezes. É importante realçar que, apesar da administração estar modernizando seus serviços, estes continuam tendo pouco alcance face à diversidade de interesses das equipes técnicas que não se integram, nem seguem um procedimento uniforme, operando de modo desordenado.

Mas não é só nas relações com as equipes administrativas que os problemas aparecem; de uma maneira geral, as equipes

e as pessoas são muito isoladas nos seus próprios nichos de competência, as alianças são frágeis, as parcerias externas, quase sempre, são mais significativas que nas equipes internas, o reconhecimento também.

A agilidade da ação intragrupos aparece, sobretudo, como defesa face à dificuldade de articulação interna, face ao isolamento dos nichos de competência. A tônica das relações é a disputa latente dos seus próprios espaços, é a defesa difusa dos territórios; defesa contra tudo e contra nada, sem ameaças explícitas, “tiro no escuro o tempo todo”.

O mais grave deste quadro é que ele inviabiliza uma tomada de posição coletiva dos funcionários contra o processo de desarticulação institucional do IPEA. Mobilizados numa defesa contra a instituição, eles não conseguem se articular para defendê-la, mesmo compreendendo racionalmente que se a instituição for destruída, eles irão juntos.

## **A CRISE INSTITUCIONAL DO IPEA**

Nesta parte do texto, analisaremos as formas objetivas como essas patologias se expressam no dia a dia das pessoas e no funcionamento do órgão. Sintomas sofridos e muitas vezes focalizados equivocadamente como o núcleo dos problemas do IPEA, foco de investimentos sem resultados.

De fato, o IPEA está mergulhado numa crise institucional generalizada, que se expressa em três direções diferentes e complementares:

- i) Crise de identidade
- ii) Crise de autoridade
- iii) Crise de consciência

Além dos aspectos de cunho institucional, essas crises interferem nos comportamentos e nos sentimentos das

pessoas, no imaginário e nos fantasmas coletivos.

## **CRISE DE IDENTIDADE**

A crise de identidade do IPEA se confunde com a crise geral do Sistema Nacional de Planejamento e a com a crise do Estado. A trajetória do IPEA, como órgão de primeira linha do Governo Federal, é marcada pelos avanços e pelos retrocessos dos processos institucionais no País.

Nos primeiros anos do regime militar, o País, submetido a um comando forte, viveu uma situação de engessamento administrativo que permitiu o estabelecimento de algumas instituições significativas para o governo. Uma dessas instituições foi, sem sombra de dúvidas, um sistema de planejamento diferenciado dos modelos que vinham sendo difundidos à época pela CEPAL, no Brasil, no Chile, na Costa Rica, entre outros países latino-americanos em fase de desenvolvimento. Os militares optaram por um modelo tecnocrático, com base no planejamento centralizado no Governo Federal, que permaneceu ativo dos anos 60 até o início da década de 80, cristalizando uma cultura que resiste até os dias de hoje.

O EPEA (Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas), precursor do IPEA, se institui e construiu uma identidade respeitada em todo o País, como um órgão de planejamento, formulando ativamente as decisões de governo; assumindo um papel central na concepção e difusão do modelo e da cultura tecnocrática. Na prática, o IPEA se transforma gradualmente no núcleo mais importante da tecnocracia do País, uma referência nacional e internacional da macro-economia e das políticas públicas brasileiras. Dessa posição, é importante remarcar, muito contribuiu para disseminar no Brasil a prática do planejamento econômico de médio e de longo prazo.

O IPEA teve, nesse período, sua identidade marcada

pela competência técnica e pela independência intelectual em relação ao Governo, funcionando como massa crítica na reflexão dos dirigentes. Embora conflituosa a nível simbólico (das idéias), pois havia diferenças significativas na dimensão político-ideológica, a contradição com o governo não aparecia no plano objetivo, não ameaçava a função de planejamento, nem o órgão.

Apesar das divergências intelectuais e do recalque no plano político e administrativo, a onipotência contagiou o corpo funcional e estruturou a base institucional do IPEA, como uma instituição de grande competência e influência técnica. A possibilidade de discordância no plano intelectual, deu a ilusão, sobretudo aos técnicos, de que atuavam como profissionais autônomos e não apenas como suporte técnico das decisões de governo.

Em síntese, a capacidade de resposta objetiva frente ao papel institucional de formular o planejamento do Estado, conferiu ao IPEA, nos primeiros anos da sua existência, uma identidade forte como parte da tecnocracia nacional e como formulador dos valores dominantes da cultura institucional instalada no País.

Do ponto de vista psicossociológico, parece que os quadros remanescentes da cultura tecnocrática do IPEA não aceitam hoje a falência da instituição à qual associaram suas imagens profissionais, por mais que rejeitem o modelo autoritário. Esse processo de reafirmação da identidade negada ou de denegação da identidade primitiva, que aparece claramente nos depoimentos, decorre de defesa inconsciente contra a fragilidade objetiva a que o órgão se vê submetido. É, no entanto, comprometedor dos processos institucionais, pela importância das ambiguidades comportamentais. Este quadro caracteriza, indiscutivelmente, a importância da crise de identidade do IPEA de hoje.

## CRISE DE AUTORIDADE

Como vimos, a identidade do IPEA foi marcada pelo estilo de governo e pelo modelo de planejamento instalado no País. Com mais razão, a questão da autoridade foi também afetada por esses dois fatores.

Num primeiro momento, à época dos governos autoritários, a autoridade no IPEA era clara e inquestionável. No plano interno, a exemplo do que se passava no País, como um todo, o desejo era interditado pela lei e pela ordem de modo repressivo através de limites explícitos, mas não havia restrições à existência do órgão, nem ao emprego. Os funcionários estavam protegidos e assegurados, mesmo que institucionalmente recalcados.

No momento atual, com o advento da redemocratização, foram feitos investimentos variados no desmantelamento da máquina de governo montada no primeiro momento, como remarcado no início deste texto. Questiona-se o autoritarismo e, equivocadamente, a autoridade; rejeitam-se as referências à ordem e à lei. Em contrapartida, enfraquecem-se as instituições, perde-se a autoridade de coordenação.

Nesse contexto, a perda do poder consagrado ao IPEA pelo Governo Federal, corresponde, internamente, às perdas salariais e ao êxodo, e implica em sentimentos de desilusão e frustração. Como resultado, a casa passa a se defender pela autoproteção massiva e pelo ensimesmar-se.

Efetivamente, o Governo Federal não define, com o mínimo de clareza, o propósito, a missão e as metas que permitam ao IPEA se compreender com um papel efetivo a desempenhar, com um produto onde se reconhecer, com um espaço onde se legitimar.

Se for verdade que o governo como um todo não tem um planejamento global que permita a articulação de suas estruturas operacionais em torno de estratégias e políticas bem

definidas, não se pode desconhecer que, para muitos órgãos, essas definições são mais claras que para outros. Para o IPEA a questão é mais grave porque, além da desarticulação “natural” dos governos, seu espaço tem sido subtraído gradualmente, a exemplo do IPLAN, absorvido na SPA, incorporando-os definitivamente à estrutura da SEPLAN.

Ferida narcísica nunca cicatrizada, a transferência do IPLAN reforça o sentimento de “perda” a que nos referimos acima, não apenas como uma perda objetiva para a instituição IPEA, ou como perda dos colegas que saíram, mas como uma subtração aos que ficaram; o que importa não é o pedaço que foi, mas a falta que ficou. É mais significativa a falta do que o desejo de recuperar. A queixa é mais importante que a possibilidade de ação.

## **CRISE DE CONSCIÊNCIA**

Observado até agora a perspectiva da ação organizacional, o processo institucional do IPEA será analisado a seguir no plano de sua representação simbólica e da consciência que os diversos atores têm do seu compromisso coletivo dentro do IPEA, bem como do compromisso do órgão no cenário político institucional do País, conforme representados no discurso e no imaginário social. De partida, consideramos que, enquanto representação significante, a consciência não poderia deixar de ser associada aos significados da realidade objetiva vivida pela organização. Nesse sentido, a análise da consciência social dos funcionários do IPEA retoma as mesmas patologias já consideradas na análise da crise de identidade e de autoridade.

Sabemos que o IPEA, como qualquer organização, é simbolicamente a representação coletiva que os seus agentes podem dela constituir; representação imaginária traduzida em discursos, símbolos e ritos que compõem os processos

de comunicação. Por essa razão, elegemos o processo de comunicação como um espaço privilegiado onde podemos observar os sintomas da desagregação da consciência social do IPEA, como compromisso coletivo com a realidade nacional. Não se trata, pois, de uma análise da consciência social isolada dos atores, mas de como eles compõem a consciência coletiva do sujeito social IPEA.

Neste sentido, compreendemos que o diálogo possível entre os núcleos de produção autônomos que compõem o IPEA está impregnado pelas mesmas dificuldades de articulação que, tendo raízes no quadro político-institucional do governo, se consolidam na impossibilidade de constituição de uma estratégia integradora para o IPEA que tenha respaldo operativo na estrutura e no processo organizacional.

No IPEA o discurso não circula, congela-se nas relações internas de cada grupo e, o que parece mais grave, cristaliza-se internamente com significados que só fazem sentido para aquele grupo, como o discurso da competência, como o discurso de exclusão, como verdade, protegida pelo isolamento e reforçada pelo reconhecimento externo. Chamamos a atenção para a contradição deste duplo direcionamento do discurso; para dentro, destina-se a isolar, para fora estabelece as parcerias que os grupos precisam para se garantir. Na prática, são dois discursos diferentes, não apenas nos seus objetivos, mas também nos conteúdos e, principalmente, no processo.

O segundo discurso, para fora, parece ser depositário da parceria que não se pode construir internamente. Estabelece-se particularmente na rede de relações operativas que cada funcionário (esteja trabalhando no IPEA ou em outro órgão) constitui para garantir sua estabilidade funcional. É um discurso marcado pelos conteúdos técnicos e por ideologias compartilhadas pela parceria externa, não guardando maiores

fidelidades ao IPEA, além do vínculo funcional e da referência à memória. Do ponto de vista psicológico, é um discurso melancólico, à medida que os indivíduos desenvolvem mecanismos inconscientes de anulação do outro e de anulação do IPEA, do qual constituem parte integrante, por mais que reneguem no plano racional.

Ao contrário, o primeiro discurso, para dentro, se realiza num campo de disputa tácita e não de troca, para além do conteúdo das ideias. É um dispositivo de defesa que visa consolidar os territórios ocupados por cada grupo e por cada profissional, mais do que convencer e defender projetos e ideias. No plano psicológico, os funcionários desenvolvem sintomas de ansiedades persecutórias inconscientes reveladas, tanto nos conteúdos do discurso (críticas, ressalvas e queixas generalizadas em relação aos outros), quanto nos seus processos (falta de abertura, pouco se ouve o outro, a reunião de corredor, clima de fofocas).

Em consequência dessa vivência persecutória, o discurso interno se reveste ainda de um conteúdo perverso, à medida que se regula e se impõe pelo desejo de cada um, sem compromisso com a realidade, nem com a prática racional que institucionalmente se deveria impor à organização. Venha de quem vier, seja do técnico com a autoestima elevada pela competência reconhecida, seja do dirigente com o seu poder instituído, dos funcionários com seus direitos solapados, o discurso interno se vincula ao individual, não à instituição. Alimenta-se da falta, da instabilidade institucional, da insegurança vivida nos guetos, do instinto de sobrevivência.

A realidade de cada um é a negação de uma realidade coletiva, da mesma forma que o discurso de cada um vai negar o discurso do outro. Cada indivíduo, cada grupo tem sua própria versão dos fatos, que lhe protege, lhe defende e lhe dá direito a agir segundo sua própria lógica, segundo seu desejo.

A polissemia desses discursos perversos reflete e reforça a dissociação das estratégias, a supremacia do individual sobre o coletivo, a anulação do IPEA como organização, como sujeito social.

Ambos os discursos reforçam os sintomas patológicos do processo organizacional à medida que anulam a possibilidade de constituição de um discurso institucional para o IPEA. Não há ouvidos para o discurso oficial, ao mesmo tempo em que, historicamente, os dirigentes não têm ouvidos e pouco têm contribuído para a constituição de um discurso coletivo, eliminando os guetos, integrando a organização.

Anulada a possibilidade de um discurso institucional coletivo, resta, solitariamente, aos dirigentes o papel de representar o IPEA como instituição, movidos pelos seus próprios projetos; cada gestão um projeto. À falta de estratégias e referências institucionais que integrem o IPEA às ações do governo, essa representação, como as demais, foge aos pré-requisitos da racionalidade funcional que deveria presidir o sistema nacional de planejamento, para assumir os espaços possíveis em cenas desconectadas e desgastadas pela falta de consequências objetivas para o País, para as instituições, para os funcionários.

No plano interno, além da diversidade de discursos, as representações institucionais do IPEA são influenciadas por uma imagem externa calcada num passado de glórias, na fase dos governos fortes, quando o órgão era o núcleo do sistema nacional de planejamento. Imagens com implicações contraditórias para as equipes técnicas que se autorrepresentam como agentes instituintes, no mínimo, como agentes do Estado.

Na prática, processa-se uma clivagem aceitando-se as imagens positivas, descartando-se as origens. Guardam-se as vantagens, desprezam-se os ônus. O que falta ser percebido,

nesse processo inconsciente de construção do imaginário atual do IPEA pela clivagem é que, com a água suja que se joga fora, vão as ervilhas.

À falta de representações institucionais consequentes, o IPEA não é sentido, nem vivido, de dentro, pelos seus agentes internos e nem é percebido e considerado de fora, pelo governo, como seus agentes externos, como órgão do Estado a serviço do governo como pretende o discurso oficial.

## **O QUE FAZER?**

Para problemas organizacionais não cabem receitas prontas; tão pouco a análise institucional se propõe a “solucionar” problemas. Não podemos esquecer que as problemáticas institucionais e organizacionais resultam de construções em longo prazo, estratificando patologias complexas e profundamente enraizadas no *Ethus* da cultura, no *habitus* que constitui o psiquismo dos agentes<sup>9</sup>.

Sair das crises e retomar uma postura saudável para o IPEA implica em investir nas sistemáticas de atuação centradas sobre as relações institucionais, com processos que mobilizem os agentes. Processos que possibilitariam aos funcionários sair das atitudes passivas ou reativas que caracterizam a atual dinâmica organizacional, para assumir posturas mais proativas, como sujeitos e não como objetos da história do IPEA. Há que começar por investimentos na formação de uma consciência partilhada sobre as possibilidades e condicionantes do IPEA, enquanto organização coletivizada; consciência que permita aos funcionários se reconhecer como companheiros, com uma tarefa comum a serviço de uma missão institucional que faça sentido para a democracia, para os interesses do Estado e da sociedade brasileira (vencendo a crise de consciência).

---

<sup>9</sup> Ver BARBIER, René, Pesquisa - Ação na Instituição Educativa. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro. 1985.

A Técnica de “Grupo Operativo” desenvolvida segundo a metodologia de Pichon-Rivière<sup>10</sup> poderia ser útil a esse processo, à medida que ajudaria numa reflexão crítica sobre as práticas institucionais, sobre as possibilidades e necessidades de uma articulação das equipes para viabilizar uma reorientação estratégica do órgão, construindo uma missão coletiva, sem prejuízo do grau de autonomia necessário ao trabalho intelectual das equipes (vencendo a crise de identidade).

À medida que se articule, nesse processo de grupo operativo, a estratégia e a missão institucional pela reconstrução de uma consciência coletiva, torna-se viável estruturar um sistema de coordenação com legitimidade entre as equipes para garantir a racionalidade organizacional reclamada (vencendo a crise de autoridade) e uma produção que estimule a demanda da SEPLAN pela qualidade e, sobretudo, pela pertinência da produção no contexto do processo de planejamento e avaliação da economia e das políticas públicas.

Sabemos e alertamos que, este caminho, embora pareça evidente ao ser colocado, não é simples de ser implantado, tanto porque desaloja interesses estratificados, como porque enfrenta resistências culturais e “*habitus*” arraigados nas instituições e nas pessoas.

Alertamos que tudo isso só acontecerá se os funcionários do IPEA estiverem conscientes da gravidade da situação, dos riscos de extinção do órgão, acreditarem e tomarem a iniciativa de deslanchar o processo com a mobilização das equipes da casa, lideradas pelos dirigentes e coordenadores. Não se pode

---

**10** Enrique Pichon Rivière (O Processo Grupal. São Paulo: Martins Fontes, 1986), psiquiatra argentino que propõe abordar as patologias individuais e institucionais e o desenvolvimento das relações operativas através de análises de grupos centrados na tarefa grupal e com base num referencial psicanalítico, com apoio de facilitadores externos.

deixar o tempo passar e ficar esperando que as coisas venham de fora, das autoridades; a iniciativa deve ser interna.

Este foi o caminho que tentamos na nossa curta gestão na Diretoria Executiva, cujos resultados apareceram objetivamente na resposta positiva dos funcionários da casa, em todos os níveis da hierarquia; dirigentes, coordenadores, corpo técnico e administrativo, inclusive a Associação dos Servidores, ansiando pela reconstrução da dignidade do IPEA.

Essa experiência e as reações ao presente texto não nos deixam dúvidas quanto ao acerto das nossas análises e às possibilidades reais de uma recuperação do IPEA a partir de uma tomada de consciência coletiva das equipes.

---

## **POSFÁCIO**

José Celso Cardoso Jr.

# IPEA RUMO AO SEXAGENÁRIO: EXTINÇÃO POR AÇÃO OU POR INA(NI) ÇÃO?<sup>1</sup>

*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)

No ano em que a AFIPEA completa seus 35 anos de existência e o IPEA ruma para seu sexagésimo aniversário, é necessário reafirmar que 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

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão ligeiramente modificada e atualizada do artigo “IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição”, publicado na RBPO Volume 4, nº 1, 2014, disponível em [www.asscor.org.br/rbpo](http://www.asscor.org.br/rbpo). E assim como aquele, este também é de responsabilidade inteiramente pessoal do autor, não refletindo posição institucional alguma do IPEA nem tampouco da AFIPEA-Sindical ou de qualquer outro órgão, colega ou servidor mencionado ou sugerido no texto.

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 - ou deveria ser - o objeto central de investigação, assessoramento e capacitação do IPEA.

Como afirmam Ivan Domingues e Ramón Fernández (IPEA, 2011), que exploram desafios do pluralismo e da transdisciplinaridade como meios de articular os conhecimentos necessários ao desenvolvimento no presente, é fundamental valorizar a *diversidade metodológica*.<sup>2</sup> Outro item para a mudança de 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 ponto de vista do IPEA, pluralismo e transdisciplinaridade são conceitos importantes, haja vista que:

---

**2** 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).

*“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 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, neste livro, 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 lanço abaixo algumas considerações gerais para nossa reflexão coletiva.

## **BREVE VISÃO PANORÂMICA: PROBLEMAS ENDÊMICOS E A CONSTANTE INVERSÃO DE PRIORIDADES INSTITUCIONAIS**

Tendo sido criado em meio ao momento e espírito ditatorial de 1964, o IPEA foi fruto também de uma época na qual se acreditava no poder e na capacidade discricionária do Estado, para sozinho ou com poucos amigos, planejar a dinâmica econômica de mercado e a própria sociedade.

A ideologia desenvolvimentista autoritária impregnava também a forma concreta que ia assumindo o planejamento governamental e suas instituições, e isso não só no Brasil, mas em larga medida também em outros países da América Latina e até mesmo em outros continentes, de onde, por sinal, mais copiamos que exportamos “soluções”. Não é à toa, portanto, que já na década de 1970 o IPEA tenha conseguido reunir em seus quadros, mediante salários e *status* atraentes, expoentes do pensamento tecnoburocrático e de um tipo de prática, em pesquisa e assessoramento, de orientação economicista e autoritária. Não obstante, é óbvio que também no IPEA, como em qualquer outra instituição pública ou privada,

havia e há pessoas com perfil e atuação distintos dos acima sugeridos. Na realidade, verdade seja dita, parece que espírito público, discernimento crítico, humildade intelectual e postura institucional são características muito mais fortes do passado que da atualidade, na qual grassa, como regra geral, o individualismo personalista, a apatia ou mesmo a alienação intelectual, e atitudes pouco condizentes com a ética pública e institucional.

Tecnoburocracia, economicismo e autoritarismo foram características do IPEA não só em relação aos planos de “desenvolvimento” aqui formulados nos seus primórdios, mas principalmente em relação aos métodos e critérios “científicos” e silenciosos a conformar o *ethos* da instituição, ou seja, o seu modo de pensar, de agir, de pesquisar, de validar, de assessorar o governo etc... Há de fato quem se orgulhe dessa origem, como o atestam alguns dos editoriais e reportagens da grande imprensa escrita, como se a democracia tivesse sido responsável pelo colapso de tão séria, científica e humana instituição! Pois muito ao contrário, defendemos aqui a tese de que foi justamente a democracia, com todos os problemas e contradições inerentes a qualquer dinâmica política e societal complexa, que impediu o fechamento ou esfacelamento precoce do IPEA, pelo menos até o presente momento, agora novamente sob risco iminente de extinção – por ação ou por ina(ni)ção, eis a questão!

Não por outra razão, a situação atual se mostra, na verdade, como excepcional para que a sociedade brasileira e os grupos dirigentes do Estado possam mais bem avaliar e dizer qual deverá ser o espaço e a missão institucional deste órgão para a república, a democracia e o desenvolvimento nacional. A disjuntiva atual é, portanto, fechar as portas ou reinventar a instituição. Ou seja, não há terceira via neste caso, não há possibilidade de procrastinar a situação, e mesmo o

atual governo não pode se dar a esse luxo... É hora de decidir! Mas antes, é preciso lembrar que a “crise” endêmica do IPEA remonta, como se vê pelo quadro a seguir, em parte à sua origem tecnoburocrática, economicista e autoritária; em outra parte, à profunda crise civilizatória (da qual a crise econômica e do padrão de desenvolvimento brasileiro talvez sejam as facetas mais evidentes) das décadas de 1980, 1990 e, novamente, desde 2016 aos dias de hoje.

Como se sabe, durante a década de 1980, premido, sobretudo, pelo regime de estagnação econômica com alta inflação, a função-planejamento governamental e suas instituições federais como o IPEA (mas também toda a rede de instituições estaduais de planejamento e pesquisa) foi perdendo espaço, poder e funcionalidade dentro do aparato mais geral do Estado brasileiro. Este, por sinal, vivia um processo de reconstrução movido por sinais bastante contraditórios entre si: de um lado, a força positiva e pujante da redemocratização das instituições e da própria comunidade política nacional; de outro, a já citada crise interna que se agravava pela crescente submissão do país aos tão elogiados compromissos internacionais de ajuste econômico e realinhamento político rumo ao neoliberalismo.

**QUADRO 1:** IPEA 1964 – 2024: 60 Anos em 6 Flashes.

PERIODIZAÇÃO IPEA	ASPECTOS DOMINANTES EM CADA PERÍODO
<b>1964 – 1984</b>	<p><b>Positivismo Científico + Autoritarismo Discricionário</b></p> <p>Circula pelo senso comum a ideia idílica de um suposto “IPEA glorioso” do passado. Trata-se, na verdade, do “mito da origem”, que decorre do fato dele ter “nascido grande”, em termos de sua inserção institucional original, já que vinculado diretamente à Presidência da República e imbuído de uma suposta “alta missão” governamental, após o que, com o correr dos anos, foi perdendo espaço e poder no interior do Estado brasileiro.</p> <p>Tal mito, entretanto, teria sido construído a partir de referências advindas, de um lado, do positivismo científico típico do século XX, segundo o qual a inteligência humana e a razão técnica seriam os condutores privilegiados do progresso econômico e social das nações; e de outro lado, do autoritarismo discricionário típico dos regimes da época, através do qual a vontade política se projetaria, verticalmente, dos gabinetes para as ruas.</p>
<b>1985 – 1995</b>	<p><b>Redemocratização Política + Liberalização Econômica</b></p> <p>A redemocratização brasileira viria a contestar, por meio da efervescência civil (política, social e acadêmica) do período, a supremacia do IPEA como órgão principal ou único de produção de conhecimento e inteligência do Estado.</p> <p>Ao mesmo tempo, a crise econômica da década (estaginflação) viria a reduzir o horizonte de planejamento ao curto prazo, bem como o seu escopo ao tema da estabilização monetária.</p> <p>Tudo somado, este talvez tenha sido o primeiro momento de sinalização de que uma crise institucional profunda estaria em curso no IPEA. Veja-se, por exemplo, o vídeo comemorativo dos 25 anos do órgão, datado de 1989.</p>

<p><b>1996 - 2006</b></p>	<p><b>Liberalismo + Individualismo</b></p> <p>O processo de “revitalização” do IPEA se dá em contexto de dominância liberal como ideologia e prática do Estado. Logo, implica em desnecessidade de planejamento e da própria política. O IPEA se transforma, predominantemente, em “centro de estudos”. Veja-se, por exemplo, os novos nomes que as diretorias assumem em 1999 (Diretoria de Estudos Macroeconômicos, Diretoria de Estudos Sociais etc.), que suprimem as políticas públicas do seu raio direto de atuação.</p> <p>Simultaneamente, a ausência de missão institucional estruturada, bem como de procedimentos internos e entregas bem definidas ao governo, levam ao (ou simplesmente exacerbam o) fenômeno da “academização da produção técnica” do órgão.</p> <p>A referida academização tem também por base, no limite, o individualismo camuflado de “liberdade intelectual” para criar, e como consequência, a midiatização personalizada da autoprodução técnica. A midiatização, por sua vez, reflete tanto um processo subalterno do IPEA em relação aos grandes veículos de comunicação, como um processo individualizado de autopromoção pública dos seus “pesquisadores”.</p>
<p><b>2007 - 2010</b></p>	<p><b>Reformismo Fraco</b></p> <p>Valendo-se do significado atribuído por André Singer ao termo, pode-se interpretar o interregno 2007-2010 no IPEA como uma tentativa apenas parcialmente bem sucedida de enfrentar a crise endêmica da instituição.</p> <p>Neste sentido, têm razão os críticos que classificam este período como “ponto fora da curva” da história do IPEA. O problema é que a “curva de longa duração” do IPEA é tendencialmente declinante...</p>

	<p style="text-align: center;"><b>Autonomia Intelectual + Anomia Institucional</b></p> <p>Como resultado das tendências e circunstâncias anteriores, o IPEA chega ao seu cinquentenário em crise endêmica profunda, da qual os episódios havidos em 2014 são apenas a ponta do iceberg.</p> <p>Autonomia intelectual para decidir o que e como pesquisar é apenas uma forma elegante de defender interesses próprios e modos de fazer predominantemente individuais, sem apreço nem à missão institucional precípua do IPEA, nem tampouco aos desafios estratégicos do Estado e da própria sociedade brasileira.</p> <p>Neste contexto, reina hoje em dia profunda anomia institucional, como resultado de praticamente 50 anos de ausência ou precariedade de visão estratégica dos governantes e servidores de alto escalão da República brasileira acerca do enorme potencial (em desperdício) do IPEA para as tarefas típicas de Estado na contemporaneidade.</p>
<p><b>2011 - 2015</b></p> <p><b>2016 - ?????</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Extinção por Ação ou por Ina(ni)ção?</b></p> <p>Seguir alimentando os problemas endêmicos do IPEA é a senha rápida e fácil para sugerir o seu isolamento como instituição estatal pública.</p> <p>Mas há uma alternativa: recuperar e atualizar a agenda perdida de enfrentamento das suas questões estruturais, parece ser a única via de solução para o IPEA.</p> <p>É esta a disjuntiva que está em jogo desde as eleições presidenciais de 2014 e 2018 no Brasil para o IPEA, e na mesa há apenas propostas para induzi-lo ao ostracismo ou para reposicioná-lo institucionalmente no Estado brasileiro.</p>

Fonte: Elaboração do autor.

É neste bojo que houve, entre 1986 e 1995, por exemplo, um longo interregno de não-renovação de quadros no IPEA, que apenas esporadicamente incorporava servidores vindos de outras instituições do país. Em 1990, outro exemplo, o IPEA esteve a ponto de ser fechado pela sanha liberal do Governo Collor. E isso até fazia sentido à época, já que num contexto de refundação liberal do Estado e do novo modelo de desenvolvimento ali pretendido, não poderia mesmo

fazer sentido manter um órgão destinado a fazer “pesquisa academicamente orientada e planejamento do mercado”... Muito custo, poucos benefícios, ainda que privados!

Pois veio o Governo FHC, e o IPEA parecia que voltaria a respirar. Então sob o comando do economista Fernando Rezende, deu início a uma série de concursos (os primeiros sob as exigências da CF-1988), visando não só recompor quadros permanentes, mas sobretudo relançar o órgão em direção ao futuro... Mas que futuro?! Embora o discurso oficial fosse outro, os fatos apontavam para uma situação na qual, cada vez mais engajado em uma ideologia de Estado mínimo, cujo ápice foi a propaganda gerencialista de reforma do Estado que, infelizmente, ainda hoje ronda e domina corações e mentes em Brasília, e por visões de tipo internacionalizantes, privatistas e liberalizantes, com vistas à instauração de um suposto novo modelo de desenvolvimento liberal-social, o fato é que o futuro pretendido e tentado por aquela “coalizão” governamental no poder não poderia ser nada alvissareira, de novo, nem ao planejamento como função precípua e indelegável de Estado, nem muito menos a instituições como o IPEA, reféns de uma época e de um contexto que – infelizmente – volta a se repetir novamente no país.

Chegando aos Governos Lula e Dilma, pode-se dizer que a situação do IPEA tenha vivenciado ao menos três fases distintas: certo *continuísmo* (gestão Glauco Arrix), certo *reformismo* (gestão Marcio Pochmann), certo *oportunismo* (gestão Marcelo Neri).<sup>3</sup> Em nenhum dos casos, houve nem

---

**3** Não há qualquer sentido pejorativo aos termos aqui empregados. Entende-se por continuísmo o fenômeno puro e simples de dar continuidade a tendências e modos de fazer já em curso. Atribui-se a reformismo o sentido de reformar ou transformar estruturas e formas de funcionamento. E associa-se oportunismo ao mero aproveitamento racional de oportunidades que se apresentam conjunturalmente à disposição de nossas ações.

sucesso nem fracasso totais, e embora situadas sob as esperanças de renovação e reinserção institucional algo mais vigorosas e condizentes com as heterogeneidades e complexidades de nossa época, nenhuma das três gestões conseguiu levar a termo - de modo pleno - suas pretensões. Finalmente, do interregno Temer à ascensão de Bolsonaro/Guedes ao poder, o que se vê do alto de 2020 é que, em ambos os casos, nem apresentaram quadros adequados, nem competência técnica ou sensibilidade social para governar o Brasil. Dessa forma, somos forçados a concluir que o atual governo caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder, com vistas a impor - até mesmo pela força bruta - os seus anseios e projetos. Daí a suspeita de que, em 2020, os traços de oligofrenia, prepotência e má-fé que caracterizam os escalões superiores do atual governo deverão influir ou mesmo decidir - para pior - o destino do IPEA.

### **BOX 1: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CARÁTER PRESIDENCISLISTA DO IPEA.**

Abrindo um pequeno parêntesis sobre o caráter presidencialista do IPEA, é possível dizer que dois atributos desejáveis para este cargo seriam: i) liderança e diálogo intelectual do presidente para dentro da organização, e ii) grande desprendimento pessoal seu para fora da mesma, ou seja, trabalhar mais para a instituição e menos para si próprio! Desta maneira, acreditamos que seria possível uma atuação mais condizente com as necessidades institucionais do IPEA, pois: i) o presidente ganharia e demonstraria maior capacidade para estruturar e vocalizar, institucionalmente, as agendas de trabalho (pesquisa aplicada e assessoramento governamental)

para fora da casa, e ii) ganharia e demonstraria maior capacidade para dialogar, assimilar e internalizar, institucionalmente, as agendas de relevância pública (do Estado, do governo e da própria sociedade) para dentro da organização. Em suma: é extremamente importante pautar a conduta pessoal da presidência, bem como sua atuação institucional, sobre pressupostos de conduta e diretrizes de atuação orientadas para o fortalecimento da organização no seio do Estado brasileiro.

Fonte: Elaboração do autor.

Resumindo: os movimentos recentes (pós-1995 até 2010) de recomposição de quadros no IPEA, mediante disputadíssimos concursos públicos, e de tentativas frustradas de revitalização ou reorientação institucional, estiveram todos fadados ao fracasso, entre outros, por pelo menos dois motivos bastante evidentes, a saber:

**(1)** Como visto acima, sobretudo durante o segundo mandato de FHC, em contexto de dominância liberal aguçada, vigia no âmbito do Estado certa sensação e orientação quanto à desnecessidade de planificação, ainda que meramente econômica, ou exclusivamente setorial, pra não falar do ambicioso (e quiçá inexequível!) planejamento do desenvolvimento integral. Em contexto deste tipo, recompor quadros permanentes em uma instituição sem demanda nem rumo institucional como o IPEA é o mesmo que esvaziar de significado a instituição, dando carta branca aos mandatários de plantão e aos seus comandados. Os mandatários usam a instituição para se cacifarem política e / ou academicamente mundo afora, enquanto os servidores usam a instituição para seus pequenos projetos pessoais, também de poder político e/ou acadêmico. Sintomático desta fase da crise atual é a constatação de que no IPEA estavam (com ligeira tentativa de enfrentamento entre 2008 e 2010), e seguem vivas hoje

em dia, ao menos três tendências claramente discerníveis, embora organicamente articuladas entre si:

a) Um processo gradativo, porém permanente, de *desconexão institucional frente às agendas de relevância pública do país*, sejam estas esboçadas pela sociedade, sejam pelo governo instituído. Sobretudo dentro do Estado, quem não se faz demandar, não só não é adequadamente demandado, como sua suposta utilidade tende a ser esquecida pelos altos escalões decisórios. Neste cenário, uma excessiva exposição na mídia, mediante divulgação, muitas vezes, de dados e conclusões apenas parciais de pesquisas nem sempre finalizadas ou bem fundamentadas, aparece como alternativa aparentemente atraente para manter ou alimentar certa visibilidade pública ao órgão ou a parte de seus servidores e dirigentes. Este processo subalterno do IPEA em relação aos grandes veículos de comunicação desnuda, em geral, os seguintes paradoxos: i) de tudo o que é divulgado, a maior parte daquilo que se considera relevante, em geral não é original; e ii) de tudo o que é divulgado, a maior parte do que se considera original, em geral não é relevante! Com o que apenas posso concluir que tal processo de midiatização da produção técnica do órgão serve, em larga medida, apenas para a produção de “*factoides*” por parte da grande mídia, ávida, como se sabe, por “notícias que vendam”, e não necessariamente por “notícias que expliquem (ou interpretam)” a realidade complexa e heterogênea na qual vivemos;

b) Talvez decorrente do anterior, um processo (deliberado ou não, é difícil de precisar!) de *superespecialização de agendas de pesquisa* em torno de não mais que três macro temas de relevância interna ao órgão. Logo, em torno das quais passam a girar os recursos de poder (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos, editoriais, comunicacionais etc.) necessários a qualquer trabalho institucional. Foram tais

as agendas, construídas e consolidadas, predominantemente, entre 1995 e 2005: i) estudos e proposições orientadas pelo paradigma liberal da focalização das políticas públicas (notadamente: focalização dos gastos sociais) sobre a pobreza; ii) estudos e proposições orientadas pelo paradigma da macroeconomia liberal em torno do ajuste fiscal (volumoso e permanente) como carro-chefe de toda e qualquer política econômica de governo; iii) estudos e proposições em torno da agenda liberal microeconômica da competitividade, entendida como a busca de produtividade sistêmica a partir de reformas microeconômicas conduzidas ao nível da firma como unidade de referência da nova “política industrial, tecnológica e de comércio exterior”. É óbvio que, em paralelo, outros temas e outras agendas de pesquisa continuaram sendo tocadas, mas jamais desfrutaram da mesma centralidade e dos mesmos recursos acima indicados. Ademais, sendo (ou tendo sido) o IPEA um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo (como o são, por exemplo, o Inep para a Educação; a Fiocruz para a Saúde; a Fundacentro para o Trabalho; a Embrapa para a Agricultura etc.), goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas;

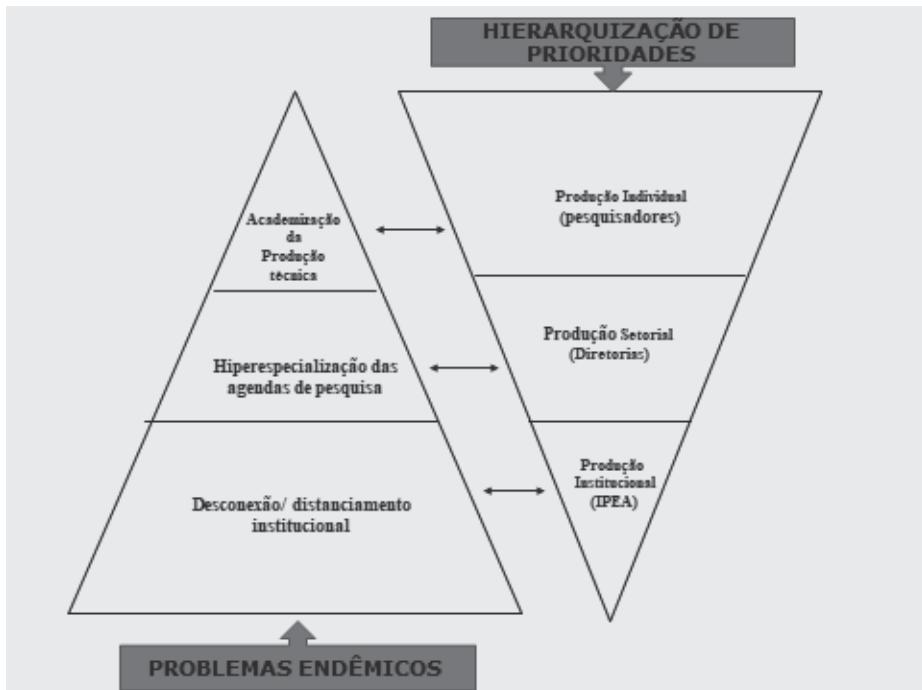
c) Tudo somado, e frente a um contexto de exacerbado individualismo como forma básica de sociabilidade instrumental na pós-modernidade, um processo intenso e crescente de *academização da produção técnica* do órgão, por onde mais vale ao servidor produzir *papers* (preferencialmente em inglês!) visando o inchaço de seu *Curriculum Lattes*,

que produzir qualquer tipo de nota técnica ou participar de qualquer tipo de atividade de assessoramento governamental direto, apenas para ficar no exemplo mais eloquente.

**(2)** Em segundo lugar, durante a hegemonia petista no comando da nova “coalizão” governamental no poder, deixando de lado a gestão continuista das tendências acima, foi apenas no segundo governo Lula (2007 a 2010) que se esboçaram traços de uma gestão algo reformadora dentro do IPEA, em sintonia com as orientações gerais mais desenvolvimentistas deste segundo mandato presidencial. Para tanto, cabia à gestão reformista a tentativa de enfrentamento estrutural dos problemas acima apontados, os quais podem ser ilustrados pela figura abaixo.

Em síntese, o diagnóstico à época chamava atenção para o fato de que, em decorrência dos “problemas endêmicos” principais, havia (e continua havendo) uma grave distorção em termos de “hierarquização institucional de prioridades” internamente ao órgão, de tal sorte que reina, no IPEA, o feliz (para os servidores que o praticam), porém incontrolável (para as direções instituídas a cada momento) mundo da produção academizada e individual, vale dizer, autoral. Esta “estratégia” de atuação se sobrepõe, evidentemente, tanto à produção medianamente institucional das diretorias setoriais, quanto – pior ainda – à produção institucional de mais alta relevância do IPEA. Os defensores deste modelo argumentam que o fundamental, dentro do IPEA, é dar e garantir liberdade total aos indivíduos, pois saberiam, melhor que qualquer poder instituído, quais as agendas relevantes a serem pesquisadas, e a melhor forma de fazê-lo. Sim, mas esta não seria a missão precípua e a forma fundamental de trabalho nas universidades? Seria essa a razão de ser e de estar do IPEA, uma fundação estatal pública, voltada ao campo da pesquisa aplicada às políticas públicas brasileiras e ao assessoramento

governamental direto?



Fonte: Elaboração do autor.

Bem, de qualquer modo, inverter estruturalmente as posições dos triângulos (vale dizer, das prioridades institucionais do órgão), requereria, portanto, uma atuação firme e simultânea em ao menos três frentes de trabalho, a saber:

a) Para combater a desconexão institucional dentro do Estado, fomentar novas parcerias institucionais com a própria Presidência da República em temas de seu interesse direto, bem como com os mais variados Ministérios e demais órgãos ou instâncias setoriais. Fazer isso por meio da formalização de acordos de cooperação técnica, convênios e outros instrumentos, por meio dos quais se pactuavam planos de trabalho conjuntos que deveriam ser capazes de ancorar uma nova fase ou um novo ciclo de produção técnica a partir da

constituição de redes mais ou menos estruturadas de produção e disseminação de conhecimentos, matizadas não apenas por pesquisa aplicada, mas também por forte apoio a tarefas de assessoramento governamental cotidiano direto.

b) Para dar conta do anterior e ao mesmo tempo suplantar a superespecialização das agendas de pesquisa, alargar o escopo temático de atuação do instituto, seja fortalecendo aquelas áreas setoriais de vocação e competência notórias (como por exemplo, as áreas de macroeconomia, mas para além da dimensão estritamente fiscal; as áreas sociais, mas para além da dimensão da focalização; e as áreas setoriais, mas para além da dimensão da competitividade empresarial), seja reestruturando áreas defasadas ou estruturando novas áreas de produção sistemática de conhecimento, tais como: estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais; estudos e políticas internacionais; estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia. Tal movimento, viabilizado, entre outras iniciativas, pelo concurso público havido em 2008 (diga-se de passagem: o mais amplo e mais bem pensado concurso da história do IPEA), trouxe para o corpo funcional permanente um conjunto de excelentes servidores formados e pós-graduados em todas as áreas citadas acima. Desnecessário dizer que tal movimento se mostra cada vez mais acertado frente não só à ampliação e à complexificação das agendas de governo na contemporaneidade, a exigir saberes e conhecimentos multi-inter-trans disciplinares para que as políticas públicas de nova geração possam ser mais bem monitoradas, avaliadas e ajustadas, como também se explica e se justifica frente ao colapso do saber disciplinar estritamente econômico, quase sempre economicista, em explicar e prever de modo minimamente razoável os acontecimentos em curso, mesmo os circunscritos à esfera econômica, que dizer então daqueles típicos às esferas

políticas e sociais do país. Por este e outros motivos, trata-se seguramente de pura ignorância, prepotência ou má-fé a postura de certos dirigentes do órgão (de todos os tempos!), jornalistas, políticos e acadêmicos, críticos ao fato de o IPEA ter sido – supostamente – partidizado (?!), ideologizado (?!), afastado de sua verdadeira vocação para pesquisas “apenas” econômicas (?!) etc... Sobre isso, aliás, uma das razões do ingresso no setor público se dar pelo mérito, mediante concursos, e uma das justificativas da estabilidade relativa dos servidores, sob a guarda de um regime estatutário e jurídico único, é que assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. Sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações político-partidárias-ideológicas dentro do Estado brasileiro atual, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por exemplo, pela Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.

c) Por fim, para combater a academização crescente da produção técnica, pautar a atuação da presidência do órgão e de suas diretorias setoriais em torno a documentos, projetos e atividades estruturantes e de temporalidade larga, predominantemente de natureza e perfil institucionais, onde o aporte dos servidores se desse sob demanda qualificada, muito mais que por voluntarismo individual. Veja-se: em qualquer órgão de pesquisa aplicada, planejamento e assessoramento governamental, tal qual o IPEA, a produção individual de tipo acadêmica e autoral precisa ter o seu tempo/ espaço, até para que as ideias ali contidas possam desfrutar

dos momentos adequados de validação “científica” externa e interlocução tecnopolítica qualificada. Porém, em momento algum, esse tempo/espaço deve ser superior ao tempo/espaço da produção e da dedicação institucional, afinal, é de uma instituição estatal pública que se está falando.

Para operacionalizar tais mudanças, do ponto de vista da gestão cotidiana do órgão, uma série de inovações e reorientações foram implementadas, algumas das quais permaneceram a posteriori, mesmo em contexto de franco declínio institucional desde o golpe parlamentar-judicial-militar-midiático em 2016.

Mas de todo modo, verdade seja dita, o fato é que a gestão reformista, por quanto bem intencionada e atuante, jamais contou seja com apoio presidencial seja com coesão interna suficiente para transformar em realidade os diversos enfrentamentos estratégicos acima sugeridos. Em suma, a sua atuação jamais foi firme e simultânea o suficiente, naquelas três frentes de trabalho apontadas acima, para que conseguisse promover de fato (ou ao menos deflagrar) algum tipo de transformação estrutural perene no instituto.

Isso não significa dizer que algumas coisas “novas” não tenham sido possíveis, notadamente no campo do alargamento das áreas de pesquisa e assessoramento, que hoje contrabalanceiam de modo mais vigoroso a antes dominante superespecialização de agendas. Prova disso, por exemplo, é o leque muito mais amplo de temas e abordagens presentes nas publicações que marcam o período 2008/2018.<sup>4</sup>

---

**4** Em especial, ver uma amostra desse inovador e mais amplo escopo temático na relação de livros lançados a partir desta data sob o signo dos projetos *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, ou *Diálogos para o Desenvolvimento*, ou ainda, *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*.

Com isso, a atual gestão, transcorrendo já sob outro tipo de orientação deflagrada pelo governo Bolsonaro/Guedes, recoloca em funcionamento mecanismos internos de gestão que, na realidade, reforçam aqueles problemas endêmicos que tendem, na melhor das hipóteses, a manter o IPEA na berlinda institucional, e no pior, a sugerir o seu fechamento definitivo. Desconexão institucional, superespecialização das agendas de pesquisa e academização da produção técnica, porquanto talvez hoje em dia não tenham mais o mesmo peso de antes, são, todavia, aspectos que podem minar (e em grande medida continuam minando) a capacidade auto reflexiva do IPEA, sobre si próprio e sobre seu mundo exterior.

Talvez movidos por tais valores, em realidade destrutivos da instituição, os colegas servidores que servem como fontes de informações privilegiadas da grande mídia, ou alimentam eles próprios uma visão distorcida da realidade institucional do órgão, acabam obviamente por atrapalhar a elaboração de um diagnóstico mais lúcido por parte do alto escalão de governo, acerca das dificuldades atuais e das possibilidades a futuro do IPEA para o país.

E não há inocentes nesta disputa, nem tampouco ela se dá em torno de disjuntivas fáceis do tipo certo *X* errado, bom *X* mal, direita *X* esquerda, mocinhos *X* bandidos etc., como a grande mídia e membros da gestão Bolsonaro/Guedes querem nos fazer crer. Por esta razão, este livro se presta a provocar uma discussão realmente pública - aberta e transparente - acerca das opções colocadas à mesa para o futuro da instituição.

Seguir alimentando os citados problemas endêmicos do IPEA, tal como nos parecem fazer a atual gestão e aqueles que defendem soluções liberalizantes, privatistas e internacionalizantes para os problemas brasileiros, é a senha rápida e fácil para sugerir o seu fechamento como instituição

estatal pública. De nossa parte, recuperar e atualizar a agenda perdida de enfrentamento das suas questões estruturais, parece ser a única via de solução e salvamento desta importante e vilipendiada instituição pública brasileira.

## **IPEA 56 ANOS: DA RELEVÂNCIA TÉCNICA ÀS AMEAÇAS PRESENTES.<sup>5</sup>**

Em seus 55 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. 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>6</sup>

---

**5** Tomo este item emprestado de AFIPÉA (2019), com a aquiescência dos autores, a quem agradeço pelo direito de uso, isentando-os pelas opiniões, erros e omissões presentes nas demais partes do texto.

**6** 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 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*;

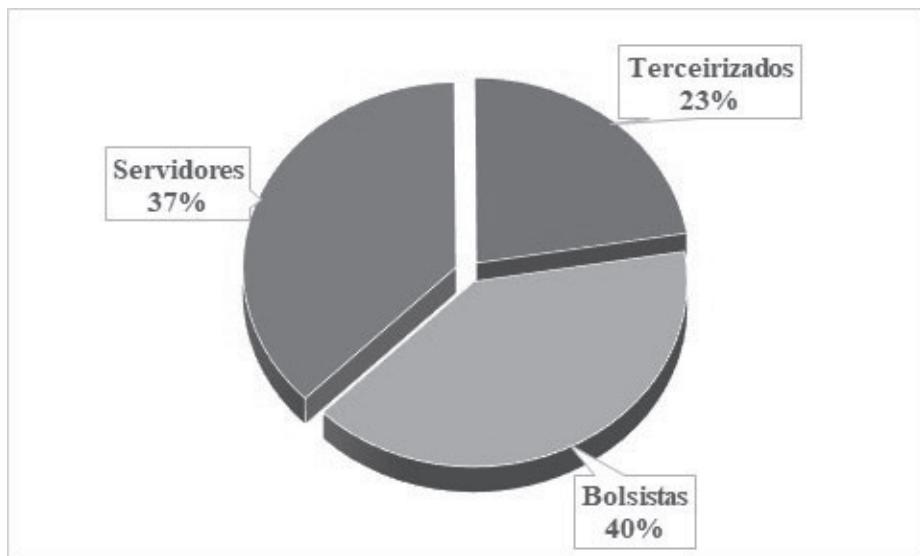
Importa ainda assinalar que a contribuição histórica do IPEA vai além da publicação de estudos e pesquisas, refletindo-se também em relatórios que resultam de Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Execução Descentralizada, e mesmo na participação de membros de seu corpo técnico em funções de assessoramento 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).

---

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.

**GRÁFICO 1:** Composição da força de trabalho ativa do IPEA  
- 2019.



Fonte: IPEA/DIDES. Elaboração própria.

A categoria servidores considera aqueles em exercício no IPEA.

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>7</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 intrínsecas, ou seja, os técnicos de planejamento e pesquisa) integra esse conjunto (carreiras típicas de Estado) por ser o responsável pelo planejamento do Governo federal.

Formalmente, a atividade de planejamento possui relativo destaque dentre as funções constitucionais do governo brasileiro. No entanto, na prática, o PPA tem perdido parte de seu espaço e importância na estrutura e na

---

<sup>7</sup> O IPEA possuía desde 1967 uma estrutura especificamente voltada para a atividade de capacitação de servidores federais, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC). Esta estrutura foi extinta em 1999, com a criação da ENAP. A respeito, vide capítulo 8 neste livro.

operacionalidade do governo, em função da descentralização e desenvolvimento de um amplo conjunto de instrumentos de planejamento setorial (e.g. Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Brasil Maior, Programa Brasil Sem Miséria, Plano Nacional de Logística e Transportes, Programa de Aceleração do Crescimento, entre vários outros).

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

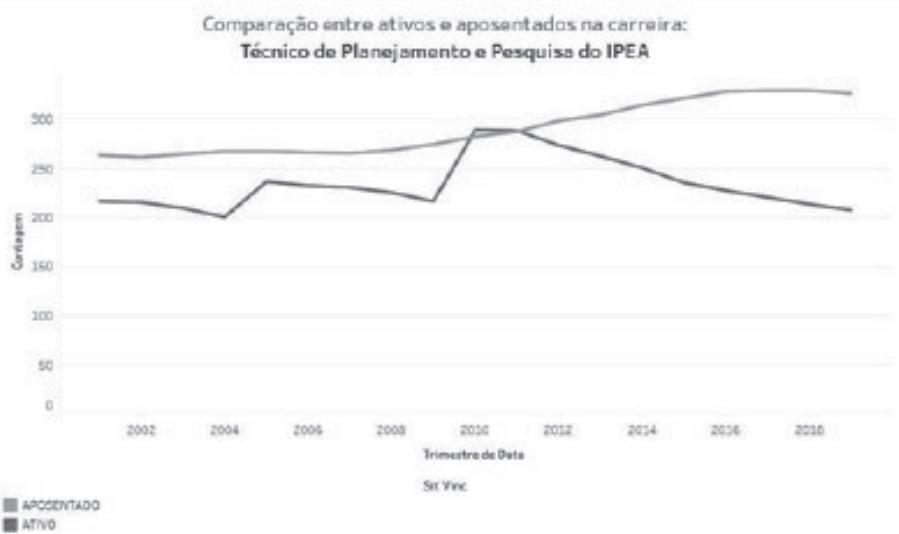
Não obstante o anterior, diversas ameaças potenciais têm surgido para várias instituições públicas, e para o IPEA não tem sido diferente. A mais notória é a substantiva redução de

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 manutenção de bolsistas que atualmente compõem parte significativa da força de trabalho da instituição, a qual, por sua vez, desempenha papel importante na formação desses profissionais.

Contribuem para o agravamento desse quadro a perspectiva de um percentual significativo do quadro de servidores ter direito à aposentadoria no curto prazo, bem como a disposição anunciada diversas vezes pelo governo de que não haverá novos concursos nos próximos anos. 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 último concurso ocorreu em 2008, e o quantitativo de servidores ativos no IPEA hoje é menor do que o existente quando de sua realização.

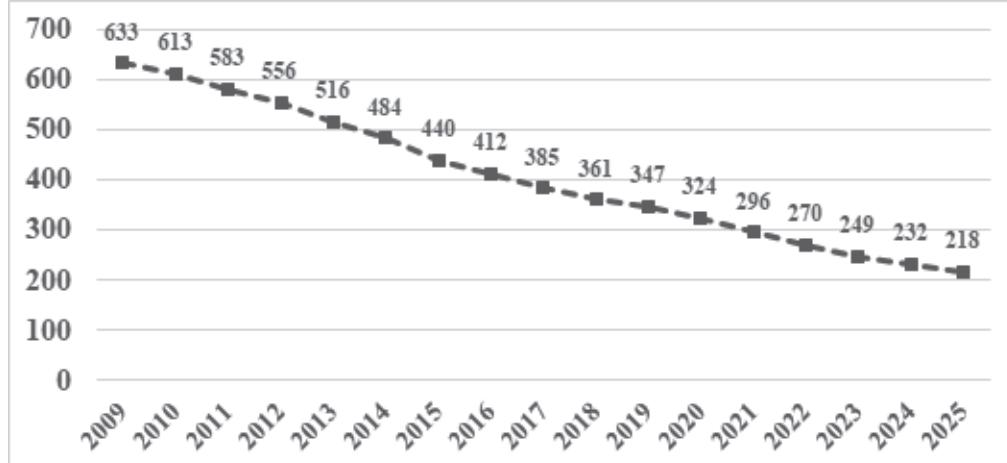
Nos gráficos 2 e 3 abaixo, encontram-se a evolução do total de servidores (ativos e inativos) desde 2001 e uma projeção até 2025, considerando aqueles que poderão se aposentar. Como se pode notar, a previsão é do IPEA contar no curto prazo com força de trabalho de pouco mais de 200 servidores, o que representa uma perda de aproximadamente dois terços do que se tinha no início da atual década.

## GRÁFICO 2: Evolução do estoque de servidores ativos e inativos no IPEA 2001-2019



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.

## GRÁFICO 3: 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 e de reduções de jornada), 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>8</sup>

---

**8** 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 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

E em 2020, para piorar o quadro geral, os servidores receberam com surpresa o Decreto 10.185/2019. Tal instrumento colocou em extinção cargos vagos e, no caso do cargo de Analista de Sistemas 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.

## **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 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

---

elevada qualificação, assim como de dificuldades na formação de espírito de equipe no instituto como um todo.

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, os capítulos reunidos nesse livro mostram, com clareza, que: i) o IPEA sempre foi mais diverso em termos de áreas de formação dos TPP e em termos de áreas de investigação e assessoramento 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.

Desta forma, é possível afirmar que as mudanças institucionais intentadas durante o período reformista (2007 a 2010) não visaram transformar o IPEA em instituição do partido governante; muito ao contrário, visaram torná-lo mais consentâneo com o Brasil democrático, diverso e plural daqueles dias. As grandes motivações para as referidas transformações foram: a) tornar a instituição mais próxima dos temas da democracia brasileira e seus novos atores políticos; b) recusar o insulamento tecnocrático; c) recusar o autoritarismo das decisões de gabinete; d) reorientar a atuação da instituição da mera academização da produção técnica para o assessoramento governamental direto e qualificado; e) levar o IPEA ao Brasil e trazer o Brasil ao IPEA...

Se é verdade que a democracia é conflito, 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 atuais servidores ativos 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 extinção ou ostracismo, ou para reposicioná-lo institucionalmente no seio do Estado brasileiro.

Infelizmente, é preciso entender que está em curso um processo de extinção lenta, gradual e segura, 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 à população.

Para barrar tal processo, oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário/totalitário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem 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. 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.

---

# **CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS**

André Bojikian Calixtre

## PARA QUE SERVE O IPEA?

Compreender a função do Ipea na sociedade brasileira implica uma reflexão sobre o desenvolvimento nacional. Como outras instituições elementares para a construção do Estado brasileiro, o Ipea nasceu da necessidade de superar o subdesenvolvimento. Ainda que seu papel se tenha alterado ao longo da história, essa premissa segue vigente.

Projeto do regime militar - conquanto desde o princípio marcada pela diversidade de técnicos e de posições ideológicas em seu interior -, o Ipea nasceu como braço do planejamento governamental. Os técnicos mais antigos da Casa são verdadeiras memórias vivas desse momento, pois o Instituto congregava grandes poderes na avaliação e, fundamentalmente, na execução de políticas públicas desenhadas pelo projeto nacionalista, desenvolvimentista e conservador da ditadura. No período dos 1970 até a crise desse nacional desenvolvimentismo, consolidou-se na sociedade brasileira a imagem do Ipea como um órgão simultaneamente plural e poderoso, capaz de exercer um papel “mítico” para os planejadores de governo: o alterego da própria ação do Estado, como uma consciência que projetava, planejava, executava e avaliava políticas públicas em seus diversos aspectos e complexidades.

Essa “marca Ipea” fazia sentido no nacional desenvolvimentismo. As instituições em geral eram precárias, os ministérios dispunham de poucos quadros próprios de planejamento, e a centralização do governo gerava uma cadeia de comando adequada a poucos mecanismos de transmissão entre a formulação e a execução da política pública. As instituições fomentadoras do desenvolvimento, todas elas, viveram um momento ímpar em sua história pelas

confluências dessas características do subdesenvolvimento nas décadas de 1960 a 1980.

Nesse período, também se combinou o baixo desenvolvimento técnico e a alta concentração da produção intelectual em poucas universidades, o que fortalecia ainda mais o papel “conscientizador” do Ipea para o governo militar. Ao buscar as técnicas de gestão e de análises econômica e social disponíveis no exterior e nesses centros acadêmicos de excelência, o Ipea fazia uma ponte estratégica entre a teoria de planejamento socioeconômico e a ação do regime militar.

A crise do modelo nacional desenvolvimentista alterou profundamente o papel das instituições de produção de conhecimento. A história do Ipea não é diferente da dos seus irmãos: na década de 1980 e 1990, transitou entre a falta de reconhecimento, de recursos e de finalidade e tentativas de desmantelamento de suas estruturas. Assim como os órgãos públicos similares, a perda de estrutura foi não apenas em função do desprestígio nas ações de planejamento, mas de recursos humanos e da permanente desvalorização de suas carreiras, pelo menos até o início da década de 2000.

Paralelamente ao processo de desconstrução do Ipea, as instituições de planejamento foram enfraquecidas e substituídas pelas instituições de gestão e controle. É a mudança entre um Estado planejador para um Estado gerencial, cujo objetivo estaria diretamente conectado à capacidade de gestão da dívida pública, das finanças e da estabilidade inflacionária acima de todas as variáveis estruturais socioeconômicas. Esse modelo, que se desenvolve na década de 1990, não deixava espaço à reorganização das instituições de planejamento; não por menos, houve uma mudança nas hierarquias da política pública, ditas “modernas”: a gestão do mercado versus o planejamento que subordina o mercado.

Estaríamos ainda vivendo sob esses ventos da década

de 1990, não fosse o modelo deslocado da história pelas crises dos mesmos fundamentos de mercado que sustentaram a reorganização dessas economias subdesenvolvidas no período neoliberal. O Brasil e o mundo dos anos 2000, no entanto, eram profundamente distintos dos tempos áureos do capitalismo das décadas de 1950 a 1980. A retomada do planejamento no Estado não era uma reinvenção, tampouco deveria ser uma reedição do passado: era necessário ousadia para criar novas estruturas e dinâmicas de planejamento público no interior das instituições de Estado. A experiência do Ipea na década de 2000 revela um lado importante de todo esse processo de reerguimento da máquina pública e restabelecimento da ação de longo prazo, para além do gerencialismo.

## **QUAL FOI O NOVO PAPEL DO IPEA NESSA RETOMADA DO ESTADO NOS ANOS 2000?**

Primeiro, é importante fazer uma clivagem no debate sobre a saída da crise do modelo neoliberal dos anos 1990. Essa separação é funcional para o entendimento dos polos ideológicos do debate, dentro do campo progressista do governo, mas pouco definível na ação do Estado como um todo nesse período, que combinou pragmaticamente as distintas interpretações para a saída da crise de acordo com as necessidades impostas pelo arranjo político que o governo Lula carregou desde o princípio de sua histórica vitória nas urnas. Não só o Estado combinou essas variantes progressistas como enfrentou as contradições de suas forças destrutivas da modernidade e civilidade nacional, aliadas ao falso liberalismo patrimonialista, ao conservadorismo social e ao ruralismo econômico, subordinado à velha hierarquia internacional.

De um lado, a interpretação de que a saída para a crise seria conectar definitivamente o Brasil ao sistema global, no entanto sabendo que isso não seria uma atitude deliberada de

seus mercados internos. Essa visão privilegia a ação do Estado voltada para aumentos de produtividade, investimento em inovação, e inserção competitiva no mercado internacional. É uma visão industrial de Brasil, porém uma indústria conectada não mais à periferia da acumulação global, mas ao centro dinâmico, onde a ação do Estado é decisiva para isso. Essa visão privilegia as políticas setoriais, de mercado externo, de infraestrutura e de inovação como núcleo dinâmico do desenvolvimento nacional no século XXI.

De outro lado, a interpretação de que a saída da crise envolveria uma retomada das condições internas da Demanda Agregada, cujas escalas de consumo e capacidades de investimento estavam profundamente deterioradas pelas políticas de arrocho da década de 1990 e pelo avanço da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda no interior da sociedade. Essa visão privilegia a ação do Estado na transformação dessa estrutura da demanda interna como pré-condição ao crescimento, à retomada do Investimento e da produtividade na economia brasileira. Nesse sentido, o centro dinâmico da acumulação do desenvolvimento nacional estaria nas transformações estruturais do emprego, da renda e da capacidade de investimento dos agentes, logo o combate aos problemas sociais é visto como parte indissociável da política de desenvolvimento, cujo resultado final é o aumento da capacidade nacional de exercer sua soberania entre os demais Estados e promover internamente o bem-estar de seus cidadãos.

O papel do Ipea na sociedade contemporânea é transitar nessas duas interpretações sobre o Estado no desenvolvimento brasileiro. Pois estas são as alternativas cujos projetos políticos encontram representação na sociedade: tanto a modernização quanto a civilização brasileira necessitam do Estado para concretizar-se. Esse projeto tinha ganhado todas

as eleições presidenciais nos anos 2000 e deveria continuar vigente nos próximos anos, transitando entre esses dois polos ideologicamente definidos, porém misturados na prática. O desfecho, no entanto, foi bastante distinto. Ao final da década de 2000, estava claro, como uma miragem no deserto, que o papel do Ipea no Brasil contemporâneo seria incompatível com uma visão reducionista do Estado, tampouco de um autorreducionismo institucional. O Ipea - e as instituições irmãs de planejamento - estaria condenado a crescer com os desafios impostos pelo desenvolvimento nacional.

## **DOIS GRANDES CICLOS IPEANOS E O “NOVO NORMAL”**

Tivemos dois grandes ciclos de crescimento institucional do Ipea nas décadas de 2000 e começo de 2010, ambos sob a liderança de professores das principais instituições acadêmicas brasileiras. O primeiro deles, representado pela gestão do prof. Glauco Arbix (2003 a 2006), abriu o terreno para retomar a capacidade de planejamento do Estado e fortalecer o papel do Ipea nessa nova estrutura para o desenvolvimento. O esforço institucional desse período deve ser reconhecido, e seu sucesso esteve ligado à capacidade de se representar no núcleo de forças do primeiro polo de saída da crise neoliberal. Foi uma gestão marcada pelo debate sobre Inovação, sobre a retomada das análises de grande fôlego e multidisciplinares sobre o Brasil e na busca por liderança do Ipea no debate sobre os rumos da política pública.

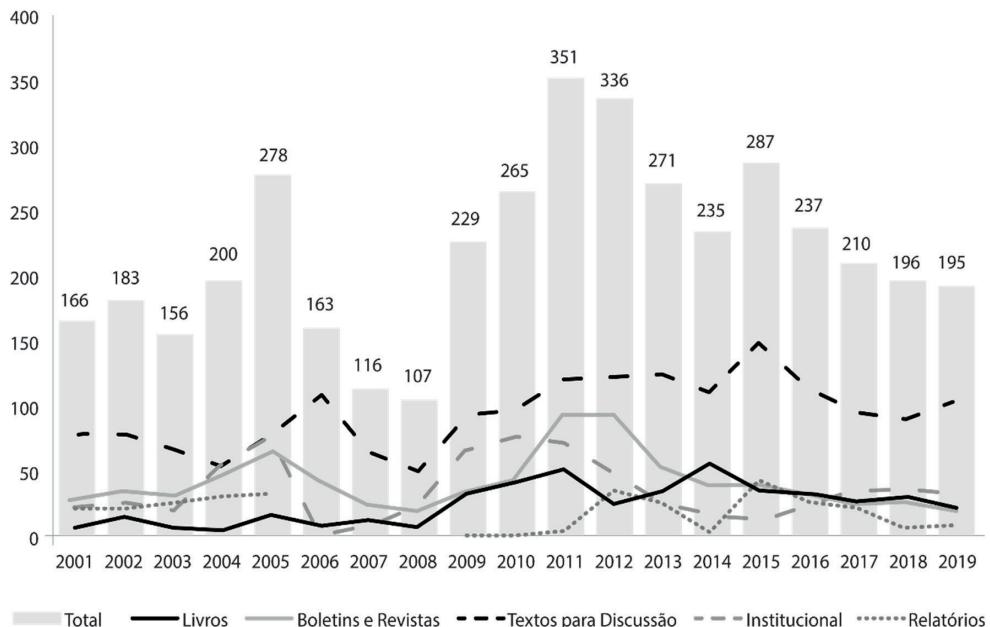
O segundo ciclo veio com a gestão do prof. Marcio Pochmann (2007 a início de 2012, considerando o breve interregno da profa. Vanessa Petrelli). Concentrando-se no papel estratégico do Ipea como órgão de fomento ao planejamento de Estado, assumiu a tarefa de ampliar não somente a produção física do órgão, mas de alterar tanto o

leque de assuntos priorizados na pesquisa quanto a relevância da produção do Ipea no governo. A estratégia valeu-se de três eixos: i) incentivo às publicações institucionais de caráter coletivo e multidisciplinares, orientadas para a ação do Estado; ii) planejamento estratégico da Casa, com a criação de eixos do desenvolvimento balizadores das pesquisas; iii) reestruturação do Instituto, praticamente dobrando sua dotação orçamentária e recompondo parcialmente seus quadros técnicos com o maior concurso público já realizado pela instituição.

O resultado desse modelo de gestão pode ser visto objetivamente na produção finalística do órgão. Durante as décadas de 2000 e 2010, a gestão Pochmann foi responsável pela maior produção física total do Instituto. Também foi o auge das publicações institucionais, em especial os Comunicados do Ipea, cujo objetivo era levar a produção das diretorias e da presidência do órgão a uma linguagem direta e objetiva com autoridades e técnicos de governo, especialistas, jornalistas e demais interessados, sempre abordando temas estratégicos da agenda governamental. Outro veículo de destaque foram os livros, impulsionados pela expansão na capacidade do Ipea de relacionar-se com outros centros de pesquisa, criando redes acadêmicas e de governo para a pesquisa aplicada, financiada fundamentalmente pela concessão de bolsas de estudo por parte do instituto. Esse grande programa de bolsas tornou-se referência e mobilizou milhares de pesquisadores para temas estratégicos da agenda do Ipea, fonte primária dos capítulos dos livros organizados pela instituição. Ademais, a criação de duas novas diretorias, Internacional e de Estado e Democracia, impulsionou ainda mais as publicações do órgão nesse período 2007-2011/12. Sem contar o fato de que a massa de técnicos proveniente do concurso público, cuja nomeação deu-se entre os anos de 2009 e 2010, rapidamente impactou

na produção do Ipea.

**GRÁFICO 1:** Produção do Ipea entre 2001 e 2019



Fonte: [ipea.gov.br](http://ipea.gov.br)

Esse projeto institucional, no entanto, não foi construído sob consenso na Casa. Foi, antes, uma ruptura na lógica do Instituto, que estava acostumado ao desprestígio, ao voluntarismo e heroísmo de seus indivíduos, e à segmentação metodológica e geográfica (Ipea Brasília e Ipea Rio) das atividades intelectuais para a produção finalística no órgão. Esse espírito da Casa está presente tanto em técnicos antigos quanto em novos pesquisadores, um espírito que pouco contribui para um projeto institucional de Ipea, seja ele liberal ou desenvolvimentista, ou qualquer coloração que se queira dar aos grupos políticos existentes na necessária pluralidade do órgão. De certo modo, essa força disruptiva almeja o poder desde as mudanças iniciadas pelo governo Lula, e parece que

recentemente tem ampliado sua influência nos últimos dois anos, sob a gestão do próximo professor-presidente Marcelo Neri (2012-2014), sucedida sem ruptura por Sergei Soares, este respeitado técnico da Casa (2014-2015).

O efeito objetivo dessa força interna na instituição se dá pelas publicações do órgão. Observamos que as publicações institucionais, os boletins, as revistas e os livros sofreram uma queda expressiva a partir de 2012, nunca se recuperando do auge neste ano. Os efeitos dessa baixa produção se dão pela desarticulação das pesquisas institucionais do órgão, a redução drástica do orçamento para bolsas de pesquisa, e pela vitória desse sentimento individualista e anti-institucional no interior do órgão. O esforço de pensar a ruptura com o subdesenvolvimento é tarefa tão complexa que requer coordenação e coletividade na pesquisa, cujos instrumentos institucionais e livros são mais adequados que os textos para discussão, este normalmente de produção individual.

O “novo normal” continuou como característica predominante do Ipea, reduzindo progressivamente sua capacidade de propor soluções inovadoras aos inúmeros problemas da democracia pós-lulismo. Em seus ciclos de planejamento estratégico, a substituição da missão institucional do Ipea por algo mais próximo de uma consultoria de governo foi-se desenhando com muita força. Isso reposicionou negativamente o órgão, tirando-o do privilégio de transitar entre a autonomia acadêmica e a assessoria de governo para um comportamento de busca de projetos (e de financiamento) de acordo com a preferência do freguês e de fornecimento de mão-de-obra altamente especializada do Estado para o Governo.

Exceção foi a gestão do próximo professor-presidente, Jessé de Souza, entre 2015 e começo de 2016. De curta duração, o prof. Jessé trouxe para o órgão uma metodologia inovadora

de pesquisa que, infelizmente, pouco foi absorvida pela Casa, chamada “Radiografia do Brasil Contemporâneo”. Sem o tempo necessário para amadurecê-la, ou pelas dificuldades inerentes a essa metodologia, a análise por questionários em profundidade, um ramo da pesquisa qualitativa de tradição na sociologia, foi o único projeto institucional da gestão Jessé. Seu legado foi um significativo arquivo catalogado de longas entrevistas com representantes da população brasileira, que ainda penso ser uma das chaves cruciais para a correta interpretação dos nossos tempos incertos. Infelizmente, em parte pela interrupção do mandato da presidente Dilma em 2016, em parte pela prevalência do “novo normal” interno ao órgão, a gestão Jessé não conseguiu modificar o ritmo de queda das publicações coletivas e institucionais, ainda que tenha estimulado um respiro às publicações individuais dos técnicos.

Logo após o afastamento da presidente Dilma, o Ipea foi um dos primeiros órgãos a sofrer com o ciclo de mudanças institucionais do governo Temer, em ritmo acelerado ao “novo normal”. A gestão de Ernesto Lozardo (2016-2019) - cuja formação e produção acadêmica até então era desconhecida - ainda que tenha sido um mandato longo, deixou pouco a ser comentado sobre seu legado. Isso por terem praticamente desaparecido publicações ou posicionamentos institucionais do Ipea no período. Não apenas a produção coletiva física do órgão cai a níveis historicamente baixos, diminuíram as produções individuais, fruto da desorganização das linhas internas de pesquisa, ameaçadas por intervenções diretas ao conteúdo dos trabalhos dos técnicos. A desorganização das redes de pesquisas com universidades e centros regionais de pesquisa esvaziou os espaços de cooperação entre o Instituto e as instituições irmãs, sem substituir por nenhuma outra rede, somente por parcerias pontuais em projetos de pesquisa

tematicamente definidos. O isolamento e deterioração institucional do órgão era sentido pela ausência do Ipea em debates centrais sobre o futuro do desenvolvimento brasileiro, concentrando-se fundamentalmente no tema da Reforma da Previdência.

Curiosamente, o Ipea a partir de 2016 vive uma de suas melhores composições de técnicos, fruto da desorganização de diversos programas e políticas públicas nos ministérios, que desmobilizou pesquisadores da Casa, até então cedidos, e desde então de volta para suas diretorias. O órgão aprofundou um estágio avançado do “novo normal” nos últimos anos, construindo um pacto de mediocridade institucional e tendo como moeda de troca o fornecimento pontual de técnicos para postos estratégicos do governo.

Pensando em 2020 e no futuro imediato, dados os acontecimentos recentes da aguda crise internacional do Coronavírus, para que serve o Ipea nos tempos de Calamidade Pública? Pela primeira vez na história republicana, o Estado brasileiro é desafiado a enfrentar uma guerra sem inimigo e a mobilizar sua economia com a população em quarentena. A gestão atual do Instituto possui nas mãos uma oportunidade singular de propor políticas públicas emergenciais adequadas ao tamanho da crise humanitária e econômica que se avizinha no país, propondo caminhos para o equacionamento da gestão do sistema público de saúde e de alternativas de renda que possibilitem à população trabalhadora cumprir as regras de isolamento necessárias para o salvamento de vidas. Em especial, o Ipea poderia capitaneiar o retorno à discussão sobre o modelo de desenvolvimento que leve à superação e ao enfrentamento estrutural após a crise, assunto este completamente esvaziado de atores no governo de Jair Bolsonaro. Poderá o Ipea ser um catalizador institucional do debate sobre o presente urgente e o futuro imediato?



---

## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

## **AÉCIO GOMES DE MATOS**

Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Pernambuco (1968) e doutorado em Psicossociologia das Organizações - Université de Paris IX (Paris-Dauphine) (1980), pós-doutorado em sociologia - Université de Paris X (Paris-Nanterre) (2005). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Pernambuco. Tem experiência na área de psicossociologia, com ênfase em Análise Institucional, atuando principalmente nos seguintes temas: organizações da sociedade civil, democracia e cidadania, formação de sujeitos sociais.

## **ANDRÉA DE SOUZA LOBO**

Doutora em Antropologia Social, é professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília desde 2009. Coordena os Grupos de Pesquisa Etnologia em Contextos Africanos (CNPq) e Etnografia das Circulações e Dinâmicas Migratórias. É membro do grupo Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder e Antropologia Política da Saúde (CNPq). É Editora da Revista de Antropologia Vibrant. Entre 2013 e 2016 atuou na direção na Associação Brasileira de Antropologia

## **ANDRÉ BOJIKIAN CALIXTRE**

Economista e Mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas. É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-Brasília) e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. Atuou como Chefe da Assessoria Técnica do Ipea entre 2011-12; serviu como assessor do Ministro de Es-

tado-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República entre 2013-2015 e foi Assessor Especial do Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência em 2016. Entre as principais publicações organizadas, destacam-se a participação nos livros “Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro” e “Catedras para o Desenvolvimento: Patronos do Brasil” , lançados em 2014 pelo Ipea. Exerceu a função de Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea entre 2015 e 2016.

### **BRUNER TITONELLI NUNES**

Doutor (UnB) e mestre em Antropologia (UFF), graduado em ciências sociais (UFF). É membro do Grupo de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (CNPq).

### **CARLA COSTA TEIXEIRA**

Doutora e mestre em Antropologia, graduada em História, é professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília desde 1997. Coordena os Grupos de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (CNPq) e Antropologia Política da Saúde (CNPq). Foi editora do Anuário Antropológico por dez anos (2001-2011) e desde 2011 é membro do conselho editorial da Coleção Antropologias (LACED/UFRJ). Entre 2002 e 2016 atuou em diferentes funções de direção na Associação Brasileira de Antropologia entre elas a Secretaria Geral (2006-2008).

### **CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

Graduado em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), é Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), instituição onde fez mestrado e atuou como professor e pesquisador junto ao Centro de Conjuntura e Política Econômica (CECON). Foi Vencedor do Prêmio CAPES de melhor tese de doutorado em economia (edição 2011) e como Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), já ocupou cargos de coordenação e direção, e realiza estudos sobre crescimento econômico, mercado de trabalho e economia brasileira. Foi pesquisador no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e visiting fellow na Universidade de Sussex (Inglaterra) no Institute of Development Studies (IDS). Fez Pós-Doutorado no Departamento de Economia da UNB e na School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres e foi pesquisador-visitante no Centre d’Économie de Paris Nord (CEPN) da Universidade de Paris 13 Sorbonne. Atualmente é coordenador do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA (2014-2015 e 2017-2018).

### **DANIEL STULANO**

Graduado em História (UNESP) e Ciências Sociais (UNIFRAN). Mestre em Ciência Política (PPGPol/UFSCar). Membro do grupo de pesquisa Ideias, Intelectuais e Instituições (CNPq/UFSCar).

### **DIOGO JOEL DEMARCO**

Engenheiro agrônomo e mestre e doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE-USP). Professor do curso de Administração Pública e Social da UFRGS e coordenador do NupeGem.

### **HUMBERTO MACHADO LIMA JUNIOR**

Doutor em Sociologia pelo IESP/UERJ (antigo IUPERJ). Professor de SciencesPo-Paris Printemps 2018/2019. Pesquisador Visitante ITS-Rio.

### **JOSÉ CELSO CARDOSO JUNIOR**

Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é TPP/IPEA e desde 2019 é presidente da AFIPEA-Sindical.

## **LUANA KOHLRAUSCH**

Mestre em Políticas Públicas, pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal - NupeGem /UFRGS.

## **LUCIANA PAZINI PAPI**

Luciana Pazini Papi cientista social e Dr. ciência política pelo PPG de Ciência política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do curso de Administração Pública e social da UFRGS e coordenadora do NUPEGEM.

## **MÁRCIA PEREIRA CUNHA**

Márcia Pereira Cunha, doutora em Sociologia (FFLCH-USP) e pesquisadora associada ao Laboratório Misto Internacional SAGEMM (USP/IRD) e ao Laboratório Sophiapol (Université Paris/Nanterre). Membro da Rede Interdisciplinar de Pesquisadores (FFLCH-USP) e do grupo Neoliberalismo, Subjetivação e Resistências (IEA-USP).

## **PAXUCA BARCELLOS SANCHEZ**

Graduanda do curso de Administração Pública e Social, pesquisadora de Iniciação Científica do NupeGem /UFRGS

## **RONALDO COUTINHO GARCIA**

Sociólogo, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA (desde 1978), trabalhou com desenvolvimento regional/rural, bio-energia, avaliação social de tecnologias agrícolas, segurança alimentar. Tem se dedicado à área de processos de governo, planejamento governamental e capacidades de governo. Ocupou diversos cargos no governo federal (SEPLAN/PR, Casa Civil, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/PR, ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário/ INCRA e do Desenvolvimento Social) e no do Distrito Federal (nas secretarias de Governo e de Planejamento).

## **WALMIR BARBOSA**

---

Walmir Barbosa é graduado em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Possui mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-graduação em História da UFG. É professor do Instituto Federal de Goiás

Este livro faz parte das comemorações da Afipea-Sindical por ocasião de seus 35 anos e é uma homenagem da gestão Afipea por Direitos e Democracia (2019-2021) aos 56 anos do Ipea (1964-2020). Ele foi concebido como reflexão crítica ao próprio desenvolvimento institucional do Ipea, na esperança de que chegue ao seu 60º aniversário em melhores condições de trabalho e existência.

Sua especificidade foi ter sido produzido por pesquisadores e acadêmicos que, em diferentes momentos de suas trajetórias, tiveram o Ipea como seu objeto de investigação. Esse olhar externo nos pareceu interessante, não apenas por revelar a importância do Ipea como *think thank* produtor de conhecimento e recomendações no campo do planejamento e das políticas públicas brasileiras, mas principalmente, por recuperar e desnudar aspectos da sua história institucional. De pesquisador a pesquisado, o Ipea passa a ser, neste livro, o objeto a ser avaliado, e os capítulos o fazem sob ângulos distintos e complementares.

Abordam o Ipea a partir das suas funções intrínsecas principais: o planejamento governamental, a assessoria direta, a pesquisa aplicada e a capacitação de servidores, todas encaradas como funções de Estado. Adicionalmente, enfocam temas e histórias específicas, todas elas relevantes – mas obviamente não exclusivas – para uma compreensão mais contextualizada acerca do Ipea em ação.

Em comum, a percepção de que o Ipea tem sido um órgão do Estado brasileiro tão importante (em termos de capacidades técnicas instaladas e enorme potencial produtivo) quanto subaproveitado pelos mais altos escalões da República, razão pela qual tem convivido com uma aparente (ou será permanente?) crise institucional identitária, relacionada tanto às suas missões e funções precípuas, como ao seu *ethos* organizacional e cultural primordial.

É, enfim, com essa dupla missão em mãos – a profissionalização da sua gestão cotidiana e a politização da sua atuação pública – que a Afipea chega à sua maturidade institucional e se projeta ao futuro.

**Vida longa e próspera!**  
**Boa leitura!**

